



DPT: 2538 – ÖİK: 554

# SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI

## YEREL YÖNETİMLER ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2001

## Ö N S Ö Z

Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, "İktisadi ve sosyal sektörlerde uzmanlık alanları ile ilgili konularda bilgi toplamak, araştırma yapmak, tedbirler geliştirmek ve önerilerde bulunmak amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı'na, Kalkınma Planı çalışmalarında yardımcı olmak, Plan hazırlıklarına daha geniş kesimlerin katkısını sağlamak ve ülkemizin bütün imkan ve kaynaklarını değerlendirmek" üzere sürekli ve geçici Özel İhtisas Komisyonlarının kurulacağı hükmünü getirmektedir.

Başbakanlığın 14 Ağustos 1999 tarih ve 1999/7 sayılı Genelgesi uyarınca kurulan Özel İhtisas Komisyonlarının hazırladığı raporlar, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarına ışık tutacak ve toplumun çeşitli kesimlerinin görüşlerini Plan'a yansıtacaktır. Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarını, 1999/7 sayılı Başbakanlık Genelgesi, 29.9.1961 tarih ve 5/1722 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuş olan tüzük ve Müsteşarlığımızca belirlenen Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu genel çerçeveleri dikkate alınarak tamamlamışlardır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile istikrar içinde büyümenin sağlanması, sanayileşmenin başarılması, uluslararası ticaretteki payımızın yükseltilmesi, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, ekonomide toplam verimliliğin artırılması, sanayi ve hizmetler ağırlıklı bir istihdam yapısına ulaşılması, işsizliğin azaltılması, sağlık hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, sonuç olarak refah düzeyinin yükseltilmesi ve yaygınlaştırılması hedeflenmekte, ülkemizin hedefleri ile uyumlu olarak yeni bin yılda Avrupa Topluluğu ve dünya ile bütünleşme amaçlanmaktadır.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarına toplumun tüm kesimlerinin katkısı, her sektörde toplam 98 Özel İhtisas Komisyonu kurularak sağlanmaya çalışılmıştır. Planların demokratik katılımcı niteliğini güçlendiren Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarının dünya ile bütünleşen bir Türkiye hedefini gerçekleştireceğine olan inancımızla, konularında ülkemizin en yetişkin kişileri olan Komisyon Başkan ve Üyelerine, çalışmalara yaptıkları katkıları nedeniyle teşekkür eder, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ülkemize hayırlı olmasını dilerim.

  
Dr. Akın İZMİRLIOĞLU  
Müsteşar

## SUNUŞ

2000'li yılların insanlığa sunacağı uygarlık ölçütlerini yaşam alanlarımıza taşımalarını beklediğimiz Yerel Yönetimlerimiz için, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının, hedefleri itibariyle geniş bir vizyona sahip olması gerekmektedir.

Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonumuz, bu gerekliliği gözönüne alarak çalışmalarını sürdürdü.

Ümit ediyoruz ki, ortaya çıkan bu çalışma sonuçları, plana olabildiğince yansıtılacaktır.

Üst komisyon çalışmalarımıza ev sahipliği yapan İller Bankası Genel Müdürlüğü ve katılımcıların Macunköy Tesislerine ulaşımını sağlayan Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü yetkilileri ile alt komisyonlarımıza ve redaksiyon kurulumuz çalışmalarına ev sahipliği yapan TODAİE - Yerel Yönetimler Merkezi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı - TAU Genel Müdürlüğü ve Devlet Planlama Teşkilatı yetkililerine teşekkür ediyoruz.

Komisyon çalışmalarına görüş bildirerek, rapor yazarak katkıda bulunan tüm üyelerle çalışmanın baskıya hazır bir doküman haline getirilmesinde emek sarf eden başta Alt Komisyon Başkanları ve Raportörleri olmak üzere, Redaksiyon Kurulu'na şükranlarımızı sunuyoruz.

Prof. Dr. Yılmaz BÜYÜKERŞEN  
ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ BAŞKANI  
YEREL YÖNETİMLER ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU BAŞKANI

**YEREL YÖNETİMLER KOMİSYONU****KATILIMCI LİSTESİ****Komisyon Başkanı:**

Yılmaz BÜYÜKERŞEN, Prof. Dr., Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Başkanı

**Başkan Yrd ve Yönetim - Finansman Alt Komisyonu Başkanı:**

Birgül Ayman GÜLER, Doç. Dr.

**Başkan Yrd ve Kentleşme ve İmar Alt Komisyonu Başkanı:**

Orol ATAMAN

**Yönetim - Finansman Alt Komisyonu Raportörü:**

Kübra Cihangir ÇAMUR

**Kentleşme ve İmar Alt Komisyonu Raportörü:**

Tekin KARABIYIK

**DPT Koordinatörleri:**

Ali YONCA

Belma ÜSTÜNIŞIK

Hasan ÖZKIDIK

Sema BAYAZIT

Ruhi AÇIKGÖZ

**Redaksiyon Kurulu:**

Muammer AKARTEPE

Sema BAYAZIT

Kübra Cihangir ÇAMUR

Oğuz ÇALIŞKAN

Birgül Ayman GÜLER

Tekin KARABIYIK

Zerrin Toprak KARAMAN

Cengiz TÜRKSOY

Belma ÜSTÜNIŞIK

Ali YONCA

**Kentleşme ve İmar Alt Komisyonu Redaksiyon Kurulu:**

Orol S. ATAMAN

Tekin KARABIYIK

Ayfer ÖRGE

H.Cengiz TÜRKSOY

**KATILIMCI LİSTESİ**

<b>Adı ve Soyadı</b>	<b>Unvanı</b>	<b>Kurumu</b>
Ruhi AÇIKGÖZ	Planlama Uzmanı	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
Muammer AKARTEPE	Kamu Yönetimi Uzmanı	Erzincan Belediye Başkanlığı
Erkan AKBAY	Daire Başkanı	İller Bankası Genel Müdürlüğü
Ethem AKÇELİK	Daire Başkan Yrd.	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
Mürsel AKDENK	Öğretim Görevlisi, Dr.	Ondokuz Mayıs Ü. BESY BESB Su Yön Bl.
Arif AKIN	Ziraat Yük. Müh.	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
Jale AKTAŞ	Daire Başkanı	Hazine Müsteşarlığı
Ahmet Vefik ALP	Prof. Dr. Baş Müşavir	Başbakanlık
Özcan ALPTEKİN	Genel Müdür Yrd.	İller Bankası Genel Müdürlüğü
Asuman ALTAY	Yrd.Doç.Dr.	Dokuz Eylül Üniversitesi
Osman ALTINTAŞ	Yrd.Doç.Dr.	Türkiye Güzel Sanat Eseri Sahip. Meslek Birliği
Rüstem ALTUNBAŞ	Belediye Başkanı	Sincan Belediyesi
Hatice ANDIÇ	Mühendis	KENTKUR
Hüseyin ARABACI	Mühendis	Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü
Şermin ATAK	Araştırma Görevlisi	Dokuz Eylül Üniversitesi
Orol ATAMAN		Yeni Kentler Holding Yatırım A.Ş.
Fethi AYTAC	Emekli Vali	
Sedat AZAKLI	Araştırma Görevlisi, Dr.	Adnan Menderes Üniversitesi
Gülden BAHÇELİOĞLU	Koordinatör	Mahalli İdareler Eğitim Merkezi
Nilgün BAKIR	Yönetim Kurulu Üyesi	Türkiye Jeotermal Enerji Derneği
Emre BAŞARAN	Uzman Yrd.	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
Sermet BAŞARAN	Şube Müdürü	Özürlüler İdaresi Başkanlığı
Mehmet BAŞBUĞ	Yrd.Doç.Dr.	Türkiye Güzel Sanat Eseri Sahip. Meslek Birliği
Sema BAYAZIT	Planlama Uzmanı	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
Tekin BAYRAM	Belediye Başkanı	Yalvaç Belediyesi
Cana BİLSEL	Yrd.Doç.Dr.	ODTÜ
Necdet BOZKURT	Genel Sekreter	Eskişehir Büyükşehir Belediyesi
Gülşen Cengiz BOZKURT	Şehir Plancısı	Tüketici Hakları Derneği
Nevzat BOZTAŞ	Hakim	
E. Osman BULGURLU	Kaymakam	İçişleri Bakanlığı
Yılmaz BÜYÜKERŞEN	Prof. Dr. Belediye Başkanı	Eskişehir Büyükşehir Belediyesi
Aysen CANER	Hukuk Müşaviri	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
Hasan CANPOLAT	Mülkiye Müfettişi	İçişleri Bakanlığı
Mehmet CEYLAN	Belediye Başkanı	Safranbolu Belediyesi
Bülent ÇAKIN	Şube Müdürü	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
Oğuz ÇALIŞKAN	Kimya Müh.	EGO Genel Müdürlüğü
Kübra Cihangir ÇAMUR	Araştırma Görevlisi	Gazi Üniversitesi Müh. Mim. Fak.
Melike Dağistan ÇAVGA	Şehir Plancısı	T.M.M.O.B. - Şehir Plancıları Odası
Behiç ÇELİK	Vali	Kırıkkale Valiliği
Ahmet ÇETİN	Özel İdare Md.Yrd.	Ankara Valiliği
M. Kemal ÇOKAKOĞLU	Daire Başkanı	İçişleri Bakanlığı
Ziya ÇOKER	Emekli Vali	
Sahir ÇORTOĞLU	Hukuk Müşaviri	Türk Teknoloji Geliştirme Vakfı
Akif ÇUKURÇAYIR	Öğretim Elemanı	Selçuk Üni. İkt. Ve İda. Bilimler Fak.
Selami DEĞİRMENÇİ	Belediye Başkanı	Silivri Belediye Başkanlığı
Veysel Karani DEMİR	Mahalli İdareler Kontrolörü	Ankara Valiliği
Enver DEMİREL	Belediye Başkanı	Etimesgut Belediyesi
Ufuk DEVECİ	İmar Daire Başkanı	Erzurum Büyükşehir Belediyesi
Adnan DİNÇER	Başkan Vekili	Ankara Büyükşehir Belediyesi
Murat DİREN	Daire Başkanı	Eskişehir Büyükşehir Belediyesi
Mehmet Ali DOĞAN	Yönetim Kurulu Bşk.	Doğan Jeotermal A.Ş.
İbrahim DOĞANAY	Şehir Plancısı	T.M.M.O.B. - Şehir Plancıları Odası
İsmail DOKUZ	Danışman	Türkiye Jeotermal Enerji Derneği
Mustafa Kemal DURMAZ	Uzman	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
Engin DURMAZ	Vali Yardımcısı	Şanlıurfa Valiliği
Ayşe DURSUNOĞLU	İkinci Başkan	Türkiye Kadın Dernekleri Federasyonu
Yusuf ERBAY	Genel Müdür Yrd.	İçişleri Bakanlığı
Bülent ERCAN	Mimar	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı

Sefa ERDAL	İmar Daire Başkanı	Antalya Büyükşehir Belediyesi
Gülfer ERDOĞAN	Mimar	Çevre Bakanlığı
Güngör ERDUMLU	Doç. Dr. Planlama Uzmanı	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
Erdal EREN	Uzman	Devlet Personel Başkanlığı
Demet EROL	Öğretim Görevlisi, Dr.	Gazi Üniversitesi
Cemal EROL	Danışman	Maliye Bakanlığı
Cemalettin EROL	Üye	Tüketici Hakları Derneği
Arif ERSOY	Prof. Dr. Belediye Başkanı	Corum Belediyesi
Melih ERSOY	Prof. Dr.	ODTÜ
Ayfer EŞİM	Şube Müdürü	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
Nihat FALAY	Prof. Dr.	İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi
Namık GAZİOĞLU	Mühendis	T.M.M.O.B. -Harita Mühendisleri Odası
Cevat GERAY	Prof. Dr.	Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği
Esin GEZGEN	Şehir Plancısı	GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
Arzu GÖK	Uzman Yrd.	Hazine Müsteşarlığı
Hayati GÖKÇE	Daire Başkanı	Maliye Bakanlığı
Fikri GÖKÇEER		METİS
Candan GÖKÇEOĞLU		T.M.M.O.B.
Sezer GÖKTAN	Şehir Plancısı	Çevre Bakanlığı
Nilgün GÖRER	Asistan	Gazi Üniversitesi Müh. Mim. Fak.
Ahmet GÜRSOY	Genel Sekreter	Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği
Ganime GÜZEL	Çevre Müh.	İller Bankası Genel Müdürlüğü
Birgül Ayman GÜLER	Doç. Dr.	TODAİE
Hülya HAZAR	Daire Başkanı	İzmit Büyükşehir Belediyesi
Aykut HOKKACI	Şube Müdürü	İller Bankası Genel Müdürlüğü
Hülya İLGEN	Daire Başkanı	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
Ömer Faruk İMAMOĞLU	Genel Müdür Yrd	İller Bankası Genel Müdürlüğü
Mustafa İNCE	Teknisyen	Amasya Belediyesi
Berna İŞİKER		TSE
Sadettin İŞİL	Genel Sekreter Yrd.	Bursa Büyükşehir Belediyesi
Cemal İŞLEYİCİ	İmar Komisyonu Başkanı	T.M.M.O.B. - Harita Mühendisleri Odası
M. Ziya KAHRAMAN	Belediye Başkanı	Altındağ Belediyesi
Tahsin Cengiz KAMAN	Mimar	Çevre Bakanlığı
Ahmet KARA	Genel Sekreter Yrd.	Ankara Büyükşehir Belediyesi
Şule KARAARSLAN	Prof. Dr.	Gazi Üniversitesi
Neşe KARAARSLAN		Mersin Büyükşehir Belediyesi
Tekin KARABIYIK	Müfettiş	Kayseri BSB- KASKİ Genel Müdürlüğü
M. Ali KARAKÖSE	Hesap İşleri Müdürü	Amasya Belediyesi
Zerrin Toprak KARAMAN	Prof. Dr.	Dokuz Eylül Üniversitesi İkt. İda. Bil. Fak.
Alaybey KAROĞLU	Yrd.Doç.Dr.	Türkiye Güzel Sanat Eseri Sahip. Meslek Bir.
Kayhan KAVAS	Genel Müdür Yrd.	İçişleri Bakanlığı
Gülser Öztunalı KAYIR	Doç.Dr.	Akdeniz Üniversitesi
Çağatay KESKİNOK	Doç.Dr.	ODTÜ
Ümran KILIÇER	Daire Başkan Yrd.	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
Ömer KIRAL		
Hasan KIRMAN	Planlama Uzmanı	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
Muhammet KÖSECİK	Öğretim Görevlisi, Dr.	Afyon Kocatepe Üniversitesi
Barış KURTULUŞ	Uzman Yrd.	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
Mehmet KUŞÇU	Uzman Denetçi	Sayıştay Başkanlığı
Hasan KÜÇÜK	Oda Başkanı	T.M.M.O.B. - Kimya Mühendisleri Odası
Ahmet LEZGİ	Jeofizik Mühendisi	
Ayşegül MENGİ	Doç. Dr.	Ankara Ün. Siyasal Bilgiler Fak.
Orhan MERTOĞLU	Genel Başkan	Türkiye Jeotermal Enerji Derneği
Halil NADAROĞLU	Prof. Dr.	Yapı Merkezi
Turgay OĞUZ	Daire Başkanı	Hazine Müsteşarlığı
Nimet OĞUZ	Şube Müdürü	Hazine Müsteşarlığı
Mehmet ORHAN	Yrd. Doç. Dr.	Gazi Üniversitesi
Gökçe ORHAN	Uzman Yrd.	Özrlüleri İdaresi Başkanlığı
Ebru ÖLMEZ	Şehir Plancısı	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
İrfan ÖNAL	Genel Müdür	İller Bankası Genel Müdürlüğü

Şerif ÖNER	Araştırma Görevlisi	Dokuz Eylül Üniversitesi
Ayfer ÖRGE	İnşaat Müh.	Van Belediye Başkanlığı
Arif ÖZAY	İnşaat Müh.	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
Ayşema ÖZÇELİK	Mühendis	DİSK - Genel İş
Faruk ÖZDEMİR	Eğitim Müdürü	Adnan Menderes Üniversitesi
Hüseyin ÖZGÜR	Öğretim Üyesi, Dr.	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
Hasan ÖZKIDIK	Planlama Uzmanı	Ordu Belediyesi
Hilmi ÖZTÜRK	Belediye Başkan Yrd.	Dokuz Eylül Üniversitesi
Hamit PALABIYIK	Araştırma Görevlisi	Hazine Müsteşarlığı
Özgür PEHLİVAN	Uzman	EGO Genel Müdürlüğü
Müfit PINAR	Yatırım Müdürü	Mahalli İdareler Eğitim Merkezi
Orhan PİRLER	Emekli Vali	DİSK - Genel İş
Serhat SALİHOĞLU	Genel Koordinatörü	Maliye Bakanlığı
Vedat SANSAR	Daire Başkanı	ODTÜ
Güven SARGIN	Yrd.Doç.Dr.	GASKİ Genel Müdürlüğü
Hasan SAVRUN	Genel Müdür	İçişleri Bakanlığı
Deniz SAYIN	Başkontrolör	İller Bankası Genel Müdürlüğü
Nihat SAYINALP	Daire Başkanı	ODTÜ
Petek Kovancı SHEHRİN	Şehir Plancısı	Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı
Turgut SOĞANCI	Mimar	Konya Büyükşehir Belediyesi
Ahmet SORGUN	Genel Sekreter Yrd.	T.M.M.O.B.
Remzi SÖNMEZ	Şehir Plancısı	İller Bankası Genel Müdürlüğü
K. Doğan SÖZER	Daire Başkan Yrd.	T.M.M.O.B. - Ziraat Mühendisleri Odası
Baki Remzi SUIÇMEZ	Ziraat Müh.	Bursa Büyükşehir Belediyesi
Metin ŞAHİN	Sayman	T.M.M.O.B. - Şehir Plancıları Odası
Zafer ŞAHİN	Şehir Plancısı	Ankara Büyükşehir Belediyesi
İ. Kadri ŞENDOĞDU	Daire Başkanı	Hak-İş Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
Ayhan ŞENGÜL	Basın Müşaviri	İzmir Büyükşehir Belediyesi
Gürkan ŞENİŞİK	Genel Sekreter Yrd.	Ankara Büyükşehir Belediyesi
Melek ŞENSES	Şehir Plancısı	T.M.M.O.B. - Şehir Plancıları Odası
Bülent TANIK	Şehir Plancısı	Giresun Valiliği
Erhan TANJU	Vali	Karadeniz Teknik Üniversitesi
Abdulkadir TOPAL	Öğretim Görevlisi, Dr.	Başkent Üniversitesi
Nuri TORTOP	Prof. Dr.	Akdeniz Belediyeler Birliği
Nazım TURAL	Avukat	T.M.M.O.B. - Şehir Plancıları Odası
Berna TÜRKİLİ	Danışman	Ordu Belediyesi
Cengiz TÜRKSOY	Şehir Plancısı	T.M.M.O.B. - Makine Mühendisleri Odası
Fikret TÜRKYILMAZ	Belediye Başkanı	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
Oğuz TÜRKYILMAZ	Endüstri Mühendisi	İller Bankası Genel Müdürlüğü
M. Fatih UĞURLU	Müşavir	EGO Genel Müdürlüğü
Arif ULUCAY	APK Daire Başkan V.	Tokat Belediye Başkanlığı
Ethem ULUDAĞ	Genel Müdür Yrd.	T.M.M.O.B. - Peyzaj Mimarları Odası
İbrahim USLU	Y. Mimar	Kültür Bakanlığı
A. Betül UYAR	Yönetim Kurulu Üyesi	Konya Büyükşehir Belediyesi
Fikret ÜÇCAN	Müsteşar Yardımcısı	Hazine Müsteşarlığı
Nuri ÜNALAN	Hukuk Müşaviri	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
Münevver ÜNSAL	Emekli Vali - İçişleri Eski Bakanı	Kayseri Büyükşehir Belediyesi
Teoman ÜNÜSAN	Planlama Uzmanı	Amasya Belediyesi
Belma ÜSTÜNİŞİK	Genel Sekreter	Memur Sendikaları Konfederasyonu
Mustafa YALÇIN	İmar Müdürü	Çevre Bakanlığı
Fatih YANCI	Şehir Plancısı	Kastamonu Valiliği
Hamza YANIK	Şehir Plancısı	Hazine Müsteşarlığı
Zerrin YENER	Vali	İzmit Büyükşehir Belediyesi
Gülsun YEŞİLHÜYÜK	Şube Müdürü	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
Enis YETER	Danışman	Çankaya Belediyesi
Sunay YILDIRIM	Harita Müh.	Türk Kütüphaneciler Derneği
Enver Aksal YILDIRIM	Belediye Başkanı	
Sebahat YILDIZ		
Haydar YILMAZ		
Bülent YILMAZ		

Tülin YOĞURTÇUOĞLU Şube Müdürü  
Ali YONCA Planlama Uzmanı  
Tülin YÜCEL Danışman  
Güzide Kara YÜKSEL Belediye Başkanı  
Vedat YÜKSEL Genel Sekreter Yrd.  
Ahmet ZİREK

İller Bankası Genel Müdürlüğü  
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

İller Bankası Genel Müdürlüğü  
İmralı Belediye Başkanı  
Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi



**ALT KOMİSYON ÇALIŞMALARINA KATILANLAR VE YAZILI KATKIDA BULUNANLAR (\*)**  
(\*) İşareti olanlar yazılı katkıda da bulunanlardır.)**I. YÖNETİM VE FİNANSMAN ALT KOMİSYONU**

1. Muammer AKARTEPE (\*)
2. Mürsel AKDENK (\*)
3. Asuman ALTAY (\*)
4. Şermin ATAK (\*)
5. Orol ATAMAN (\*)
6. Sedat AZAKLI (\*)
7. Nilgün BAKIR (\*)
8. Nevzat BOZTAŞ (\*)
9. Sema BAYAZIT (\*)
10. Tekin BAYRAM
11. Sermet BAŞARAN (\*)
12. E. Osman BULGURLU (\*)
13. Aysen CANER
14. Gülşen Cengiz BOZKURT (\*)
15. Kübra Cihangir ÇAMUR (\*)
16. Oğuz ÇALIŞKAN (\*)
17. Ziya ÇOKER (\*)
18. M. Akif ÇUKURÇAYIR (\*)
19. Murat DİREN
20. Mehmet Ali DOĞAN (\*)
21. İsmail DOKUZ (\*)
22. Ayşe Tavbek DURSUNOĞLU (\*)
23. Erdal EREN (\*)
24. Cemalettin EROL (\*)
25. Arif ERSOY (\*)
26. Nihat FALAY (\*)
27. Cevat GERAY.
28. Hayati GÖKÇE (\*)
29. Nilgün GÖRER (\*)
30. Birgül Ayman GÜLER (\*)
31. Aykut HOKKACI (\*)
32. Tekin KARABİYİK (\*)
33. Zerrin Toprak KARAMAN (\*)
34. Kayhan KAVAS
35. Muhammet KÖSECİK (\*)
36. Mehmet KUŞÇU (\*)
37. Hasan KÜÇÜK (\*)
38. Ayşegül MENGİ (\*)
39. Orhan MERTOĞLU (\*)
40. Müfit PINAR
41. Halil NADAROĞLU
42. Nimet OĞUZ (\*)
43. Turgay OĞUZ (\*)
44. Ebru ÖLMEZ (\*)
45. Şerif ÖNER (\*)
46. Faruk ÖZDEMİR
47. Hüseyin ÖZGÜR (\*)

48. Hasan ÖZKIDIK (\*)
49. Gülser Öztunalı KAYIR (\*)
50. Serhat SALİHOĞLU (\*)
51. Deniz SAYIN (\*)
52. Metin ŞAHİN (\*)
53. Ayhan ŞENGÜL (\*)
54. Gürkan ŞENİŞİK
55. Erhan TANJU (\*)
56. Bülent TANIK (\*)
57. Abdulkadir TOPAL (\*)
58. Nuri TORTOP
59. Nazım TURAL (\*)
60. Berna TÜRKİLİ
61. Oğuz TÜRKYILMAZ (\*)
62. Teoman ÜNÜSAN
63. Belma ÜSTÜNİŞİK (\*)
64. Enis YETER
65. Sunay YILDIRIM (\*)
66. Tülin YÜCEL (\*)
67. Ahmet ZİREK

## II. İMAR VE KENTLEŞME ALT KOMİSYONU ÜYELERİ

### Adı Soyadı

1. Ruhi AÇIKGÖZ
2. Ahmet Vefik ALP
3. Hüseyin ARABACI (\*)
4. Orol ATAMAN (\*)
5. Cana BİLSEL (\*)
6. Melike DAĞISTAN
7. Ufuk DEVECİ (\*)
8. Mehmet Ali DOĞAN
9. H. İbrahim DOĞANAY
10. Bülent ERCAN
11. Sefa ERDAL (\*)
12. Gülfer ERDOĞAN (\*)
13. Güngör ERDÜMLÜ (\*)
14. Melih ERSOY (\*)
15. Ayfer EŞİM
16. Namık GAZİOĞLU
17. Esin GEZGEN
18. Sezer GÖKTAN (\*)
19. Ganime GÜZEL
20. Berna İŞİKER (\*)
21. Hülya İLGEN (\*)
22. Cemal İŞLEYİCİ
23. Neşe KARAASLAN (\*)
24. Tekin KARABIYIK
25. Ömer KIRAL
26. Ahmet LEZGİ (\*)
27. Gökçe ORHAN
28. Mehmet ORHAN (\*)

29. Ayfer ÖRGE (\*)
30. Arif ÖZAY (\*)
31. Hamit PALABIYIK
32. Güven SARGIN (\*)
33. Petek Kovancı SHEHRİN
34. Turgut SOĞANCI (\*)
35. Remzi SÖNMEZ (\*)
36. K. Doğan SÖZER (\*)
37. Baki Remzi SUIÇMEZ (\*)
38. Melek ŞENSES
39. H. Cengiz TÜRKSOY
40. İbrahim USLU (\*)
41. Tülin YOĞURTÇUOĞLU (\*)
42. Ali YONCA
43. Vedat YÜKSEL

**İÇİNDEKİLER**

	<b><i>Sayfa</i></b>
<b>ÖNSÖZ</b> .....	i
<b>SUNUŞ</b> .....	iii
<b>KATILIMCI LİSTESİ</b> .....	iv
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	xii
<b>GİRİŞ</b> .....	1
<b>BİRİNCİ BÖLÜM: KÜRESELLEŞME DÖNEMİNDE YERELLEŞME</b> .....	7
I. TANIM .....	7
II. DURUM .....	8
III. SORUNLAR .....	10
IV. ÖNERİLER .....	12
<b>İKİNCİ BÖLÜM: YEREL YÖNETİM MODELİ</b> .....	15
I. GENEL DURUM VE SORUNLAR .....	16
1. Mevcut Yerel Yönetim Sistemi .....	16
(1) Yerel Yönetim Kademelenmesi Sorunu .....	18
(2) Belediyeleşme Süreci ve Ölçek Sorunu .....	19
(3) Güçlü Başkan–Güçsüz Meclis Yapılanması Sorunu .....	21
II. ÖNERİLER .....	22
1. Ölçek Kaynaklı Sorunlara İlişkin Çözüm: Birleştirme Amaçlı Alan Reformları .....	22
2. Genişleyen Ölçekte Hizmet ve Katılım Sorunlarına Çözüm: Mahalle Yönetimi .....	25
3. Belediye Meclisinin Oluşumu ve Tüzel Konumu .....	26

<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: FİNANSMAN</b> .....	39
<b>I. GENEL YAPI</b> .....	39
1. Kentsel Fiziksel ve Sosyal Altyapı Finansmanı.....	40
2. Kırsal Fiziksel ve Sosyal Altyapının Finansmanı .....	42
3. Genel Öneriler .....	43
<b>II. BELEDİYE GELİRLERİ</b> .....	44
1. Mevcut Durum.....	44
2. Sorunlar .....	46
(1) GBVTT Dağıtımı .....	46
(2) Gelir Analizinde Borçlanmanın Yeri .....	46
(3) Özel Mali Piyasalara Bağlanma .....	47
(4) Hizmetleri Fiyatlandırma İlkesi.....	47
(5) Mali Özerklik Sorunu.....	48
(6) Rakamların Güvenilirliği Sorunu .....	48
(7) İstikrar Programı İlkeleri.....	49
3. Öneriler.....	49
<b>III. BELEDİYE HARCAMALARI</b> .....	50
1. Durum.....	50
2. Sorun ve Öneriler.....	53
<b>IV. BELEDİYE PROJELERİNDE DIŞ KREDİ KULLANIMI</b> .....	53
1. Durum.....	53
2. Sorunlar .....	55
(1) Yatırım Taleplerinde Artış .....	55
(2) Kamu Kredileri ve Desteklerinde Azalma .....	55
(3) Dış Borç Kullanımı Talebinde Artış .....	55
(4) Dış Borç Geri Ödemelerinde Sorun .....	56
(5) Dış Kredi Taleplerinin Değerlendirilmesi Sorunu.....	58
3. Öneriler.....	59
<b>V. YEREL HİZMETLERDE FİYATLANDIRMA SORUNU</b> .....	59
1. Durum ve Sorunlar .....	60
(1) İçmesuyu ve Kanalizasyon Sektöründe Gelişmeler .....	60
(2) Doğal ve Kamusal Tekel Alanlarında Fiyatlandırma Tartışması.....	61
(3) Türkiye'de Su Yönetimi .....	63
2. Öneriler.....	65
<b>VI. İLLER BANKASI'NIN KONUMU VE İŞLEVİ</b> .....	65
1. Durum ve Sorunlar .....	66
2. Öneriler.....	68
<b>VII. YEREL MALİYE SİSTEMİ ÖNERİSİ</b> .....	69
<b>DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: KURUMSAL YAPI VE ÇALIŞMA USULLERİ</b> .....	73
<b>I. ÖRGÜTLENME</b> .....	73
<b>II. PERSONEL YAPISI</b> .....	74
1. Mevcut Durum .....	75
(1) Memur İstihdamı .....	75
(2) İşçi İstihdamı.....	76
(3) Sözleşmeli Personel .....	78
2. Sorunlar.....	79

3. Öneriler .....	81
III. YEREL YÖNETİM İŞLETMELERİ .....	83
1. Mevcut Durum .....	83
(1) Yasal Dayanak .....	84
(2) Kuruluş Gerekçeleri ve Üstünlükleri.....	84
2. Sorunlar ve Öneriler .....	86
IV. YEREL YÖNETİM ŞİRKETLERİ .....	86
1. Mevcut Durum .....	87
(1) Yasal Dayanak .....	87
(2) Kuruluş Gerekçeleri .....	87
2. Sorunlar .....	88
3. Öneriler.....	89
V. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZELLEŞTİRME.....	90
1. Mevcut Durum .....	91
2. Sorunlar .....	92
3. Öneriler.....	93
VI. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ .....	94
1. Mevcut Durum .....	95
(1) Yasal Dayanaklar .....	95
(2) Kuruluş Gerekçeleri ve Gelişim Süreci .....	96
2. Sorunlar .....	98
3. Çözüm Önerileri .....	100
VII. SONUÇ .....	100

## **BEŞİNCİ BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ..... 103**

I. MEVCUT DURUM .....	104
1. İç Denetim .....	104
(1) Teftiş Kurulları Denetimi .....	104
(2) Seçilmiş Organların Denetimi .....	104
2. Dış Denetim .....	105
(1) Sayıştay ve TBMM Denetimi .....	105
(2) Yönetimsel Vesayet ve Denetim .....	105
(3) Yargısal Denetim.....	106
(4) Halk Denetimi (Kamuoyu Denetimi).....	107
II. SORUNLAR .....	107
1. Denetim Elemanlarının Sorunları .....	107
2. Denetim Sistemine İlişkin Sorunlar .....	108
III. ÖNERİLER .....	109
1. Genel Olarak .....	109
2. Denetim Elemanlarının Sorunlarıyla İlgili Çözüm Önerileri .....	109
3. Denetim Sisteminin Sorunlarının Çözümüne İlişkin Öneriler .....	110

## **ALTINCI BÖLÜM: YEREL TEMSİL VE KATILIM SORUNU..... 113**

I. MEVCUT DURUM .....	113
-----------------------	-----

1. Yasal Çerçeve.....	113
2. Uluslararası Sözleşmelerde Tanınan Haklar.....	114
II. YEREL KATILIMIN İLKELERİ .....	115
III. HALK KATILIMININ BİÇİMLERİ .....	116
IV. YEREL KATILIMA YÖNELİK BEKLENTİLER.....	120
<b>YEDİNCİ BÖLÜM: DEZAVANTAJLI TOPLUMSAL KESİMLER VE YEREL YÖNETİMLER .....</b>	<b>123</b>
I. MEVCUT DURUM VE SORUNLAR.....	123
1. Yerel Yönetimler ve Engellilere Yönelik Düzenlemeler.....	125
2. Yerel Yönetimler ve Yaşlılar.....	127
3. Yerel Yönetimler ve Gençler.....	129
4. Yerel Yönetimler ve Kadınlar .....	130
5. Yerel Yönetimler ve Çocuklar.....	131
II. ÖNERİLER .....	131
<b>SEKİZİNCİ BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLER VE ACİL DURUM GÖREVLERİ .....</b>	<b>135</b>
I. DOĞAL AFETLER BAKIMINDAN DURUM .....	135
II. YANGIN VE İTFAİYE HİZMETLERİNDE DURUM .....	138
III. YANGIN BAKIMINDAN SORUNLAR.....	140
IV. ÖNERİLER .....	141
<b>DOKUZUNCU BÖLÜM: DOĞAL ÇEVRENİN KORUNMASI .....</b>	<b>147</b>
I. YEREL YÖNETİMLER VE ÇEVRE İLİŞKİSİ .....	147
1. Yönetimsel Boyut.....	148
2. Ekonomik Boyut.....	148
3. Saydamlık ve Katılım Boyutu.....	149
II. SORUNLAR.....	150
III. ÖNERİLER .....	151
<b>ONUNCU BÖLÜM: KENTLEŞME VE İMAR .....</b>	<b>153</b>
I. KENTLEŞME .....	153
1. Sorunlar .....	154
2. Çözüm Önerileri .....	155
II. KENTLİLEŞME .....	158
1. Kentlileşme Sorunu .....	153
2. Çözüm Önerileri .....	161
III. PLANLAMA .....	162
1. Sorunlar .....	163
(1) Yerleşme-Kentleşme Sürecinde Yaşananlar .....	163
(2) Kentsel Arsa Sorunları .....	165
(3) Gecekondu Sorunları .....	165
(4) Planlama Sürecinde Yaşanan Sorunlar .....	167
2. Çözüm Önerileri .....	170

IV. KENTSEL ALTYAPI.....	178
1. Sorunlar .....	179
2. Çözüm Önerileri .....	181
SONUÇ .....	183

## TABLolar

### İKİNCİ BÖLÜM: YEREL YÖNETİM MODELİ

Tablo -1. İl, İlçe, Belediye ve Büyükşehir Belediyeleri Sayıları, 1970-1999 .....	16
Tablo -2. Nüfus Dilimlerine Göre Belediye Sayısı ve Nüfus .....	20

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: FİNANSMAN

Tablo -1. Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri, milyar TL 1983-1998 .....	40
Tablo -2. 1995-1999 Belediye Sayıları .....	40
Tablo -3. Belediye Gelirleri, milyar TL, 1983-1998 .....	45
Tablo -4. Belediye Gelirleri, Yüzde olarak .....	45
Tablo -5. Belediye Harcamaları, milyar TL, 1983-1998 .....	51
Tablo -6. Belediye Harcamaları, Yüzde olarak .....	51
Tablo -7. Toplam Belediye Giderleri İçinde Transferler ve Borç Ödemeleri, Yüzde olarak .....	52
Tablo -8. Hazine Garantili Dış Borç Stoku (*) .....	54
Tablo -9. Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oranı .....	54
Tablo -10. Hazine Tarafından Üstlenilen Borçlar (Bin Dolar) .....	57
Tablo -11. Su Fiyatları, 1990'ların ortası (\$/m <sup>3</sup> ) .....	63
Tablo -12. Belediyeler Fonu ve İller Bankası, milyon TL. 1986 – 1998 .....	67

### YEDİNCİ BÖLÜM:DEZAVANTAJLI TOPLUMSAL KESİMLER VE YEREL YÖNETİMLER

Tablo 1. Engellilere Yönelik Mesleki Rehabilitasyon Harcamaları Dağılımı .....	124
Tablo 2: Bazı Ülkelerde 65 Yaş ve Üstü Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Oranı .....	127

## EKLER

### İKİNCİ BÖLÜM: YEREL YÖNETİM MODELİ

Ek - 1. Kademelenme Modeli Önerileri .....	28
Ek - 2. Kalkınma Planları'nda Yerel Yönetimler .....	31

### SEKİZİNCİ BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLER VE ACİL DURUM GÖREVLERİ

Ek - APELL Nedir? .....	143
-------------------------	-----

ISBN 975 – 19 – 2567 - 3 (basılı nüsha)

Bu Çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> adresindedir.

Bu yayın 3500 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir.



## GİRİŞ

Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın çağrısı üzerine ilk toplantısını 26 Kasım 1999 günü yapmış ve çalışmaların iki ay gibi oldukça kısa bir sürede tamamlanması zorunluluğu ile karşı karşıya kalmıştır. Komisyon çalışmaları, Şubat ayının ilk haftasında yapılan redaksiyon aşaması ile birlikte toplam iki aylık bir süreyi almıştır.

ÖİK ilk toplantısında biri "Yönetim ve Finansman", diğeri "İmar ve Kentleşme" olmak üzere iki alt komisyon halinde çalışmayı kararlaştırmıştır. Çalışmalar İller Bankası, TODAİE, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve DPT'da yapılan toplantılar, ÖİK adına açılan adres aracılığıyla internet hattı ve üyeler tarafından gönderilen yazılı görüşlerin değerlendirilmesi biçiminde gerçekleştirilmiştir.

Yönetim ve Finansman Alt Komisyonu onbir başlık belirlemiş; izleyen toplantıların gündemleri bu konulara göre saptanmış; yazılı görüş ve tartışmalar ile bölüm içerikleri geliştirilmiştir. Bu çalışmalar gruplara ayrılarak değil, Alt Komisyon üyelerinin tümü ile birlikte gerçekleştirilmiştir. Belirlenen onbir başlıktan ikisi yasa tasarıları ile kalkınma planlarında yerel yönetim konusunun ele alınışının incelenmesini konu alıyordu. Bunlar, raporun genelinde kullanılmış, raporda ayrı başlık olarak yer alması gerekli görülmemiştir. Alt Komisyon'un belirlediği diğer 9 başlık, bu Rapor'un ilk 9 bölümünü oluşturmuştur.

İmar ve Kentleşme Alt Komisyonu çalışma alanını dört başlık olarak belirlemiş; yazılı ve sözlü görüşler bu başlıklar çerçevesinde raporlaştırılmıştır. Bu komisyonun hazırladığı rapor, Onuncu Bölüm'ünde yer almaktadır.

İki alt komisyonun çalışmalarından oluşan bu Rapor, 10 ana bölümden oluşmaktadır. Her başlıkta ele alınan konular, konu elverdiği oranda "mevcut durum", "sorunlar" ve "çözüm önerileri" gruplandırması içinde yazılmıştır.

Rapor, yerel yönetim türleri arasında ağırlıklı olarak belediyeler üzerinde durmaktadır. Komisyon üyelerinin katkıları belediyeler üzerinde yoğunlaşmış, il özel idareleri ile köyler ve büyükşehir belediyelerine ilişkin katkılar sınırlı kalmıştır. Bu durum, yapı analizleri için geçerlidir; fonksiyon ve genel işleyişe ilişkin değerlendirmelerde tüm yerel yönetim türleri ilgi alanı içinde yerlerini almışlardır.

Yerel yönetimler konusunda Sekizinci Plan dönemine ilişkin sonuçlar üretmesi beklenen Komisyon, Plan dönemini doğrudan kapsayan iki faktörü ve bunlar karşısındaki konumunu belirleme zorunluluğu ile karşı karşıya kalmıştır.

Bunlardan biri, Sekizinci Plan Dönemi'nin ilk yarısını şimdiden belirlemiş olan üç yıllık "İstikrar Programı"; diğeri hazırlık çalışmaları sürdürülen "Mahalli İdareler Yasa Taslağı" faktörleridir.

Hazırlanan yasa taslağının incelenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla mevcut taslak üzerinde çalışılmışsa da, Komisyon çalışmalarının sürdüğü dönemde taslağın sürekli olarak değişikliklere uğraması ve son halini almamış olması nedeniyle Rapor'da bir değerlendirme yapılamamıştır.

Komisyon, kendisine verilen görevin konjonktürel değil beş yıllık orta vadeli ve 21. Yüzyılın gelişme ve gereklilikleri görecektir doğrudan stratejik bir görev olduğu sonucuna varmıştır. Bu nedenle, anılan faktörlerin kendi çalışmasını sınırlandırıcı ve yönlendirici unsurlar olarak kabul edilmemesi gerektiği görüşüne varmıştır.

\*

ÖİK çalışmalarında, küreselleşme ve yerelleşme ilişkisi sorunu, dünya genelinde ilerleyen küreselleşme sürecinin yerel yönetimler üzerindeki etkilerinin ortaya konması konusu, önemli ve ağırlıklı tartışma maddelerinden birini oluşturmuştur. Küreselleşme sürecinin yerelleşme süreçlerini desteklediği; bunun ulus-devlet üzerinde çeşitli etkilere yol açtığı; yerelleşme kavramının küreselleşme ile birlikte daha geniş bir çerçevede tanımlanmaya başladığı; yerelleşme ile yalnızca yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin değil, buna ek olarak (1) her kademede bir alt birime yetki devri yapılması, (2) merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına yetki aktarılmasıyla yetki genişliğinin güçlendirilmesi ve (3) yetkilerin merkezi ve yerel kuruluşlardan özel sektör kuruluşlarına, gönüllü örgütlere devredilmesi süreçlerinin kastedildiği saptanmıştır.

Komisyon, dünya genelinde ilerleyen küreselleşme süreci ve bu sürecin yeniden tanımladığı yerelleşme anlayışının analiz edilmesi ve ulusal kalkınma ve demokratikleşme amaçlarına katkı ve zararlarının öngörülmesi gerektiği sonucuna varmıştır. Komisyon, tartışılan her başlıkta bu faktörü göz önünde bulundurmaya çaba göstermiştir.

\*

Komisyon, ülkemiz için önerilen çeşitli yerel yönetim kademelenmesi modelleri üzerinde tartışmış; ancak mevcut durum analizinde yetersizlik, amaçların formülasyonunda belirsizlik ve veriler bakımından yetersizlik sorunu ile karşı karşıya olunduğu saptanmıştır. Komisyon genel olarak, ölçek büyütme sağlayacak alan reformlarına ihtiyaç olduğu sonucuna varmış; ülkemizi kalıcı bir biçimde 21. Yüzyıl boyunca taşıyabilecek bir yerel yönetim kademelenme modeli geliştirilmesi için amaçları bakımından net, sağlıklı verilere dayalı, bilimsel ilkelere

uygun kapsamlı bir çalışma yapılmasını gerekli görmüştür. Böyle bir çalışma yapılmaksızın yaratılacak yeni kademeler ya da kademeler arası yeni bir işbölümü sorunları çözmeyecektir.

Kademelenme sorunu, merkezi-yerel yönetimler arasında ve yerel yönetim kademeleri (il özel idaresi, belediye ve köy) arasında yapılacak görev ve yetki dağılımı ile kaynak paylaşımı sistemini doğrudan belirleyen temel bir sorundur.

Günümüzde, hazırlanan çeşitli yasa taslaklarında getirilen öneriler nedeniyle bu sorun ivedi bir hal kazanmıştır. 1998 ve 1999 yıllarında hazırlanan Mahalli İdareler Yasa Taslakları, belediye kurma koşulunda nüfusu 2000'den 5000'e, uzaklığı 500 metreden 5000 metreye çıkarmaktadır. Köyleri güçlendirecek önlemler almamakta, bu alanlarda yatırım ve hizmetleri ilçe kademesine ya da il kademesine çekmektedir. Bu amaçla ilçe köy birliği, ilçe özel idaresi gibi yeni oluşumlar yaratılmaktadır.

Taslaklar, getirilen yeni ölçütlerin nasıl belirlendiğini; hangi sonuçları yaratacağını; ve hangi amaçları taşıdığını açıklamamakta, gerekçelendirmemektedir. Bu sorulara cevap vermeyi mümkün kılacak veriler yoktur.

Bu uygulama, köy ve küçük belediyeleri birleşmeye teşvik edecek görünmektedir; bu tercih doğrudur. Ancak burada bilinmeyen, birleşmelerin köy tüzel kişiliği sayısını ne kadar azaltacağı; ülke nüfusunun ne kadarını belediye nüfus haline getireceği; ülke topraklarının ne kadarında belediye hukukunun geçerli hale geleceğidir. Bu oranların yüksek olması halinde, Tasarılar'ın öngördüğü köy yerleşmelerine dönük ilçe özel yönetimi, ilçe köy birliği gibi yeni örgütlenmeler gereksiz girişimler olacaktır. Öngörülen hükümler böyle bir etki yapmayacaksa, o zaman bu düzenleme belediyeleşme sürecini zorlaştırmaktan ibaret kalacaktır. Böyle bir durum ise, yerel hakların yerinde kullanımı bakımından sorunlar yaratacaktır.

Genel ve yerel yönetim kademelenmesine müdahale, amaçlar netleştirilerek, yeterli veri – bilgi temelinde bilimsel gerekçelerle yapılmalıdır. Bu, küreselleşme döneminde hızlanan yerleşme tazyikinin ulusal kalkınma ve demokratikleşme amaçları doğrultusunda yönetilmesinin de güvencesi olacaktır.

\*

ÖİK, yerel yönetim alanına ilişkin reform ve değişikliklerin, kamu yönetiminin bütünü ve merkezi yönetim örgütlenmesi ile birlikte değerlendirilmesi gerektiği yaklaşımını benimsemiştir. Yerel yönetimler alanında gözlemlenen çeşitli sorunların çözümü, merkezi yönetimin planlama, eşgüdüm, rehberlik, danışmanlık, eğitim, bilgi paylaşma, denetim işlevlerini yeterli ve hızlı bir biçimde yerine getirebilmesine bağlıdır.

\*

Komisyon çalışmaları, yerel yönetimler konusunda;

- (1) başlıca kavram ve terimlerde açıklık ve anlam birliği olmadığını;
- (2) yeterli ve güvenilir veri bulunmadığını; ulaşılabilen verilerin birbirleri ile çeliştiğini;
- (3) yetersiz veri sorunu ile doğrudan ilişkili olmak üzere, mevcut duruma ilişkin saptamaların analitik olmak yerine gözlem, değerlendirme ve tercihlere dayalı bir yapıya sahip olduğunu ortaya koymuştur.

Sayılan maddelerden son ikisi, Türkiye'ye özgü durumun tespitidir. İlk maddede belirtilen sorun ise, yalnızca Türkiye'de yaşanan bir durum değildir. Dünya genelinde yaşanan gelişmeler ve buna ek olarak Avrupa Birliği süreci, dünya genelinde yerelleşme, ademi merkezileşme ve federalizm konularında sürekli olarak yeni kavramlar üretilmesine ya da mevcut kavramların farklı tanımlanmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla, terim ve kavramlardaki dağınıklık, günümüzde dünya genelinde yaşanan bir karmaşadır.

Temel kavram ve terimlerde yeterli açıklığı sağlamak üzere gerekli çalışmaların yapılması; yerel yönetimlere ilişkin yeterli ve güvenilir verilerin erişilebilir hale getirilmesi, yerel yönetimlere ilişkin strateji ve politika geliştirme çalışmalarında kritik öneme sahiptir. Bu eksikliğin giderilmesi ve gelecek yılların Plan çalışmalarından daha etkin sonuçlar alınabilmesi amacıyla, ilgili kurum ve kuruluşların gerekli önlemleri alması büyük önem taşımaktadır. Ulusal kalkınma planlarının sorumlu kuruluşu olarak DPT'nin bu yönde çalışmalar başlatması ya da başlatılmış çalışmaların sonuçlandırılması yararlı olacaktır.

\*

Yerel yönetim konusu, dünya genelinde yaşanan gelişmelere ek olarak, Avrupa Birliği süreci bakımından da özel bir önem kazanmıştır. Avrupa Birliği, yerelleşme konusu bakımından yeni kavram ve ilkeler üretmektedir. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylık başvurusunun kabulü, ülkemiz açısından Avrupa Birliği sürecinin önemini artırmış bulunmaktadır.

Avrupa Topluluğu, 1992 tarihli Maastricht Anlaşması ile Avrupa Birliği adını almıştır. Bu Anlaşma'nın 3-b maddesi, iki ilke getirmiştir.<sup>1</sup> Birincisi, Avrupa Birliği'nde idari örgütlenme ya da Birlik – Üye Devletler – Bölgesel ve Yerel Yönetimler arasında yetki paylaşımı "subzidiarite ilkesi"ne uygun olarak gerçekleştirilecektir. İkincisi, halihazırda Birlik tarafından kullanılacak yetkiler belirlenmiştir. Ancak, bunların dışında kalan konularda, üye devletlerce yürütülmesinden önce Birlik kademesince yürütülmesi daha uygun görülecek kimi yetkiler de Brüksel tarafından kullanılabilir.

---

<sup>1</sup> Maastricht Anlaşması, md:3-b: "Topluluk, kendi mutlak (münhasır) yetki alanına girmeyen alanlarda, subzidiarite prensibine uygun olarak, ancak, önerilen eylemin derecesi veya etkileri sebebiyle, Topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir." (Prof. Dr. Halil Nadaroğlu tarafından hazırlanan notta verilen çeviridir.)

Maastricht Anlaşması, Avrupa Birliği üyesi devletleri bağlayan bir anlaşmadır; Türkiye aday ülke olarak Anlaşma ile doğrudan bağlı değildir.

Türkiye, Avrupa Konseyi üyesi olarak, 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kimi çekinceler koyarak 1992 yılında imzalamış bulunmaktadır.<sup>2</sup> Şart'ın önsözünde, imzacı devletlerin "...idarede ademi merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağını düşünerek ..... bunun geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını gerektirdiğini teyid ederek... Şart'ın maddelerini imzaladıkları belirtilmektedir. Buna göre, yaratılacak Avrupa ademi merkeziyetçi olacaktır; onu oluşturacak devletlerin de buna uygun zemini hazırlamaları imza altına alınmaktadır.

Şart'ın Madde 4 Paragraf 3'ü, adını koymaksızın "subzidiarite ilkesi"ni benimsemiştir. Türkiye'nin de imzaladığı bu paragrafa göre:

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

Türkiye Avrupa Konseyi üyesi ve bu paragrafı onaylamış ülkelerdendir. Dolayısıyla bu düzenlemeye uygun hareket etmek ile yükümlüdür.

Türkiye, üniter devlet yapılanmasında merkeziyetçi örgütlenmeyi temel almış; yerel yönetim özerkliğini bu yapı içinde korumak ve genişletmek tercihinin yapmıştır. Bu tercih, atılan uluslararası imzalara aykırılık oluşturmaz.

Günümüzde, merkeziyetçilik ilkesi "aşırı merkeziyetçilik", "bürokratik merkeziyetçilik", "kırtasiyecilik" tanımlamaları nedeniyle pek çok olumsuz anlam yüklenmiştir. Bu negatif yaklaşım, konunun devlet örgütlenmesinde "ilke bakımından" taşıdığı anlamı bulanıklaştırmakta; bu durum, ilke olarak merkeziyetçiliğin reddedilmesi gerektiği sonucuna varılmasına yol açabilmektedir. Oysa, devlet örgütlenmesinde merkeziyetçilik ilkesi yerine ademi merkeziyetçilik esasına uygun örgütlenmenin çok büyük bir değişiklik anlamına geldiği açıktır. Böyle bir değişiklik, Türkiye'nin ekonomik, toplumsal ve jeopolitik konumu nedeniyle hedeflerine ve koşullarına uygun ve kabul edilebilir değildir.

İlkelere ilişkin konularda bulanıklıkların giderilmesi, hem ulusal amaçlara ulaşmanın hem de uluslararası yükümlülükleri gereği gibi yerine getirmenin güvencesi olacaktır.

---

<sup>2</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Resmi Gazete: 3 Ekim 1992, 21364.



## **Birinci Bölüm**

# **KÜRESELLEŞME DÖNEMİNDE YERELLEŞME**

Küreselleşme, yoruma bağlı olarak farklı anlamlar yüklenebilen içeriği ve hem günümüzde hem gelecekte yerel yönetimlerin konumunu ve işlevini değiştirme etkisi nedeniyle, yerel yönetim üzerine yapılan çalışmalarda üzerinde durulması gereken önemli bir süreçtir.

### **I. TANIM**

Yerel yönetimler, 19. yüzyıldan bu yana, ulus-devletin referans noktası olarak yer aldığı devlet bütünlüğü içinde tartışılmış ve yeniden düzenlemelere bu bütün içinde konu olmuştur. Son iki yüzyıl boyunca yerel yönetimlere ilişkin ilke ve politikalar, bu idarelerin merkezi yönetim ile ilişkileri ekseninde inşa edilmiştir. Yeni yüzyılda bu geleneksel temel değişme eğilimine girmiştir. Küreselleşme, ulus-devletlerin yetki ve egemenlik alanını değiştirerek yeniden belirlemeye zorlamaktadır. Bu doğrultuda, ulus-devlet yetkilerinden bir bölümünün ulus-devlet-üstü kurum ve mekanizmalara doğru devri talep edilmektedir. Bu devrin niteliği ve kapsamı henüz netleşmemiştir.

Ulus-devletler, tanımlarını asıl olarak merkezi yönetim ağırlıklı örgütlenmelerinden alan yapılardır. Bu özellik, son iki yüzyıl boyunca, yapı ister federal ister üniter olsun, devletlerin tümü için geçerli olmuştur. Küreselleşme süreci, ulus-devleti gelenekselden farklı bir tanıma kavuştururken, bu yapıya da müdahaleyi gündeme getirmekte ve ulus-devlet içindeki merkezi - yerel dengesini ademi merkezîyetçilik ilkesi temelinde ve ikincisi lehine yeniden düzenlemeyi talep etmektedir. Bir başka deyişle, küreselleşme sürecinin gerçekleşme araçlarından biri de yerelleşme süreci olmaktadır.

Günümüzde, merkezîyetçilikten uzaklaşma, idare hukukunun tanımladığı üç anlamda da talep edilmektedir:

- (1) Hiyerarşik yapılarda üst kademedeki daha alt kademeye yetki devri;
- (2) Merkezden taşraya yetki aktarımı ya da yetki genişliği,
- (3) Merkez - taşra yönetiminden yerel yönetimlere yetki göçerimi ya da desantralizasyon.

Bunlardan birincisi örgütsel yaşam düzlemini ilgilendirirken, ikincisi ve üçüncüsü devlet örgütlenmesi düzlemini ilgilendirmektedir. Bu raporun ilgi alanı üçüncü yerelleşme türüdür.

Günümüzde yerelleşme tartışmaları ve yerel yönetim reformları, son iki yüzyıldan bu yana yapılan düşünce araçları ile yapılamaz. Ulus-devleti referans noktası alan ve bu bütün içinde devletin etkili ve demokratik işleyişini sağlamayı amaçlayan yaklaşım, günümüz ve gelecek için yetersizdir. Yerel yönetim reformları ve yerelleşme, bundan böyle ulusal dinamiklerle birlikte küresel dinamikleri de hesaba alarak düşünölmek ve geliştirölmek zorundadır. Bu zorunluluğun, ulusal amaçları gerçekleştirecek doğrultuda yerine getirilmesi gerektiği açıktır. Bu nedenle, küresel dinamiklerin açık ve sağlıklı bir şekilde analiz edilmesi, ve bu süreci ulusal çıkarlar açısından yönlendirme gücünün elde tutulması gerekmektedir.

## II. DURUM

1970’li yıllarda, gelişmiş ölkelerde kâr oranlarının düştüğü, sabit sermaye yatırımlarında azalmaların baş gösterdiği; tüm sanayi dallarında üretken kapasite kullanımının daraldığı, işsizlik ve enflasyon oranlarının artma eğilimine girdiği görölmüştür. Ekonomik sistemdeki daralma, gelişmiş ölkelerde kredi talebinin azalmasına yol açmıştır. Uluslararası ticari bankaların elindeki sermayenin gelişmiş ölkelerde gerçekleştirilememesi, bu sermayenin az gelişmiş ölkelere aktarılmasını zorunluluk haline getirmiştir. Bu bunalımdan çıkış için devletin kamusal alanının daraltılması, bazı alanlardan tamamen çıkartılması koşulları yaratılmaya çalışılmıştır. Bu gelişmeler, Amerika Birleşik Devletleri’nde Reaganizm ve İngiltere’de Thatcherizm olarak adlandırılan politikalar ile karşılanmıştır. Bu politikaların üç önemli değişimi içerdiği ileri sürölmektedir. Toplumsal bölüşüm düzeninin önemli bir biçimde değiştirilmesi, devletin ekonomiye müdahale biçiminin radikal olarak değiştirilmesi ve bütün ekonomik süreçlerin küreselleşmesinin hız kazanması. Son onbeş, yirmi yıllık süreçte başlıca ekonomik süreçler hızla uluslararasılaşmış, bu dönüşüm kârlılık düzeyinin yükselmesine önemli ölçüde katkı sağlamıştır. Sermaye, yatırım ve üretim için en uygun koşulları sağlayacak biçimde dünyaya yayılmakta, her yöreye girmektedir. Bir başka deyişle dünyanın tek ve bütünleşmiş bir pazara dönüşümü hız kazanmış görünmektedir.

Küreselleşmenin gerçekleştiği başlıca alanlar şunlardır:

*Ulusların Egemenliğı:* Ulusların, sınırları belirli bir toprak bütünlüğü üzerinde var olan egemenliğini sürdürebilmesi, bağımsızlığı esas alan bir yönetim biçimine sahip olmalarına bağlıdır. Ancak, küreselleşme dünya genelinde tam liberalizasyon politikaları ile ulusal sınırları belirsizleştirmekte, tüm uluslar dünyadaki gelişmelerden etkilenmektedir. Hükümetler kendilerini uluslararası şirketlerden, küresel borsalardan, bilgisayar ağlarıyla olan bilgi akımından, nükleer tartışmalardan, küresel kitle iletişim araçlarından, uzaktan kumandalı izleme cihazlarından, ulusal paranın yerine dolar, mark gibi paraların kullanılmasından uzak tutamamaktadırlar. Bu maddi gelişmelere paralel olarak küreselleşme, aynı zamanda ulusların egemenliğinin temel taşları olan bazı kültürel ve psikolojik değerleri aşındırmaktadır. İnsanlar, ulusların egemenliğine olan bağlılıkları yerine yeni bağlılıklar bulmaya; ölkeler arası kültürel farklılıklar eski önemini yitirmeye başlamıştır.



*Uluslararası Kuruluşlar:* Ülkelerarası ilişkileri düzenleyen bölgesel ve küresel kurumlar 1945'lerden beri var olmakla beraber, küreselleşme sürecinde bu kurumların etki alanları ve güçleri artmıştır. Küresel kurumların (Birleşmiş Milletler, OECD, IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü) görev alanları giderek genişlemiş, bu kurumlar ülkelerin makro-ekonomik politikaları, uluslararası uzlaşmazlıkların çözümü, insan hakları konusundaki standartların sağlanması konularında etkili olmuşlardır ve olmaktadır. Bölgesel kurumlar veya birlikler (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Birliği, Pasifik Asya Ekonomik Birliği, Güney Doğu Asya Milletleri Birliği, Avrupa Birliği, v.s.) daha etkili biçimde ortak hareket etmeye, üye ülkeler için daha kapsamlı ve daha önemli yükümlülükler getirmeye başlamışlardır.

*Ekonomi:* Firmaların üretim metodları (araştırma ve geliştirme, malzemelerin işlenmesi, yedek parça hizmeti, parçaların montajı, ürünün tamamlanması ve kalite kontrolü) ve sonuçları ile ilgili kararlar ve uygulamalar, firmanın bulunduğu ulusal sınırların ötesini düşünmeyi zorunlu hale getirmiştir. Uluslararası firmalar dünya ticaretindeki paylarını giderek artırmaktadırlar. Borsalar, dünyanın her tarafında kabul edilen kredi kartlarının yaygınlaşması, belli başlı para birimlerinin dünya genelinde kullanılması, finansman kaynakları ve para açısından ülkeler arasındaki sınırları kaldırmıştır. Dünya tek bir pazar, tek bir ilgi alanı haline gelmekte; şirketler ve gönüllü kuruluşlar, devletler arası sınırları ortadan kaldıran örgütlenmeler ve faaliyetler ortaya koymaktadır. Şirketler dünyayı kendi faaliyet alanları için tek bir gezegen olarak görmekte, dünyadaki insanları kendilerinin hazır veya potansiyel müşterileri veya ilgi alanına giren kişiler olarak görmektedirler.

*Standartlar:* Ülkelerin kendi günlük hayatlarında varolan sayısız teknik standart, hizmet standartları, demokratik hak ve özgürlüklere ilişkin ölçütler, ulusal sınırların ötesinde uluslararası öneme ulaşmış, bunlara ilişkin olarak dünya çapında kabul gören genel anlayış, ülkelerin politikaları üzerinde etkili olmaya başlamıştır. Artık, herhangi bir ülkedeki çevre ya da insan hakları ihlalleri dünya kamuoyunu harekete geçirebilmekte ve bu konuda ilgili ülkeye baskı yapılımasını sağlayabilmektedir.

*İletişim:* Gelişen teknolojiyle insanların günlük hayatının vazgeçilmez parçaları haline gelen bilgisayar ağları, telefon sistemleri, elektronik kitle iletişim araçları ve benzeri yenilikler, bireylere, dünyadaki yerlerinin ve aradaki mesafelerin önemi olmaksızın, birbirleriyle anında iletişim kurma imkanı vermektedir. Önemli herhangi bir siyasi veya toplumsal olay, anında bütün ülkelerin televizyonlarında yansımakta, sıradan bir kişi, bilgisayar ağları aracılığıyla diğer ülkelerdeki insanlara ulaşabilmektedir.

*Bilgi toplumu:* 1970'lere kadar ülkelerin ekonomik faaliyetleri tarım ve sanayi alanında yoğunlaşmakta idi. Ancak küreselleşme sürecinde genel ve özel anlamda bilgi, zenginliğin asıl kaynağı olmaya başlamıştır. Bilgisayarlar, iletişim araçları, ekonomide işgücü kaynağından, araziden, fabrikadan ve paradan daha önemli varlıklar olarak ortaya çıkmıştır.

Bu yeni topluma ‘bilgi toplumu’, ‘bilgi çağı’, ‘post-sanayi toplumu’, ‘hizmet ekonomisi’ veya ‘bilim toplumu’ gibi çeşitli adlar verilmiştir.

*Çevre Sorunları:* Dünyanın iklimindeki değişim veya düzensizlikler, ozon delinmesi, dünya genelinde doğal kaynaklardaki genel tükenme, çevre kirliliği, nükleer santrallerin ve kimyasal atıkların sebep olduğu veya olabileceği zararlar gibi ekolojik sorunlar, ülkelerarası sınırların önemi olmaksızın bütün dünyayı etkilemekte, ülkelerin kendilerini bu sorunlardan soyutlamasına olanak bırakmamaktadır.

### III. SORUNLAR

Küreselleşme süreci, yerelleştirme politikaları kapsamında kimi yapısal özelliklere sahiptir; bu yapısal özellikler bazı sakıncaları da beraberinde getirmektedir.

- (1) Modern yerelleştirme yaklaşımı, devlet örgütlenmesinde ademi merkeziyetçilik ilkesini temel ilke olarak kabul etmektedir.

Küreselleşme çağının yerelleştirme anlayışı, merkeziyetçilik ilkesi yerine ademi merkeziyetçilik ilkesini temel saymaktadır. Devletin ademi merkeziyetçi ilkeye göre örgütlenmesi, değişik ülkeler için değişik sonuçlar yaratan bir tercihtir. Bu ilkeye göre örgütlenme, bazı ülkelerde mikro milliyetçi ve dinsel-mezhep tabanlı örgütlenmelerin yaygınlaşması anlamına gelebilmektedir. Üst ulusal kimliklerde birleşmiş çeşitli toplulukların bu kimlikleri reddetme eğilimi, ulus-devlet yapısını hem gelişmiş hem gelişmekte olan ülkelerde tehdit etme potansiyeli ile ortaya çıkmıştır.

- (2) Modern yerelleştirme kavramı, yerel yönetimleri güçlendirmeyi son amaç olarak değil, son amaca gidişte bir ara amaç olarak benimsemektedir.

Küreselleşmenin başarısı, belki çelişki gibi görünmekle birlikte, yerelleşme süreci ile birlikte yürümesine bağlıdır. Klasik anlamda, yerelleşme (desantralizasyon), ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder; bu anlamda yerelleştirme, yerel yönetimlerin ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetime oranla güçlendirilmesidir. Günümüzde ise yerelleştirme, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler gibi) ve şirketlere aktarılması olarak kabul edilmektedir. Yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramları, modern anlamdaki yerelleştirme teriminin çeşitli uygulamalarıdır. Yerel yönetimler, yerelleştirme politikaları ile güçlendirilmekte ancak asıl olarak yetkilerin buradan piyasa güçlerine transferi amaçlanmaktadır. Modern anlamda yerelleştirmenin yöneldiği bu hedef, onu klasik anlamda yerelleştirmeden ayıran en önemli özelliklerden biridir.

- (3) Yerel yönetimler arasındaki farklılıklar ve bu kurumların yapısal yetersizlikleri, kaynak kullanımında etkinlik sağlamayı güçleştirmektedir.

Yerelleşmenin öncelikli öznelere olan yerel yönetimler, hem toplumsal yapı hem örgütlenme gücü bakımından çeşitli yetersizlikler içindedir. Birbirinden farklı gelişmişlik düzeylerine sahip olan, yeterli yetişmiş işgücünü istihdam etme bakımından uygun büyüklüklere sahip olmayan yerel yönetimlerin, başlıca sosyal ve ekonomik görevleri üstlenmeleri, etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında önemli darboğazlar oluşturabilmektedir.

- (4) Yerel bakış açısı, küresel iş stratejileri karşısında yeterli pazarlık ve direnç gücüne sahip değildir.

Yeterli donanıma sahip olmayan yerel yönetimler, işbirliği yapmaları hedeflenen sivil toplum örgütlerini ve şirketleri kamu yararına yönlendirme kapasitesine sahip değildir. Oysa küreselleşme dönemi, yerel yönetimleri, dünya genelinde iş stratejilerine sahip olan; dünya piyasalarında giderek tekel haline gelen; son yirmi yıldan bu yana transnasyonel olarak adlandırılmaya başlanmış olan şirketler ile doğrudan karşı karşıya bırakan bir dönemdir. Günümüzde Dünya Ticaret Örgütü eliyle geliştirilen çok taraflı yatırım anlaşmaları, yerel hizmetler sektörünü var olan engellerden kurtararak tam liberalizasyonu amaçlamaktadır. Ne var ki, dünya ölçeğinde iş stratejisi ile yerel amaçla sınırlı görüş alanı, aralarında hiçbir denge bulunmayan iki unsurdur. Daha önemlisi bu iki unsur, ulusal görüş alanının ihmal edilmesi anlamına gelmektedir. Ademi merkezîyetçilik esasına göre örgütlenme, bu dengesiz ve ulusal bakış açısından yoksun ilişki karşısında savunma araçları geliştirme olanaklarını daraltmaktadır.

- (5) Modern yerelleştirme kavramı, yerel yönetimlerin hizmet verdikleri kesimin tanımını değiştirmiştir.

Yerel yönetimler, son iki yüzyıldan bu yana, hizmet verdikleri kesimi yurttaş - yerel halk - hemşehri olarak tanımlamışlardır. Küreselleşme süreci ile birlikte bu kavramların yerine "müşteri" kavramı getirilmiştir. Bu radikal bir değişikliktir: (1) Yerel hizmetler alanını kamu hizmeti etiği içinden çıkarmakta, piyasa etiği içine kaydırmaktadır. (2) Yerel halk ile yerel yönetim arasındaki ilişkiyi ulusal bir kimlik olan yurttaşlıktan ve yerel bir kimlik olan hemşehrilikten uzaklaştırmaktadır. Bu bağlılıkların yerine, ulusal ve yerel kimliği olmayan, bu kimlikler bakımından nötr olan bir kavram getirerek bağları kırmaktadır. Bu özellik, yerel meclislerin yapısını, yerel yönetimlerin istihdam tarzlarını, yerel yönetim maliyesini, kısaca tüm yerel yönetim sistemini değiştirecektir. Bu değişikliğe hangi yerel parçanın nasıl tepki vereceğini önceden kestirmek güçtür.

- (6) Yerel kamu hizmetleri, doğrudan insan ve toplum sağlığını ilgilendiren işlerden oluşur. Bu nedenle, bu hizmetlerde hiçbir modele angaje olunmaması gerekirken, modern yerelleştirme özel sektör işletmeciliğini tek alternatif olarak görmektedir.

Küreselleşme süreci, yurttaş kavramından müşteri kavramına geçiş ile karakterizedir. Yerel hizmetler, hizmetten yararlananların karşılığını ödemeleri ilkesi üzerine yerleşmeye başlamıştır. Bu ilke, yerel hizmetlerin küresel piyasalara doğrudan açılması ile uyumlu bir gelişmedir.

"Kullanan öder" ilkesi, bireylerin kamu hizmetlerine duyarsızlıklarını önleme, yönetimden hesap sorma tavrı geliştirmelerini sağlama potansiyeli taşımaktadır. Buna karşın, Türkiye'de yerel yönetimler sosyal refah düzeyini artırmak değil, ortak toplumsal yaşamı asgari koşullarda sürdürülebilir kılmak ile görevlendirilmiştir. Sundukları hizmetler, genel toplumsal sağlık ve günlük yaşamın asgari şartlarını karşılayan hizmetlerdir. Bunların fiyatlandırılma olanağı oldukça sınırlıdır; böyle bir zorlama yerel ortak yaşamın asgari şartlarının yerine getirilememesi anlamına gelebilir. Öte yandan, müşteri olarak sınıflandırılmış yerel halk, kaynakların hizmet olarak ödeme gücü olan kesime yönlendirilmesi anlamına gelir. Oysa, son yarım yüzyıldan bu yana yoğun iç göç, kentsel yapılarda önemli eşitsizlikler yaratmış bulunmaktadır. Kaynakların, avantajlı kesimlere yönlendirilmesi, mevcut eşitsizlikleri artırma etkisi yaratabilir. Bu iki temel nedenden ötürü, Türkiye'de yerel hizmetlerin kamusal niteliğinin korunması ve küreselleşme dönemi ile doğan ilkelerin ülke koşullarına uygun bileşimler haline getirilmesi gerekli görünmektedir.

#### IV. ÖNERİLER

1. Küreselleşme sürecinden en çok yararı sağlamak, bu süreci ulusal çıkar yararına yönetmek ile mümkün görünmektedir. Bu hedef, idarenin bütünlüğü çerçevesinde gerçekleştirilebilir. Yerelleşme politikaları, öncelikle merkezi yönetimde yeniden yapılanmayı gerektirmektedir. Merkezi yönetimin, yerelleşme ile doğabilecek çeşitli sakıncaları engelleyecek ya da ortadan kaldıracak biçimde yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetimler ile ilişkilerin yeniden formüle edilmesi büyük önem taşımaktadır.

2. Yerel hizmetler, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kurumlarca tam liberalizasyona kavuşturulmak istenen hizmet alanları içinde yer almaktadır. Bunun anlamı, yerel hizmetlerin özel sektöre devredilmesi, kamu kurumlarının bu devirde idare hukuku ilkelerinden yararlanmaktan vazgeçmeleri, yerli ve yabancı firma ayırımı yapmaksızın davranmaları, yerel hizmet standartlarının uluslararası standartlara yükseltilmesidir. Asıl olarak küreselleşme ile yerelleşmenin buluştuğu nokta burasıdır.

Yerel hizmetlerde küresel düzeyde liberalizasyon, yerel yönetim maliyesi sistemini doğrudan etkileyecek bir gelişmedir. Yerel yönetimler, hizmetlerini kamu kaynakları - kamu kredileri -

özellikler dışında fiyatlandırma ve dış kredilere dayandırma yönünde değişeceklerdir. Bunun anlamı, yerel yönetimlerin son iki yüzyıldan bu yana bağlı oldukları ulus-devlet hazinesinin yanısıra uluslararası mali piyasalara bağlanmalarıdır. Dış borçlanma, 1985-1999 yılları arasında görüldüğü üzere hızla büyüyen ve yüksek maliyeti nedeniyle yeni sorunlar yaratan bir kaynaktır. Uluslararası piyasaların yeni bir finansman kaynağı olarak beklenenden hızlı gelişmesi, pahalılığı ve taşıdığı koşullar, yerel hizmetlerin niteliğinde kontrol edilmesi güçleşen değişiklikler yaratmaktadır. Oysa kıt kaynakların optimum kullanımı, çeşitli hizmet alternatiflerini göz önünde bulundurmayı ve en yüksek fayda sağlayacak alternatifi devreye sokmayı gerektirmektedir.

Yerel hizmetlerin başlıca parçası altyapı yatırımlarıdır. Küreselleşme döneminde değişme, asıl olarak bu hizmet alanında ortaya çıkmıştır. Yerel altyapı, genel olarak doğal tekel alanlarından oluşur; bu nedenle işletme bakımından da tekelleri karakter taşır. Dolayısıyla yerel altyapı, yüksek karlar sunan bir tekel alanıdır. Bu cazibe, gelişmiş ülkelerde doygunluk nedeniyle sınırlı iken, gelişmekte olan ülkelere günümüzde neredeyse sonsuz gibi görünmektedir.

Yatırım yetersizliği, dolayısıyla yüksek yatırım gereksinmesi nedeniyle dünya şirketlerinin ilgisini çeken bu alanın pazarlık gücü yüksektir. Yerel yönetimlerin pazarlık gücü, merkezi yönetim desteği sağlanarak artırılmalıdır.



## İkinci Bölüm

### YEREL YÖNETİM MODELİ

Çağdaş yerel yönetim kurumu, çağdaş merkezi devlet örgütlenmeleri ile birlikte doğmuştur. Yerel yönetimlerin yetki ve işlevleri bakımından güçlendirilmesi eğilimi neredeyse sürekli bir eğilim olmuş, ancak küreselleşme dönemi ile birlikte bu eğilim başlıca taleplerden biri haline gelmiştir.

Yerel yönetim programında ortaya konulan anahtar sözcükler; sorumluluk, şeffaflık, etkinlik, karar süreçlerine yönetilenlerin katılımı/demokrasidir. Bu kavramların açılmış hali kısaca,

- Yerel hizmet istemlerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak,
- Yerel yönetimin, kendi koşullarına ve gereksinimlerine en uygun yönetim yapısını belirlemesine imkan tanımak,
- Yerel yönetimi, merkezi yönetimin müdahalelerinden olduğu kadar, merkezi yönetimi de yerel yönetimlerin baskıyla getirebileceği isteklerinden korumaktır.

Bu bağlamda, etkin bir yerel yönetimin sahip olması beklenen özellikler aşağıda sıralanmıştır.

- Yerel yönetimler, demokratik olmalıdır;
- Yerel yönetimlerde karar ve yürütme organlarının yerel topluluğun oyuyla görevlendirilmeleri asıldır;
- Halk bilinçli ve sorumluluğunun farkında olmalıdır;
- Yerel harcamalar yönetim ve yargı birimlerinin denetimine açık olmalıdır;
- Karar verme süreçlerine halkın her düzeyde katılımı ve ortak çalışma gibi değerler yerel yönetim ortamında anlamlı uygulama olanakları bulabilmelidir.

Yerel yönetimler yönetsel özerkliğe sahip kamu tüzel kişilikleri olmalıdır. Kararları ve eylemleri ne önceden izne ne de sonradan onaya bağlı kılınmalıdır. Yerel yönetimleri bağlayan en önemli unsur, hukuka uygun çalışma zorunluluğudur. Hukuka uygunluğu karara bağlayacak tek organ yetkili yargı kuruluşlarıdır. Hukuka uygun çalışma zorunluluğu yerel yönetimlerin başına buyruk olmasını engelleyecek en önemli unsurdur. Bir yandan merkezi yönetimin, diğer yandan da halkın ve toplumsal örgütlerin “hukuka uygunluğu” denetleyecek önemli araçlarla donatılması sağlanmalıdır.

## I. GENEL DURUM VE SORUNLAR

### 1. Mevcut Yerel Yönetim Sistemi

Türkiye'de yerel yönetim sistemi il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç kademelidir. Ancak bu üç kademe arasında tüzel olarak herhangi bir hiyerarşik ilişki bulunmadığı gibi eşgüdüm amaçlı ilişki de bulunmamaktadır. Bunların birbirleri arasındaki ilişkisizlik, genel yönetimin taşra kuruluşları olan ilçe (kaymakamlık) ve il (valilik) kanalları ile giderilmektedir.

İl özel idaresi 1913, köy 1924, belediye ise 1930 tarihli yasalar ile yönetilmektedir. Ancak zaman içinde her üç yasada da önemli değişiklikler yapılmış ve yasalar günün gereklerine uygun hale getirilmiştir. Üç yerel yönetim türü arasında ağırlık önceleri il özel idarelerindeyken, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında denge belediyelerden yana dönmeye başlamıştır. Kırdan kente kitlesel göçlerin sonucunda ortaya çıkan toplumdaki yapısal dönüşümler köy muhtarlığının önemini azaltarak belediyeleri öne çıkarırken, il özel idarelerinin yetki ve görevleri büyük ölçüde merkezi yönetimce üstlenilmiştir. Belediye sistemine 1984 yılında büyükşehir belediyesi modeli eklenmiştir.

**Tablo 1. İl, İlçe, Belediye ve Büyükşehir Belediyeleri Sayıları, 1970-1999**

Yıllar	İller	İlçeler	Büyükşehir	Toplam Belediye
1970	67	572	-	1.303
1980	67	572	-	1.725
1985	67	580	3	1.703
1986	67	582	4	1.802
1987	67	693	7	1.911
1988	67	693	8	1985
1989	71	696	8	2.032
1990	73	829	8	2.061
1995	79	847	15	2.802
1999	81	850	15	3.227

Kaynak: Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM) Kayıtları, 31 Aralık 1999.

İl, ilçe, belediye ve büyükşehir belediye sayılarında ilkesiz artış eğilimi sürmektedir. 1988 yılında 67 olan il sayısı 1999'da 81'e; 693 olan ilçe sayısı 850'ye; 1985 olan toplam belediye sayısı ise 3227'ye yükselmiştir.

Ülke genelinde 81 il özel idaresi, il genel meclisi üyesi 3.212 kişi ile çalışmaktadır. Günümüzde sayıları 3227 olan belediyelerin ise yaklaşık 35.000 meclis üyesi vardır. Köylerin karar ve yürütme organları ile personel sayılarına ilişkin güvenilir bilgiler yoktur. Toplam 34.600 köyün, kabaca bir hesapla 175.000 kişiden oluşan muhtar ve ihtiyar heyeti üyesi tarafından yönetildiği söylenebilir. Demek ki, ülke genelinde yerel hizmet ve kaynaklara, toplam 225.000 kişiden oluşan seçilmiş organlar yön vermektedirler.

İl özel idarelerinde 5000, belediyelerde ise 300.000 dolayında kişi çalışmaktadır.



Yerel yönetim sistemimiz, çeşitli zamanlarda köktenci biçimde yeniden düzenlenmek istenmiş; ancak bu çabalar sonuca varmamıştır. Her üç yerel yönetim türünde de değişik zamanlarda parçacı yaklaşımlarla değişiklikler yapılmış; bu müdahaleler ile sistemde önemli kimi değişiklikler yaratılmıştır.

Kalkınma planları, yerel yönetimlerde parçacı yaklaşımla farklı zamanlarda yapılan değişiklikleri izlemek için kullanışlı araçlardır.

Beşer yıllık dönemleri kapsayan yedi plan incelendiğinde, bu planların başlangıçta köy kalkınmasına verilen önemle hazırlandığı, ancak bu yaklaşımın son dönemlerde belediyelerde odaklanmaya doğru değişmiş olduğu görülmektedir. Altıncı Plan'dan başlayarak, Kalkınma Planları, belediyelerin önemini koruyarak yerel yönetim sisteminde ağırlığı mekan yönetimi sisteminden alan yönetimi sistemine doğru kaydırma çabasına girmişlerdir.

Alan yönetimi, ilk olarak kırsal alanlar için "toplum kalkınması" yaklaşımı çerçevesinde ilçe temelinde gündeme gelmişse de Plan'ların, dikkatlerini kırsal alandan kentsel alanlara çevirmesi ile birlikte uygulamaya girme şansı kalmamıştır. Alan yönetimi ikinci kez, Üçüncü Plan'da gündeme girmiştir. Bu kez yalnızca kırsal değil, hem kırsal hem de kentsel yerleşmelerin il düzeyinde ve planlama temelinde, kısaca İLMİP (İl Mahalli İdareler Planlaması) olarak anılan modele oturtulmuştur. Genel olarak, bu model yerel yönetimin üç kademeli yapısına ve oluşumuna dokunmamış; yapıyı olduğu gibi korurken sevk ve idareyi planlama gücüyle ve işleyiş aracılığıyla il kademesine çekmeyi öngörmüştür. Ancak model bu planla sınırlı kalmıştır. Altıncı ve Yedinci Planlar alan yönetimi kavramını bir kez daha gündeme getirmiştir. Bunlar da var olan üç kademeli yapıyı korumakta; bunlara ilçe kademesini dördüncü yerel yönetim türü olarak eklemektedirler. Yedinci Plan bu dörtlü yapıda, il özel idaresini il genel idaresinin büyük bölümünü içine alarak genişletecek biçimde yeniden düzenleme formülünü benimsemiş bulunmaktadır.

Mekan yönetimi, daha açık deyişle belediye ve köy tüzel kişilikleri, tüm planlarda korunmuştur. Burada istisna, belediyeleşme politikasında değişiklik talebidir; belediyeleşme için öngörülen 2000 nüfus yetersiz görülmüş ve hizmetin götürülmesinde optimum büyüklüğün sağlanması öngörülmüştür.

Mekan yönetimi ile gelen sınırlılıklara köklü bir müdahaleden kaçınılmış, bunun yerine, son üç Plan'da yerel yönetim birlikleri kurmanın özendirilmesi uygun görülmüştür.

Kırsal yerleşmeler ve köy tüzel kişiliği, uzun zamandır ayrı bir tartışma başlığı yapılmamakta, bu kuruma ilişkin düzenlemeler önerilen alan yönetimi modeli içinde dolaylı olarak yer almaktadır.

Kalkınma Planları'nda genellikle yerel yönetim çalışmalarının merkezden yönlendirilmesi ve denetimi, amacına dönük vesayet çerçevesinin geniş ve ağır olduğu vurgulanmış; gereksiz vesayet uygulamalarına son verilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Vesayet sisteminde

değişiklik bir ucuyla yerel yönetimleri ilgilendirirken, bir ucuyla da merkezi yönetimi ilgilendirir. Planlar, vesayet azaltılması ile sorunu çözülecek saymış; ancak vesayet yetkisinin merkezi yönetim açısından nasıl tanımlanması ve merkezin bu yetki çerçevesinde nasıl örgütlenmesi gerektiği üzerinde durmamıştır. Nitekim merkezdeki perspektif boşluğu, kısa zaman içinde yatırım planlaması ve temel verilerin değerlendirmeye alınması bakımından çeşitli sorunlara yol açmıştır.

Son dönemlerde hazırlanan Planlarda bu sorunların aşılması amacıyla yerel yönetim - merkezi yönetim ilişkisinin sağlıklılaştırılması gerektiği vurgulanmış ve eşgüdüm bakanlığı, bilgi bankası vb. oluşumların gerçekleştirilmesi gereği üzerinde durulmuştur.

Planların genel incelemesi, yerel yönetim sistemine ilişkin sorun alanlarının neler olduğunu açığa çıkarmaktadır. Aşağıda başlıca sorun alanları ele alınmıştır.

### **(1) Yerel Yönetim Kademelenmesi Sorunu**

Kamu yönetimi, genel olarak merkezi yönetim - yerel yönetimler gerilimi üzerine kurulur. Değişik zaman ve koşullarda merkezi ve yerel yönetimler arasındaki işbölümü bu gerilimin niteliğine göre dengelenir. Bugün Türk kamu yönetiminde dengenin merkezi yönetimden yana ve merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin yerel yönetimlere göre daha fazla olduğu bilinmektedir. Bu yapının;

- Hizmetlerin yürütülmesinde aksaklıklara neden olduğu,
- Hizmetin gerektirdiği esnekliği sağlayamadığı,
- Tasarruf, verimlilik, demokratiklik ilkelerine uygun olmadığı,
- Hizmetlerin gecikmesine ve bürokrasiye neden olduğu

öne sürülmekte ve yerel yönetimlerde reform yapılması, kimi yetkilerin merkezden yerele devredilmesi ve merkez-yerel dengesinin yeniden oluşturulması gereği yaygın biçimde tartışılmaktadır.

Ülke genelinde yerel yönetim yapılanmasının nasıl olması gerektiği yönünde çeşitli model önerileri geliştirilmiş durumdadır. Yerel yönetim yapılanmasında kimi genel ilkelerde uzlaşma sağlanmış; ancak genel kabul gören köktenci bir yeniden yapılanma önerisi henüz geliştirilememiştir. Bu durum, yakın zamanda hazırlanmış çeşitli yasa tasarılarında kendisini açıkça göstermektedir.

Bu Tasarılar'da, yerel yönetimlerdeki kademelenme sorunu üzerine bir açıklık yoktur. Ancak Tasarıların şu ortak özellikleri olduğu söylenebilir:

- Kırsal ve kentsel yerel yönetim ayırımı sürdürülmektedir;
- Belediyeleşme güçleştirilmekte, belediye modelinin uygulama alanı daraltılmaktadır;
- İller, taşra genel yönetimi ve yerel yönetim sisteminde temel birimler haline getirilmektedir;

- Köy tüzel kişiliği etkisizleştirilmektedir; kırsal yerleşmelerin yönetimi köyden alınarak ilçe ve il idarelerine çekilmekte, bir başka deyişle kırsal yerleşmelerin yönetimi mekan yönetiminden alan yönetimine dönüştürülmektedir.

Tasarılar'da yer alan bu yaklaşımlar üzerinde genel bir uzlaşmaya varılmış olduğu söylenemez. Hazırlanan tasarıların yasalaşma sürecinde çeşitli sıkıntılar ile karşılaşılması da bu durumun sonucudur.

İl, belediye, köy kademeleri arasında dengeyi değiştirmeye yönelmiş olan Tasarılar, öngördükleri yeni dengeyi gerekçelendirmekten uzak bir yapı sergilemektedir. 1999 yılı sonlarında hazırlanmış olan Taslak, belediyeleşmede nüfusu 2.000'den 5.000'e, uzaklığı 500 metreden 5000 metreye çıkarmaktadır. Köylerin yetkilerinde herhangi bir değişiklik yapmamaktadır. Köy muhtarlıklarında hizmet üretimi bakımından görev ve yetkileri, il özel idaresine ve kurulmasını öngördüğü "ilçe köy birlikleri"ne aktarmaktadır. Taslak, çeşitli hükümleri ile, zaman içinde merkezdeki kimi temel görevlerin il özel idarelerine aktarılmasını sağlayıcı bir yaklaşım sergilemektedir.

İl özel idareleri güçlendirilmekte; ancak bu kurumların bütçe kabul ve onay sürecini Cumhurbaşkanlığı / hükümet onayından İçişleri Bakanlığı onayına çeken 1987 tarihli düzenlemeyi değiştirmemektedir. Belediyeleşmede 5000 nüfus ve 5 km. ölçütlerinin, köy yerleşmelerinin ne kadarını birleşme yoluyla belediye sistemine dahil edilmesini sağlayacağı hesaplanmamıştır. Bu ölçütler, köylerin büyük kısmını belediyeleşmeye çekecekse, "ilçe köy birlikleri" yeniliğinin gereksiz bir yük haline geleceği açıktır. Köylerin sınırlı bir kısmı belediyeleşmeye çekilecekse, bu düzenlemenin yerel yönetim sistemi bakımından bir geri adım olduğu ortaya çıkacaktır.

Kademelenme, kademeler arası görev bölüşümü ve ilişkiler ve yerel yönetim maliye sistemi, yetersiz veri ve bulanık amaç formülleri nedeniyle sıkıntılı konulardan birisi durumundadır.

## (2) Belediyeleşme Süreci ve Ölçek Sorunu

Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin araştırma ve tartışmalar, hem akademik hem de siyasal alanda öncelikli ve önemli konular arasında yer almaktadır. Aşırı merkezileşmiş bir idari yapının ortaya çıkardığı sorunlar ve bu yapının dağıtılması istemleri ile, 1950'li yıllarda başlayan ve hızı 1980'li yıllarda zirveye ulaşan kentleşme sürecinin ortaya çıkardığı sorunlar, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi yönündeki "toplumsal uzlaşma"nın temelini oluşturmaktadır. Ancak, hızlı belediyeleşme süreci ve buna bağlı olarak nüfusun yaklaşık %81'inin belediye sınırları içinde yaşıyor duruma gelmesi, mevcut tartışmaların daha çok belediyeler üzerinde yoğunlaşmasına neden olmaktadır.

1997 Genel Nüfus Tespiti sonuçlarına göre, belediyelerin çeşitli nüfus dilimleri arasındaki dağılımı, Türkiye'nin, çoğunluğunu küçük yerleşmelerdeki belediyelerin oluşturduğu bir belediye sistemine sahip olduğunu göstermektedir.

18 Nisan Seçimleri'ne katılan belediyeler itibariyle, belediyelerin %67'sinin nüfusu 5.000'den daha azdır. Bu belediyelerde belediye nüfusunun %12'sini oluşturan 5,6 milyon yurttaş yaşamaktadır.

**Tablo 2. Nüfus Dilimlerine Göre Belediye Sayısı ve Nüfus**

Nüfus Dilimi	Bel.Sayısı	Bel. %	Nüfus	Nüfus %
2000'den az	395	12,29	637.155	1,31
2001-5000	1.751	54,46	5.075.539	10,40
5001-10.000	461	14,34	3.103.875	6,36
10.001-20.000	242	7,53	3.304.800	6,77
20.001-50.000	169	5,26	5.236.930	10,74
50.001-100.000	83	2,58	5.892.046	12,08
100.001'den çok	99	3,08	25.529.980	52,34
BŞB15	0,47	*	*	
Toplam	3.215	100,00	48.780.325	100,00

Kaynak: Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM) Kayıtları, 18 Nisan 1999 seçimlerine giren belediyeler ve 1997 Nüfus Sayımı.

Belediyelerin yalnızca %33'ünü oluşturan 5.000'den büyük nüfuslu belediyelerde, belediye nüfusunun %88'i toplanmıştır.

Türk belediye sisteminin önemli ölçüde küçük yerleşmelerin belediye birimlerinden oluşması, uygulamada önemli sorunlar doğurmaktadır. Şöyle ki;

1. Belediye örgütü olan küçük yerleşmeler çoğunlukla kırsal karakterlidir. Oysa belediye, kentsel yerleşmelerin yönetim modelidir. Gelirleri arasında kırsal alandan alınabilecek tarım, hayvan, ürün, arazi geliri gibi gelirler değil; ancak kentlerde doğan ilan - reklam, eğlence, imar gibi etkinliklerden sağlanan gelirler yer alır. Bu nedenle, kırsal yerleşmelere getirilen belediye yönetiminin vergi - gelir tabanı zayıftır; çalışma amaç ve araçları kentsel yerleşmelerin gereksinimlerine dönük olduğundan, kırsal yerleşmelerin gereksinimlerini karşılama esnekliği göstermesi güçtür.
2. Küçük ölçek, küçük üretim miktarı gerektirdiğinden üretim genişliği ile sağlanabilecek tasarruflar, diğer bir ifadeyle, ölçek ekonomileri ortaya çıkarılamamaktadır. Bu anlamda, gerekli iş yükü yaratılmadığından, büyük çapta üretim yapabilen ve birim başına maliyetleri düşürerek, önemli maliyet tasarrufları sağlayan gelişmiş teknolojilerin küçük belediye birimlerinde bulundurulması ekonomik olmamaktadır.
3. Küçük ölçekli yerel birimler, genel olarak kaynak yetersizliği sorunu ile yüz yüze ve dar bir kariyer yapısına sahip olmaları nedeniyle, nitelikli uzmanlar; teknisyen / bürokratlar ve seçilmiş temsilciler için çekici değildir.
4. Merkez bir belediye etrafında kümelenen küçük belediyelerde yaşayanlar çoğu kez merkez belediyenin hizmetlerinden bedel ödemeksizin yararlanabilmekte, bu durum merkez belediyenin ürettiği hizmetlerin kendisine ait alanda yetersiz kalması sonucunu doğurmaktadır. Başka bir deyişle, merkez belediyenin ürettiği hizmetlere ait dışsallıklar

yasal sınırından daha geniş bir alana yayılmakta, hizmet sınırları ile idari sınırlar birbirinden farklılaşmış bulunmaktadır.

5. Küçük ölçekli ve çok sayıda yerel yönetim birimden oluşan bir sistem, hem merkezden yapılacak yardımları zorlaştırmakta, hem de böyle bir sistemde ulusal kaynaklar daha küçük dilimler halinde kullanılmakta, bu durum ise verimliliği azaltmaktadır.

Ulaşım - iletişim olanaklarındaki gelişmeler ve kırsal olsun kentsel olsun tüm yurttaşların nitelikli hizmet isteminde bulunur duruma gelmeleri de göz önüne alındığında, ülkenin kır-kent ayrımına dayanan yerel yönetim sisteminin sorgulanması gereği kendiliğinden açığa çıkmaktadır.

Her mekansal yerleşmeye ayrı tüzel kişilik verme uygulaması, hem kır - kent farklılığının giderilmesi hem de belediyeçilik sisteminin kırsal yerleşmelerde yaygınlaşmasıyla doğan verimlilik kayıplarının ortadan kaldırılması amacıyla gözden geçirilmesi gereken bir uygulamadır. Kırsal ve kentsel yerleşmelerin yerel gereksinimlerini karşılamak, etkinlik ve verimlilik ilkeleri ile birlikte demokratik yönetim gereklerini bir arada sağlayabilmek üzere, ölçek sorunu köklü düzenlemeler yapmayı gerekli hale getirmiş bulunmaktadır.

### **(3) Güçlü Başkan–Güçsüz Meclis Yapılanması Sorunu**

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması sürecinde çözüm bekleyen olumsuzlukların dikkati çeken en önemli yanı, meclislerin oluşum yönünden temsil sorunlarını aşamamasının ötesinde, örgütsel yönüyle güçlü başkan –güçsüz meclisin yarattığı temsil sorunlarıdır.

Ülkemizde “başkan”, “meclis” ve “encümen”iyle yerel yönetimlerden beklenen görev ile sorumluluklar, belde halkının değer yargılarına göre değişmekle birlikte, geleneksel kent yönetim biçimi dokunulmazlığını korumaktadır. Güçlü başkanlık sistemi güçlü merkeziyetçi yapı ile yakından ilişkilidir. Merkezi yapının yerel kontrolü belediye başkanları üzerinden gerçekleştirmesi yönündeki tercihi, belediye örgütlenmesinin güçlü meclis yönünde değiştirilmesini engellemektedir.

Yerel yönetimlerin gelişmesini bir anlamda engelleyen yapının, çeşitli dönemlerde gözden geçirildiği tasarımlarda da, bu konuda bir gelişme gerçekleşmiş değildir, demokratik olmayan yapılanma biçimi korunmaktadır.

Nitekim, 1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimine İlişkin Kanun'un getirdiği düzenleme ile, belediye encümeninin tamamen büyükşehir belediye başkanı tarafından atanmış daire başkanlarından oluşan, onun başkanlığında toplanan ve yıllardan beri eleştirilen yapısına bugüne kadar dokunulmamıştır.

Oysa il daimi encümeninin, bu yapıdan daha demokratik olan, atanmış ve seçilmişlerden oluşan yapısı “özerklik” ve “demokratik yapılanma” ilkelerini zedelediği için Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş ve il daimi encümeninin tamamen seçilmişlerden oluşması

sağlanmıştır.<sup>1</sup> Aslında hem karar hem de yürütme organı gibi çalışan encümeninde bu görev yapılanmasına dokunulmayacaksa tamamen seçilmiş üyelerden oluşması, temsil sorununu çözümleyici görünmektedir. Daire amirleri, zabıta amiri de dahil olmak üzere yalnızca yürütücülük görevini üstlenmelidir. Bu konuda yapılacak bir düzenleme, büyük kentlerde göreve gelen belediye başkanlarının ilk iş olarak gördükleri, daire amirlerini görevden almak gibi belediye hizmetlerinin aksamasına yol açan olumsuzluğu da ortadan kaldıracaktır.

Belediyelerin yapılarındaki mevcut sorunlar,

- Belediye meclislerinin olağan toplantı sayısının ‘yılda üç defa’ ile sınırlandırılması,
- Hizmetlerin sürekliliğinin encümen ile sağlanması,
- Kamulaştırma gibi stratejik kararların encümeninde alınması ve
- Encümenin yapılanma biçimi

nedeniyle kent yönetimi meclislerin denetimi dışında gerçekleşmekte ve demokratikliği tartışılabilir hale gelmektedir. Sürekli toplanan bir meclis yapılanmasına geçilmesi durumunda encümen mecliste alınan kararların uygulayıcısı olarak görevini sürdürebilecektir.

## II. ÖNERİLER

### 1. Ölçek Kaynaklı Sorunlara İlişkin Çözüm: Birleştirme Amaçlı Alan Reformları

Belediyeleşme politikasında yapılacak herhangi bir değişiklik, yalnızca belediye sistemini etkilemekle kalmaz, aynı zamanda köy yönetim sistemini de doğrudan etkiler.

Belediyeleşme politikasında nüfus eşiğini yükseltmek, kaynakların daha az sayıda belediye arasında paylaşılması ile kaynak kullanımında etkinliği artırabilir. Ancak bu durumda, nüfus eşiğinin altında kalan yerleşmeleri köy tüzelkişiliği seçeneğine sıkıştırır. Köy tüzel kişiliği, günümüzdeki yapısı ile ne mekana ne de orada yaşayanlara tatmin edici hizmet götürülmesini sağlayabilecek özelliklere sahiptir.

Belediyeleşme nüfus eşiğinin yükseltilmesini savunan görüşlerin, aynı zamanda ilçe özel idaresi ya da ilçe yerel yönetimi kurulmasını savunmaları, bu gerçekten kaynaklanmaktadır. Bu öneriler köy tüzelkişiliğini olduğu gibi bırakarak, bu yerleşmelerin sorunlarını daha yukarıya, ilçe alanına taşıyarak çözüm bulmaya çalışmaktadırlar. Ancak bu durumda yerel halkın kendi kendini yönetme olanaklarını daraltmakta, yerel - mekansal yetkileri, yerel halkın müdahale alanından uzaklaştırmaktadırlar. Bir başka deyişle etkinlik lehine ve demokratiklik aleyhine bir çözüm yolu önerilmektedir.

Ölçekten kaynaklanan sorunları aşmak amacıyla, var olan yerel yönetim kademelenmesinde değişiklik yapılmaksızın başvurulabilecek iki etkili yol vardır: bunlardan birisi

<sup>1</sup> AYM; 22.3.1988 gün E:1987/18, K:1988/23.

"birleştirmeler", ikincisi "birlikler"dir. Birlik yöntemi, yerel yönetimlerin tüzel kişiliğini korurken, yetkileri bir üst birime aktarmanın neden olacağı "temsilden uzaklaşma" sorununu giderme özelliği nedeniyle üstündür. Birlikler, belli hizmetler bakımından ölçek sorununu aşma amacı için kullanışlı araçlardır. Ancak, bugünkü yapıları ile ölçek sorunlarına kalıcı çözümler getirebilecek özellikler taşımamaktadırlar.

Birleştirme ise, birliklerden farklı olarak varolan yerel yönetimlerin tüzel kişiliğini ortadan kaldıran ve genel yetkili yeni bir yerel yönetim oluşturan daha köklü bir müdahaledir.

Çeşitli yasa tasarılarında, belediyeleşmede nüfus eşiğinin 5000'e yükseltilmesi tercihinin bulunduğu görülmektedir. Böyle bir öneri iki yönden tartışmaya açıktır. İlk olarak "5000 nüfus" ölçüsü gerçekten uygun nüfus büyüklüğü müdür ya da bu ölçüt neye göre belirlenmiştir sorusunun yanıtı yoktur. İkinci olarak ise belediye kurulabilmesi için temel alınan nüfus eşiğinin 2000'den 5000'e yükseltilmesi Türk belediyecilik sisteminin küçük ölçeklilik özelliğini kısa erimde değiştirerek, mevcut sorunları ortadan kaldırıp kaldırmayacağı belli değildir. Öte yandan, 5000 nüfus eşiği belediye kurulabilmesinde uygun ölçek olarak kabul edilse bile, böyle bir değişim yeni kurulacak olan belediyelerin ölçeğinde etkili olacak, mevcut belediyelerin ölçeğini kısa erimde değiştirmeyecektir. Bazı kırsal belediyelerin zaman içinde nüfus kaybına uğradığı gözönüne alınırsa, nüfus eşiğinin yükseltilmesinin söz konusu belediyelerin ölçeğinde uzun erimde bile değişiklik oluşturmayacağı görülecektir.

Çoğunluğu küçük ölçekli birimlerden oluşan belediye sisteminin ortaya çıkardığı sorunların çözülmesi, küçük ölçekli yerel idari ünitelerin birleştirilmesini gerekli kılmaktadır. Başka bir deyişle, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalar öncelikli olarak "alan reformları" ile başlamalıdır.

Böyle bir tercihin, uygulamada getireceği avantajlar şu şekilde sıralanabilir:

- Geniş ölçekli yerel yönetim birimlerinde, üretim miktarı da genişleyecek, bu yerel birimler, büyük çapta üretim yapabilen ve yerel birim başına önemli maliyet tasarrufları sağlayan gelişmiş teknolojilerle donatılabilecektir.
- Ölçek büyümeleri sonucu, yerel yönetimler daha yüksek ücret ödeyebilme gücüne ve daha geniş bir kariyer yapısına sahip olacak, böylece daha nitelikli teknisyenlerin, bürokratların ve seçilmiş temsilcilerin göreve getirilebilmeleri sağlanacaktır. Buna bağlı olarak da yönetim kapasitesi genişleyecektir.
- Küçük ölçekli yerel birimlerin belirli bir alana konsolide edilmesi sonucu oluşacak daha büyük ve tek bir seçmen kitlesi daha yetenekli politik temsilcileri seçecek ve yerel meclisler daha uzmanlaşmış komisyonlar kurabilecektir.
- Ölçek büyümeleri, yerel yönetimlerde istihdam edilen iş gücünün iş bölümü ve uzmanlaşması sonucunu doğuracak ve buna bağlı olarak verimlilik artacaktır. Ayrıca, işbölümü ve uzmanlaşma, kamusal hizmet üretiminde teknolojik bakımından daha gelişmiş makine ve donanımın kullanılabilmesi olanağını yaratacaktır. Bütün bunlar, hizmetin niteliğini yükseltirken, maliyetleri düşürecektir.

- Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, yerel kaynak darlığı nedeniyle merkezden yapılacak yardımları kolaylaştıracak ve bu yardımların akılcı kullanımını sağlayacaktır. Ayrıca, geniş ölçekli yerel yönetimler daha büyük devlet desteği alabilecek ve elde edilen bu fonlar bir fon yönetimi oluşturulmasını gerekli kılacaktır. Buna bağlı olarak fon yönetimi konusundaki daha güvenli davranışlar, büyük projelerin başarıyla sonuçlandırılmasına zemin hazırlayacaktır. Öte yandan, daha büyük örgütlülükler, sahip olacakları finansal kontrol mekanizmaları ile bu konuda daha az merkezi yönetim ve denetimi gerektirecektir.
- Geniş bir alan içinde birleştirilmiş yerel yönetim birimlerinden daha yoksul olanlar ile daha zengin olanlar içsel bir kaynak eşitliğine sahip olacaklardır. Bu anlamda, merkez kent ile çevresindeki yerleşim birimleri arasındaki vergileme düzeyi dengeli olacak, böylece kentsel yönetim sınırları içindeki yerleşikler ile bu sınırlar dışında fakat oldukça yakın mesafelerde oturan ve kentsel hizmetlerden bedelsiz yararlananların vergi düzeyi birbirine eşitlenecektir. Dolayısıyla devletin bu dengesizliği gidermedeki işlev ve sorumluluğu azalacaktır.
- Geniş ölçekli idari birimler, küçük olanlara oranla, daha fazla sayıda gönüllü örgütlülüğe ve toplumsal örgüte sahip olmakta, buna bağlı olarak örgütsel katılım olanakları genişlemektedir. Ayrıca, geniş ölçekli yerel yönetsel birimlerde, oluşturulan mahalle ve semt meclisleri aracılığıyla yaygın katılım sağlanabilecektir.
- Bütün bu avantajların ortaya çıkarılabilmesi ve kaynak kullanım etkinliğini arttırarak, sistemin daha az kaynakla daha fazla çıktı üretir hale getirilmesi, öncelikli olarak, ölçek büyümelerini hedefleyen birleştirme uygulamalarıyla başlamalıdır. Ancak bu uygulamaların başarıya ulaşabilmesi konu ile ilgili çalışmaların yapılmasına bağlıdır. Bu amaçla, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde;
- Öncelikli olarak, tek tip belediye modelinden vazgeçilerek, görevleri ve gelirleri bakımından kırsal alan özelliklerine daha kolay uyum sağlayabilecek yeni bir belediye modeli oluşturulmalıdır.
- Bu çerçevede, belediye sisteminde kırsal belediye - kentsel belediye ayırımına uygun olarak belde, kasaba ve kent belediyeleri aşamalandırması yapılabilir. Turizm gelişimine açık belediyelere de farklı yaklaşılabilir. Bunlara birbirinden farklı kuruluş, gelir, görev, çalışma tarzı çerçeveleri sunulabilir.
- Türkiye’de kırsal alanlar için uygun belediye büyüklüğünün ne olması gerektiği yönünde bilimsel çalışmalara ağırlık verilmeli, yüksek öğretim kurumları ve ilgili kuruluşlar bu tür araştırmalar için desteklenmelidir.
- Bu araştırma sonuçları, yerel idari birimlerin belirli bir ölçek büyüklüğüne kavuşturulmasını hedefleyen alan reformları için tartışmaya açılmalıdır. Bu bağlamda, işlevlerini yitiren ve merkezi fonlardan pay alabilmek amacıyla belediyeleşme yarışına giren köy yönetimlerinin, uygun ölçek büyüklüğü gözetilerek birleştirilmeleri ve bu yolla belediye tüzel kişiliğine dönüştürülmeleri alternatifi de değerlendirmeye alınmalıdır.

Birleştirme, yerel yönetim özerkliğine aykırı bir uygulama değildir. Ancak birleştirme uygulamalarında uyulması gereken başlıca kural, bu işlemin zorlama ile yapılmamasıdır. Yerel yönetim birimlerinin (belediyeler ve köyler) birleşme ve ayrılmalarında temel kural, taraf toplulukların rıza göstermesidir. Bu konu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartında, Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması (md.5) hükmüyle düzenlenmiştir:



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

Türkiye iç hukukunda bu maddeye saygılıdır ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartında yer alan 5.maddeye çekince koymamıştır. Birleştirmelerin, açık ve ikna edici gerekçeler ile, ilgili toplulukların istekleri doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerekir.

## 2. Genişleyen Ölçekte Hizmet ve Katılım Sorunlarına Çözüm: Mahalle Yönetimi

Yönetim ve toplumsal yapımız içerisinde tarihsel-geleneksel nitelikleriyle ön plana çıkan ve çeşitli görevleri bulunan mahalle muhtarlıklarının/ yönetimlerinin, gelişen yerleşim düzeni içinde işlevselliğinin artırılması amacıyla örgütsel olarak yeniden düzenlemeye konu edilmesi bir gerekliliktir.

Mahalle yönetimleri, kent yönetimine etkin katılım, çoğulculuk, temsil ve halk denetimi şeklinde özetlenebilecek demokratik ilkelerin pratiğinin yapılabileceği en uygun toplumsal ve yönetsel birimlerdir. Mahalle yönetimlerinin çağdaş dünyanın kazanmış olduğu niteliklere uygun olarak yeniden gözden geçirilmesi, işlev ve amaçları ile statülerinin belirginleştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle

Muhtarlık mevzuatının ana düzenlemesi olan 1944 tarihli 4541 sayılı yasa, günümüz gereksinimlerini karşılamaktan uzaktır. Hükümlerinin çoğunun kaldırılmış olması nedeniyle uygulamada büyük boşluklar bulunmaktadır. Yeni yasal düzenleme bir gerekliliktir. Yeni düzenleme, mahalle yönetimini çağdaş gereklere uygun olarak hizmetlerin görülmesinde ve demokratik değerlerin geliştirilmesinde en uygun birimler olarak ele alınmalıdır.

Aşağıda temel bazı önerilere yer verilmiştir.

1. 23 Ekim 1992 tarihinden bu yana Meclis gündeminde bulunan "Mahalle Muhtarlığı Kanun Tasarısı" tekrar ele alınmalı ve mahalle yönetimlerinin sadece hizmet alanı olarak değil aynı zamanda demokratik değerlerin hayata geçirilerek geliştirileceği en uygun birim olarak değerlendirilmelidir.
2. Mahalle yönetimi, merkezi ve yerel idarelere yardımcı, özerk, bütçe ve personel olanakları geliştirilmiş, ilgili kurumlarla ilişkileri sağlam zeminlere oturan bir yapıya kavuşturulmalıdır.
3. Mahalle yönetimine, mahalleyi temsil hakkı ve görevi verilmelidir.
4. Mahalle kurulmasında en az ve en çok hane sayısı veya nüfus ölçütleri belirlenmelidir.
5. Mahalle yönetimlerinin kentsel alanda hizmetlerin başarılı biçimde görülmesi ve demokratik değerlerin geliştirilmesi bakımından, mahalle muhtarları belediye meclislerine dönüşümlü olarak nüfusa bakılmaksızın üye olmalıdır. Mahalle yönetiminin, mahalle ile ilgili planlama ve hizmet yürütümüyle ilgili olarak görüşü alınmalıdır.
6. Mahalle yönetimlerinin fiziksel imkanları geliştirilmeli, özlük haklar iyileştirilmelidir.

7. Yasal düzenlemelerin uygulama ile bir bütün olarak anlamlı olmasından hareketle, özellikle hızla gelişen kentsel alanlarda, mahalle yönetimlerinin (muhtarlıklarının) bilimsel araştırmalara konu edilmesi, eksikliklerin tamamlanması, projelerin kazanımlarının ulusal ölçüğe aktarılması gerekliliktir.

### 3. Belediye Meclisinin Oluşumu ve Tüzel Konumu

Seçilme yeterliliği ve adaylık koşulları ile ilgili düzenlemeler, seçim sistemi, seçilenlerin hukuki statüsü sahip olunan hak ve yetkiler, şüphesiz meclis üyelerinin etkinliğini ve performansını belirleyen önemli unsurlardır.

1. Günümüzde belediye meclislerinin oluşumu ile ilgili düzenlemeler, Anayasa ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu başta olmak üzere, 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Kanunu, 2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 2972 Sayılı Mahalli İdareler, Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Kanunu ve 3030 Sayılı Büyük şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun gibi, çok sayıda değişik mevzuata yayılmış ve oldukça karmaşık bir nitelik kazanmıştır. Bu durum uygulamada birçok tartışma ve ikilemlere neden olmaktadır. Yerel seçimlerle ilgili tüm düzenlemelerin sistematik bir şekilde bir yasada toplanmasının, uygulama ve denetim yönüyle daha uygun olacağı düşünülmektedir.
2. Yerel demokrasinin hayata geçirilmesi bakımından seçilebilme koşullarının belirlenme süreci ve yöntemi de son derece önemli bir konudur. Buna ilişkin yöntemde eksikliklerin olduğu söylenebilir. Nitekim, seçimin başlangıcından önce en az altı aydan beri o seçim çevresinde oturuyor olmak<sup>2</sup> ve halen belediyeye herhangi bir iş taahhüt etmemiş veya taahhüt etmiş bulunanların ortağı ya da kefil olmamak veyahut da bu nedenlerden dolayı borçlanmamış olmak gibi koşullar<sup>3</sup> kaldırılmıştır.
3. Bu düzenlemeler seçilme özgürlüğünün genişletilmesi açısından olumlu bir gelişme gibi görülebilir mi? Aslında etkileri yönüyle yerel siyasal ahlâkın yozlaşmasına neden olabilecek nitelik yaratılmaktadır. Beldeyi ve sorunlarını tanıma yönüyle altı aylık bir sürenin bile yeterli olamayacağı gerçeğine rağmen, seçimin başlangıcından önce en az altı aydan beri o seçim çevresinde oturuyor olmak koşulunun yasadan çıkarılmış olması, seçme özgürlüğü ve yerel demokrasinin gelişimini olumsuz yönde etkilemektedir. Seçenler yönüyle de, çeşitli nedenlerle göç eden gecekondulu yerleşimlerdeki vatandaşları da süratle “hemşehri statüsüne” sokarak yerel siyaseti olumsuz yönde etkileme konumu yaratılmaktadır. Yine belediye ile ticari ilişkilerin olmaması kamu yararının sağlanması açısından önemli bir düzenleme iken, kaldırılması belediye meclisinde esnaflaşmanın neden giderek cazip hale geldiğinin iyi bir göstergesidir.

<sup>2</sup> 2972, md.9 değişik; 1993, 3950

<sup>3</sup> 1580, md.24/7 değişik; 1984, 2972

4. Kamu görevlilerinin adaylığına ilişkin kısıtlamalar ve aday listelerinde yer alacak isimlerin parti örgütleri tarafından belirlenmesi yöntemi, adayların niteliğini ve yerel halkın seçme özgürlüğünü önemli ölçüde olumsuz yönde etkilemektedir.

Devlet ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ile bunlara bağlı daire ve müesseseler, iktisadi devlet teşekkülleri ve bunların kurdukları müesseseler ve ortaklıkları ile kamu tüzel kişiliklerinde memur ve hizmetli olarak çalışanlar görevlerinden istifa etmedikçe aday olamaz ve aday gösterilememektedir. Bu koşul, toplumun bilgi ve deneyimli geniş bir kesiminin yerel meclislerde görev almalarına dolaylı olarak engel olmaktadır. Çünkü maaşı dışında herhangi bir geliri olmayan bir kamu görevlisinin, belediye meclis üyesi aday olmak için görevinden istifa etmesi, kolay değildir. Böylece kamu görevlilerinin aday olabilmeleri için istifa koşulunun olması, seçilme hakkına sahip geniş bir kesimin, bu hakkının dolaylı olarak elinden alınması sonucunu doğurmaktadır.

Tarafsızlığın sağlanması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde siyasi etkilerle ayırım yapılmasının önlenmesi gibi gerekçelere dayandırılan bu düzenlemenin, millet vekilinin istifa etmemesi, serbest meslek erbabının gelir yönüyle mali bir zorlamanın içinde olmaması, gibi olgular yanında çok fazla bir önemi bulunmamaktadır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilme biçiminde, “objektif koşullarda” partizanca ne gibi bir tutum olabilir sorusu da tartışmalara açıktır. Amerikan literatüründe bu konu, “çöp toplamanın “cumhuriyetçi” veya “demokrat” bir yolu yoktur” şeklinde özetlenmektedir.

Demokrasi bir yaşam biçimiye, kamu görevlilerinin, genel meclisi üyeliği ve belediye meclisi üyeliği seçimlerinde istifa şartı aranmamalıdır. Buna karşılık, güvenlik güçleri mensupları ve hakim ve savcılar gibi, görevlerinin niteliği gereği yerel siyasette görev alamayacaklar için, yerel meclislerde aday olabilmek için görevlerinden çekilme zorunluluğu korunabilir.

Bunların dışında kamu kurumlarında memur ve işçi olarak çalışan kişiler, yerel meclis üyeliği için istifa etmeden aday olabilmek ve seçildikleri takdirde, temsille ilgili görevlerini yürütürken ya asıl işlerinden izinli ya da toplantı saatlerinde izinli kabul edilmelidir. Aynı şekilde özel kurumlarda her ne sıfatla olursa olsun çalışanlar için de, yasal olarak benzer bir çözüm getirilmelidir. Bu sorun, tüm meslek ve iş kollarında çalışanları tatmin edecek bir çözüme kavuşturulmadığı sürece, yerel meclislerde çeşitli meslek kategorilerinin dengeli bir temsilinin sağlanması mümkün değildir.

## BÖLÜM EKİ -1. KADEMELENME MODELİ ÖNERİLERİ

*Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarında, yerel yönetim modeli üzerine yürütülen tartışmalar, belli bir model üzerinde anlaşma ile sonuçlandırılmamıştır. Ağırlıklı olarak iki farklı model önerisi üzerinde tartışılmıştır. Bunlardan biri kentsel yerleşmelerde mekan yönetiminin aşamalandırılmış belediyeler modeli olarak kurulmasını; il ve ilçe düzeyinde alan yönetimlerinin oluşturulmasını içermektedir. İkinci model ise, ülke topraklarının belediyelere ayrılmasını; belediyelerin kırsal ve kentsel alanları kaplayan yönetim birimleri olarak kurgulanmasını öngörmektedir. İlk model önerisi yazılı olarak teslim edilmiş; ikinci öneri sözlü olarak dile getirilmiştir. Bu iki öneri aşağıda özet olarak verilmiştir.*

### KADEMELENME MODELİ-1

Yerel yönetimler şu iki ana grupta toplanmalıdır:

1. Birbirleriyle ilişkili geniş alan – kırsal yerel yönetimler: İl, ilçe ve köy yerel yönetimleri olarak üçe ayrılmaktadır.
2. Kentsel yerel yönetimler: Büyükşehir ve semt belediyeleri ile şehir, kasaba ve belde belediyeleri olarak iki grupta toplanmaktadır.

Getirilen yenilikler şunlardır:

İlçede özerk bir yerel yönetim birimi kurulmaktadır. Büyükşehir sistemi dışında belediyeler, nüfuslarına göre şehir, kasaba ve belde olarak üçe ayrılmıştır. Büyükşehir sistemi içinde, mülki idare bölümü ile bağlantısı olmaksızın semt belediyeleri kurulmasına ve bunların belirli ölçeklerde olmasına olanak sağlanmaktadır.

### Geniş Alan–Kırsal Yerel Yönetimler : İl, İlçe ve Köy Yerel Yönetimleri

İl, ilçe ve köy yerel yönetimleri, üç kademe içinde çalışan bir bütünlük göstermelidir. Bu bütünlük hem organlarının oluşumunda hem de işlevlerinin iç içe olması yönünden düşünülmeli, özerk tüzelkişilikleri kabul edilmekle birlikte aralarında bir ast-üst ilişkisi de kurulmalıdır. Sorumlu oldukları hizmetlerin niteliği bu bütünlüğü gerektirmektedir. Bu bütünlük içinde birimlerin özellikleri şöylece özetlenebilir:

**(1) İl Yerel Yönetimi.** Bir ilin kurulabilmesi için nüfusunun en az 250.000 olması, alanının 5.000 km<sup>2</sup>, den az olmaması, merkez ilçe dışında en az beş ilçeye sahip olması, kendisinden ya da kendilerinden ilçe ya da köy alınan illerin bu normların altına düşmemesi, coğrafya durumunun, ekonomik şartlarının, mali yeterliğinin ve kamu hizmetlerine olan ihtiyacın göz önünde tutulması gerekmektedir.

İl yerel yönetimi, yasalarla açıkça belirtilen görevler dışında, ilçe ve köy yerel yönetimlerince yürütülen tüm hizmetlere ilişkin konularda, il çapında politika, ilke, standart ve hedef belirleme ve bunları gözetme ve denetleme yetkisine sahip olmalıdır. İl yerel yönetimi, ilçe ve köy yerel yönetimlerine, yasalarla belirlenen görevlerini yürütmelerinde yardım etmek ve destek sağlamakla yükümlü tutulmalıdır. İl yerel yönetimi, bayındırlık ve imar, eğitim, ulaşım, genel sağlık ve çevre sağlığı, sosyal yardım, tarım, hayvancılık, ormancılık, kültür, sanat ve turizm, ekonomi, spor ve esenlik konularında büyük ve önemli yatırım hizmetlerini gerçekleştirmek, il çapında yürütülmesi gereken hizmetleri yürütmek ve yönetmek, ilçelerin yasalara ve plan ve programlara uygun bir biçimde çalışma yapmasını izlemek ve denetlemekle görevli ve yükümlü olmalıdır.

**(2) İlçe Yerel Yönetimi.** Bir ilçe kurulabilmesi için nüfusunun en az 15.000, merkez belediyesi dışında toplam, en az 10 köy ve belediyeye sahip, alanının en az 600 km<sup>2</sup>, ilçe merkezi nüfusunun en az 3000 olması ve coğrafya durumunun, ekonomik şartlarının, mali yeterliliğinin ve kamu hizmetlerine olan ihtiyacın göz önünde tutulması gerekmektedir.

İlçe yerel yönetimi, il yerel yönetim sisteminin temel hizmet birimi olmalıdır. Yukarıda il yerel yönetimi ile ilgili olarak sayılan hizmetlerin, il çapında yürütülmesi gerekenler dışında, yürütülmesi ve yönetilmesi ilçe yerel yönetimine ait olmalıdır. İlçe yerel yönetimi, köy yerel yönetimince yürütülen hizmetlerin ve yetkilendirildiği durumlarda belde ve kasaba hizmetleriyle köye götürülen öteki hizmetlerin yürütümünde yasalara ve il çapında hazırlanan politika, ilke standart ve hedeflere uygunluğu gözetmeli ve denetlemelidir. İlçe yerel yönetimi, köy ve belde yerel yönetimlerine verilen hizmetlerin yürütülmesinde bu birimlere destek ve yardım sağlamakla yükümlü tutulmalıdır. İlçe yerel yönetimi, beldelerde (nüfusu 5000 den az olan belediyelerde), imar ve plan uygulaması, çevre sağlığı, eğitim, itfaiye ve veterinerlik hizmetlerini yürütmelidir. Bu hizmetlerin yürütümünde belde meclisleriyle yürütme kurullarının görüş ve istekleri dikkate alınmalı ve hizmetler işbirliği ve eşgüdüm esasları içinde yürütülmelidir. Kasabalarda, (nüfusu 5000 ile 25000 arasında olan belediyeler) yukarıda sayılan hizmetleri yürütecek mühendis, doktor, veteriner ve diğer uzman personelin olmaması durumunda, bu uzmanlık dallarıyla ilgili hizmetlerin bir protokolle ilçe yerel yönetimlerine devredilmesi zorunlu tutulmalıdır. Bu hükümle, yerel yönetim birimlerinde yönetim boşluğu bırakılmaması amaçlanmaktadır. Belediyelere yasalarla verilen bir görevin, o görev için gerekli personelin ve kaynağın ayrılması ve yapılamaması durumunda bu

görev, ilçe meclisinin önerisi, il meclisinin görüşü ve bu dosyanın İçişleri Bakanlığı tarafından Danıştay'a gönderilmesi üzerine, Danıştay'ın iki ay içinde vereceği kararla ilçe yerel yönetimince üstlenmeli ve bu görevle ilgili harcamalar, merkezi yönetimden ilgili belediyeye gönderilen paylardan kesilerek ilçe yerel yönetimine gönderilecek paradan karşılanmalıdır.

**(3) Köy Yerel Yönetimi.** Köy yerel yönetimi, yasada belirtilen yetkili organlarca köy kurulmasına karar verilmesi ve organ seçimlerinin yapılmasıyla tüzelkişilik kazanmalıdır. Bir köy kurulabilmesi için, yerleşim birimleri toplam nüfusunun 500'den çok olması, köy merkezi olarak seçilen yerleşim yerinin, çevresindeki köy ve başka yerel yönetim merkezlerinden en az 5 km uzakta olması ve kurulacak köyün ekonomik ve sosyal bütünlüğünün ve mali yeterliğinin bulunması gerekmektedir.

Köy yerel yönetimi;

- köyün ihtiyaçlarını saptayarak ilçe yerel yönetimine bildirmek ve bunları izlemek, bu ihtiyaçların giderilmesi için ilçe yerel yönetimiyle işbirliği yapmak,
- köye, il ya da ilçe yerel yönetimleri tarafından götürülen tüm hizmetlerin yürütümünde bu yönetimlere ve ilgililere yardımcı olmak, kolaylık sağlamak,
- yapılan ve kamuya ait olan tüm tesisleri korumak, bunlara zarar verilmesini önlemek, zarar verilmesi ya da herhangi bir nedenle bozulması halinde, zararı azaltacak acil önlemleri almak ve durumu ilçe yerel yönetimine bildirmek,
- köyde yasalara ya da il ve ilçe yerel yönetimlerinin düzenlediği yönetmeliklere ve aldıkları kararlara aykırı bir eylem olması halinde, durumu yerinde saptamak, eylemin durdurulmasına ilişkin acil önlemleri almak ve durumu ve sonucu ilçe yerel yönetimine bildirmek,
- köyün her yönden kalkındırılması için gereken girişimlerde bulunmak, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına bu amaçla başvurmak ve öneri götürmek gibi genel görevlerden sorumlu olmalıdır.

**(4) Meclislerin Oluşumu.** İl yerel yönetiminin genel karar organı il meclisidir. İl meclisi, ilçe meclislerinin doğrudan halk tarafından seçilmiş üyeleri arasından seçilecek üyelerle il merkezi belediye başkanından (büyükşehir olan yerlerde büyükşehir belediye başkanından) ve kaymakamlardan oluşmalıdır. Kaymakamlar oy hakkı olmaksızın il meclisine katılmalıdırlar.

İlçe meclisi, halk tarafından seçilecek üyelerle bunların sayısı kadar muhtarların kendi aralarından seçecekleri üyelerden ve ilçe sınırları içindeki belediyelerin başkanlarından oluşmalıdır. İlçelerin seçilmiş üyelerinin sayısı, ilçe nüfuslarına göre, 10 ile 15 arasında değişmelidir. İlçe meclisi seçilmiş üyelerinin yarısını il meclisi üyesi olarak seçmelidir.

Köy meclisinin üye sayısı, köyün nüfusuna göre 10 ile 14 arasında değişmelidir. Köy okulunun müdürü, varsa din görevlilerinin ve o köyde sürekli görev yapan, kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki personelin en kıdemlileri, oy hakkı olmaksızın, köy meclisinin doğal üyesi olmalıdırlar.

**(5) Kentsel Yerel Yönetimler.** Büyükşehir belediyeleri, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu 500.000'i aşmış olup yerleşim alanı genişleyen ve yönetim, ekonomi, turizm, kültür ve sanat etkinlikleri açısından gelişme gösteren il merkezi belediyeler, Bakanlar Kurulu Kararı ile büyük şehir belediyesine dönüştürülebilir.

Semt Belediyeleri, büyükşehirin oluşumuna ilişkin kararla mevcut belediye sınırları içinde, halkın katılımı ve denetimi imkanları da göz önünde tutularak, ayrıca her birinin nüfusu 200.000 den çok olmamak üzere birden çok semt belediyeleri oluşturulabilir.

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanı ile semt belediyelerinin başkanlarından ve her semt belediyesinden katılacak belediye meclis üyelerinden oluşmalıdır. Semt belediyelerinden katılacak toplam meclis üyesi sayısı, büyükşehirin nüfusuna göre, 40 ile 80 arasında olmalıdır.

Şehir, Kasaba ve Belde Belediyeleri. Belde belediyesi nüfusu 3.000'den fazla yerleşmeler, kasaba belediyesi nüfusu 5.000'den fazla yerleşmeler, şehir belediyeleri nüfusu 25.000'den fazla yerleşmeler için öngörülmektedir.

Bir belde belediyesi kurulması için; belediye kurulmasını isteyen yerleşim yeri veya yerlerinin toplam nüfusunun 3.000'in üzerinde olması, birden fazla yerleşim yerinin birleşerek belediye kurulmasını istemeleri durumunda bunların her birinin uzaklıklarının 5.000 metreyi aşmaması, bir belediyeye bağlı kısım veya kısımların ayrılarak bir belediye kurmak istemeleri halinde, ayrılacakları belediyenin nüfusunun 3.000'in altına düşmemesi, belediyeyi oluşturacak yerleşim yerleri arasında coğrafi bütünlük ve ulaşım olanakları bulunması ve beldenin ekonomik durumunun kurulacak belediye için yeterli mali kaynağı sağlamaya elverişli olması aranmalıdır. Doğum, göç, belediyelerin katılması ve birleşmesi gibi nedenlerle nüfusu 5.000'in üzerine çıkan

belde belediyesi kasaba belediyesine, nüfusu 25.000'in üzerine çıkan kasaba belediyesi de şehir belediyesine dönüşmelidir.

### **KADEMELENME MODELİ -2**

Türkiye yerel yönetim modeli, kırsal ve kentsel yerleşmeler arasındaki belediye - köy tüzelkişiliği ayırımına son verilerek düzenlenmelidir.

İlk kademeyi bugünkü ilçeler temel alınarak, ilçe genelinde kurulacak olan belediyeler oluşturmaktadır. Belediyeler, ülke genelinde 1000 civarında birim olarak kurulmalı, tüm ülke toprakları böylece belediye sınırları içinde kalmalıdır. Bunlar, sınırları içinde kalan yerleşmelerde şubeleşerek hizmet verebilirler.

İkinci kademeyi, il yerel yönetimleri oluşturmaktadır; bunlar il içindeki belediyeleri temsil eden üyelere sahip olmalıdır.

Üçüncü kademedede bölge yerel yönetimleri kurulabilir.

## BÖLÜM EKİ – 2. KALKINMA PLANLARI'NDA YEREL YÖNETİMLER

*Yerel yönetim sistemi, çeşitli zamanlarda topyekün yeniden düzenlenmek istenmiş; ancak bu çabalar sonuca varmamıştır. Her üç yerel yönetim türünde de değişik zamanlarda parçacı değişiklikler yapılmış; bu müdahaleler ile sistemde önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. Özel İhtisas Komisyonu, yaklaşımlardaki değişiklikleri izlemek üzere planlar üzerinde bir çalışma yapılmasını gerekli görmüş, hazırlanan değerlendirme çalışmalarına ışık tutmuştur. Aşağıdaki metin, bu değerlendirmenin özetidir:*

### (1) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; yerel yönetimlerin halkın katkısını sağlamada en elverişli kuruluşlar olduğu vurgulandıktan sonra, kamusal harcamalara halkın katkısının sağlanmasının yararları şöyle dile getirilmiştir :

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

Kalkınma Planı'nın hazırlık çalışmaları bu espri içinde ele alınırken, Hükümet Programlarının yerel yönetimlere ilişkin bölümünde, bu idarelerin kuruluş, gelir, görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgili mevzuatın en kısa zamanda hazırlanacağı hususu yer almıştır. 1960'lı yılların ilk yarısında her üç yerel yönetim için ayrı yasa tasarıları hazırlanmış, ancak bunlar yasalaşamamıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmaları sırasında şehirleşme sorunlarına da eğilinmiş, fakat planın yürürlüğe konulmasına kadar bu çalışmalar sonuçlandırılmayacağından ağırlık köy kalkınmasına verilmiş; belediyelerle ilgili olarak kentsel alt yapının belediyelerin programlı, uzun süreli işlere ve yatırımlara ayırabilecekleri ödeneklerin yetersizliği vurgulanıp, asıl hedefin öz kaynaklarının geliştirilmesi olduğuna işaret edilmiş ve bu arada belediyelerin halk tipi konut yapılmasına destek olmaları gereği de belirtilmiştir.

İlk Plan, özellikle köy kalkınmasına büyük ağırlık vermiş, bu kalkınmanın bir yöntemi olarak toplum kalkınması kavramını geliştirmiştir. Plan'da yer alan ifadeyle:

"Kalkınma için uzun sürede en verimli olabilecek yollardan biri toplum yapısını ve değer sistemlerini geliştirmeye uygun bir ortam yaratacak yönde geliştirmektir. Bu konuda başarıya ulaşabilmek için, toplum kalkınması metodunun uygulanması gerekir. Toplum kalkınması, çeşitli hizmet ve çalışmaların yapılması, dernek, kooperatif gibi teşkilatların kurulması ve idare ile toplulukların işbirliğinin sağlanmasını kapsayan bir çalışmadır. Bu, kitleleri eğitecek, birlikte çalışmaya yöneltecek, toplum yapısında istenen değişikliklerin gerçekleşmesini sağlayacak, toplumsal enerjiyi yaratıcı bir şekilde harekete geçirmeye yol açacak, önemli bir kalkınma metodudur. Halkın gönüllü teşkilatlanması ve idare ile işbirliği yapması, belli alanlardaki kamu faaliyetlerine gönüllü olarak katılması esaslarına dayanan bu metod, bugün demokratik ülkelerde uygulanan yaygın bir çalışma şekli haline gelmiş bulunmaktadır. Bu metod, hizmetlerin görülmesinde gereksiz yere kaynak ve insan gücü harcanmasına engel olacak tedbirlerin alınmasına, halkın gönüllü olarak hizmetlere katılmasına, hizmetlerden daha çok sayıda insanın yararlanmasına yol açacaktır. Ayrıca uygulanması düşünülen toplum kalkınması programlarının, köylüye götürülen hizmetlerin daha verimli olarak işleminde bu hizmetler için yapılması gerekli yatırımların bünyeye ve ihtiyaçlara uygun olarak yürütülmesi de toplum kalkınması programları ile sağlanacaktır."

Köye yönelik çalışmalar hızlandıkça köy altyapı hizmetlerine ilişkin çalışmaları koordine edecek bir Köy İşleri Bakanlığı kurulması fikri kuvvet kazanmış ve Bakanlık fiilen kurulmuştur. Bu kuruluş, köye çeşitli bakanlık ve kuruluşlarca götürülen hizmetlerin, bir merkezi birim bünyesinde toplanması sonucunu vermiş, merkezi idarenin bu alandaki hizmetlerini ve ağırlığını büyük ölçüde artırmıştır. 1964 yılında kurulan Yol-Su-Elektrik Genel Müdürlüğü'ne sağlanan geniş bütçe imkanları ile özellikle yol yapımı ve içme-kullanma suyu temini alanlarında kayda değer sonuçlar alınmış, siyasi değerlendirmeler açısından da büyük önem kazanan bu sonuçlar, merkezi idareyi çeşitli yollarla bu alandaki harcamaları arttırmaya teşvik etmiştir.

Bu arada hükümetler tarafından belediyelerin içinde buldukları maddi sıkıntıları da hafifletme çareleri aranmış, bir yandan büyük belediyelere çeşitli yollarla kredi imkanları yaratırken, bir yandan da küçük kasabaların ihtiyaç duydukları belediye binası, dükkan, otel, mezbaha, park, bahçe, hela.... ve benzeri tesislerin yapımında karşılıksız destek yardımı yapılması uygulaması geliştirilmiştir.

## 2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

Birinci Plan'da köy kalkınmasının bir metodu olarak düşünülen "Toplum Kalkınması", İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yerini, gücünden kaybetmiş bir görüş olarak, "Küçük Toplum Birimlerinde Teşebbüs Gücünün Geliştirilmesi"ne bırakmıştır. Akademik çevrelerin toplum kalkınmasına bağladıkları ümitler sönerken, politika alanında köy ve köylü sorunlarına verilen önem artarak devam etmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda sanayileşme, şehirleşme ve tarımda modernleşme ağırlıklı hedefler olarak kabul edilmiş ve şehirleşme konusunda şu ilkelere yer verilmiştir:

".... Şehirleşme desteklenecek ve şehirleşmeden ekonomiyi itici bir güç ve gelişme aracı olarak yararlanılacaktır." ".... Şehirleşme, bu hareketin yarattığı müesseseler, şehir-çevre ve bölge ilişkileri içinde düşünülecek, şehir sorunlarının çözümünde şehirler bu anlayış içinde ele alınacaktır."

İkinci planda öne çıkan kentleşme konusunda büyük kent yönetimleri özel bir yer tutmuştur. Büyük kentlerin gelişiminin önlenmesi yerine teşvik edilmesi benimsenmiştir:

".... Büyük şehirler, büyüklükleri ölçüsünde şehirleşmenin iktisadi ve sosyal gelişmeye katkısını arttıran bir güç kazanmaktadırlar. Büyük şehirlerde ortaya çıkan ortam, daha küçük şehirlere dağılmış olan daha büyük nüfusun yaratmadığı özellikler taşımakta ve bu özellikler iktisadi ve sosyal gelişmeyi hızlandıran bir nitelikte olmaktadır. Bu anlayışla, büyük şehirlerin büyümesi önlenmeye çalışılmayacak, gelişmeleri desteklenecektir." ".... Devlet ve belediyeler arasında iş bölümü, şehirlerin önem ve niteliklerine ve şehirleşme politikalarına göre yeniden tesbit edilecektir." ".... Memleketin tüm hayatı üzerinde doğrudan doğruya etki yapan büyük şehirlerde, belediyelerin sınırlı kaynakları olumlu bir gelişme sağlanması imkanlarını kısıtlamaktadır. Bu şehirlerde devlet ek sorumluluklar yüklenecektir."

Plan yerel yönetimlerin mali ve kurumsal bakımdan güçlendirilmesini ve idari vesayet ilkesinin yerel girişimleri kısıtlayıcı olmaktan çıkarılmasını benimsemiştir:

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

".... Bu arada merkezi idare tarafından, kısıtlayıcı ve mahalli teşebbüsleri önleyici bir idari vesayet yerine yol gösterici ve milli hedeflerle ahenkli bir idari vesayet temel anlayış olarak kabul edilecektir."

Aynı plan döneminde köye ilişkin saptama, geleneksel yardımlaşma yöntemlerinin ve kendine yeten köy düzeninin önemini kaybettiğidir. Köy topluluklarının bunların yerine devlet hizmetlerini talep ettikleri belirtilmekte, merkezi yönetimin büyük projeleri yürüteceği, buna karşılık köy sorunlarının yerel yönetimler güçlendirilerek çözüleceği söylenmektedir.

## (3) Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

1995'e kadar uzayan bir perspektifi de içeren Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı yerel yönetimlere özel bir ağırlık vermiş ve İl Mahalli İdare Planlaması adı altında topladığı bir sistem içinde yerel yönetimlerin kısa ve uzun vadeli yatırım programları ve hesapları yapmasını öngörmüştür. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan ilke ve tedbirler uygulamaya geçirilememiş, 1978 yılından itibaren yürürlüğe girmesi gereken Dördüncü Plan zamanında hazırlanıp yürürlüğe konulamamıştır. Ocak 1978'de kurulan Hükümet, yerel yönetimlere bakış açısını Yerel Yönetim Bakanlığı kurarak şöyle dile getirmiştir :



"Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tikanıklıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlilik kazandıracak düzenlemeleri yapmak amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kurulması uygun görülmüştür."

O zamana kadar İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak hizmet gören Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı İller Bankası ve Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde yer alan İl ve Mahalli İdareler Planlama Şubesi bu yeni Bakanlığa bağlanmıştır.

Üçüncü Plan yerel yönetimlerin yerel gereksinimleri karşılamaktan uzak olduğunu, bunun hem bu kurumların kaynak yetersizliklerinden hem de kaynakları önceliklere uygun kullanılmamalarından kaynaklandığını saptamıştır. Sorunların, kademeler arasında hiyerarşik bir ilişki kuracak planlama yaklaşımı ile çözülebileceği görüşünde olan plan, "İl (mahalli idareler) hizmetlerinin bir hedefe belli bir zaman için, belli önceliklere göre ulaşmayı sağlayacak bir plan çerçevesinde gerçekleştirilmesi esas olacaktır" ilkesini getirmiştir. Plana uygun çalışmayı sağlamak amacıyla il özel idareleri emrine bir fon tahsis edilmesi öngörülmüş; "Mahalli idarelerde hizmetlerin standartları belirlenecek, bu konuda etkili bir denetim biçimi geliştirilecektir" denmiştir. Köyler için ise, 74.000 dolayında yerleşmeye dağılmış olan kırsal alana etkili hizmet götürmenin güç olduğu belirtilerek merkez köy yaklaşımının geliştirileceği önlemi getirilmiştir.

#### (4) Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, bu yıllarda karşılaşılan ekonomik darboğazlar ve piyasa ekonomisindeki sıkıntılar nedeniyle belediyelerin iktisadi girişimlerine, temel tüketim malları ve fiyat politikasına, ulaşım ve çevre sorunları gibi konulara ağırlık verilmiştir.

Plan'da 1930'ların belediye modelinin iş göremez olduğu; metropolitan alanlara özgü yönetim ve altyapı örgütlenmesinin gerekli olduğu; belediyelerin merkezi yönetime parasal bağımlılıkları, yeterli öz kaynaktan yoksunluk, belediyelerin kararları, eylemleri ve işlemleri, organları ve görevlileri üzerindeki merkezi yönetimin vesayet yetkilerinin başlıca darboğazları oluşturduğu saptanmıştır. İmar planı hazırlama sürecinde yine merkezi idarenin vesayeti olduğu, bu nedenle belediyelerin bu konudaki etkinliklerinin çok sınırlı kaldığı vurgulanmıştır. Plan, 2000 nüfus eşiğinin yapay belediyeler doğmasına yol açtığı saptamasını yapmıştır.

Plan'ın alınmasını öngördüğü önlemler şunlar olmuştur:

"Belediyelerin kendine yeterli, üretken, kaynak yaratıcı, birlikçi, üreticiyi ve tüketiciyi koruyan, halk denetiminin etkinlik kazandığı bir yönetimi biçimi ve birimi şeklinde geliştirilmesi için; işlevleri yeniden ve geniş bir çerçevede tanımlanacaktır. Mevcut mali olanakları, özellikle özkaynakları geliştirilecektir. Kentsel yerleşmelerin niteliklerine göre farklılaşmaya gidilirken, özellikle metropoliten alanlarda kendilerine özgü yerel yönetim birimleri kurmaları sağlanacaktır. Metropoliten planlama ve örgüt alanı içindeki altyapı hizmetleri arasındaki eşgüdüm, kurulacak Metropoliten yönetim örgütlerinin temel işlevleri arasında olacaktır. Merkezi yönetimin çeşitli düzeydeki birimleri ile teknik birimleri ve diğer belediyeler arasında etkili işbirliği yöntemleri geliştirilecektir."

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda olduğu gibi, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulama yıllarında da yurdumuzun çeşitli nedenlerle sürüklendiği siyasal bunalım Kalkınma Planı'nda ve yıllık programlarında öngörülen çalışmaların birçoklarının yürürlük kazanmasına imkan vermemiştir.

12 Eylül 1980 tarihinde başlayan dönemde yerel yönetimler açısından bazı değişiklikler yapılmıştır. Öncelikle, geçici bir süre için, mahalli idarelerin organlarında seçimle görev almış kimselerin görevlerine son verilerek, atama ile görevlendirmeler yapılmıştır. Büyük şehirlerin yakın çevrelerindeki yerleşim yerlerinin hukuki varlıkları, yakınında buldukları büyük şehir veya şehirlere katılmaları suretiyle sona erdirilmiştir. İl özel idareleri ile belediyelerin hizmet

imkanlarını arttırmak üzere, 1981 yılı başında Devlet Vergi Gelirlerinden Bu İdarelere Pay Verilmesi Hakkında 2380 Sayılı Kanun ile 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır.

#### **(5) Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1984-1989)**

1982 Anayasası temelinde hazırlanan Beşinci Plan döneminin başlangıcından hemen önce kurulan Hükümet Aralık 1983 ayında Bakanlıkların kuruluş ve görev kanunlarını Kanun Hükmünde Kararnamelerle yenilemiş; bu arada tüm Bakanlıkları, hizmet alanlarında mahalli idarelerle koordinasyonu sağlamakla görevli kılmıştır. Ocak 1984'te 2972 Sayılı Kanun'la mahalli idare organlarının seçimleri yeni esaslara bağlanırken, büyük şehir belediyeleri organlarının seçimlerine ait hükümler de getirilmek suretiyle, bu belediyelerin hukuki temelleri atılmaya başlanmış; hemen ardından (195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 3030 Sayılı Kanun'la) söz konusu idarelerin kuruluş ve görevleri yasallaştırılmış, belediye gelirlerinde bu idareler lehinde değişiklik yapılmış, imar mevzuatında yetkiler belediyelere devredilmiş, çeşitli fonlarla belediyelere kaynak aktarılma yoluna gidilmiştir.

Beşinci plan asıl olarak belediyeler üzerinde durmuş; belediyeleri kent hizmetlerinden sorumlu ana kuruluşlar olarak tanımıştır. Bu nedenle kimi devlet hizmetlerinin belediyelere devredileceğini belirtmiştir. Plan yalnızca belediye yapısı üzerine değil aynı zamanda belediyelerin çalışma ilkeleri üzerinde de durmuştur.

"Belediye ve il özel idaresinin görevleri günün şartlarına uygun hale getirilecektir. Belediye teşkilatı kurma alt sınırı olan 2.000 nüfus ölçeği yükseltilecektir. Belediyeleşmede esas, çok sayıda belediye kurulmasına imkan verilerek sonradan bunların birleştirilmesi değil; tabii sınırlar içerisinde giderek büyüyen merkez belediyenin şubeleşmesi yoluyla hizmetlerin daha verimli hale getirilmesi olacaktır."

"Belli sınırlar üzerindeki belediye harcamaları için proje şartı aranacak, DPT'nin onayı ile harcama yapılacaktır. Belediyelerin yatırım programları belli dönemler itibarıyla tesbit edilecektir. Bu yatırımların finansmanının belediye kaynaklarından yapılması esas olacaktır. Gereken hallerde büyük projeler için ayrı bir finansman modeli geliştirilecektir."

"Mahalli idare, işletme ve birlikleri nitelikli personel istihdam edilmesini sağlayan bir yapıya kavuşturulacaktır. ...Belediye işletmeleri karlılık ve verimlilik esasına göre çalışacak şekilde düzenlenecektir. Belediye hizmetlerinden rantabl çalışmayanlar, ihale yolu ile firmalara yaptırılacak ve gelir sağlanması yolları teşvik edilecektir."

"Belediyelerin tek başlarına başaramayacakları veya birlikte daha verimli ve ucuza mal edebilecekleri mahalli nitelikteki sorunları çözecek birlikler kurmaları teşvik edilecektir."

Belediye altyapı yatırımlarında proje ve finansman çeşitlendirmesi; belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi; ilk kez bu Plan ile getirilen ilkeler olmuştur.

#### **(6) Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**

Yerel yönetimlere özel bir ağırlık verilerek hazırlanan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "Mahalli İdareler" Bölgesel ve Yöresel Gelişme bölümünün alt bölümü olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, Plan'da maliye politikaları, içmesuyu -kanalizasyon, kamu yönetimi, ulaştırma, sağlık, sosyal hizmet ve yardımlar, spor, boş zamanların değerlendirilmesi, çevre, yerleşme-şehirleşme, konut ve kültür sektörlerinde de mahalli idarelerle ilgili ilke ve politikalara yer verilmiştir.

Altıncı plan, yerel yönetimlerin görev ve yetki aktarımı yapılarak güçlendirilmesi, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulmaları ilkelerini benimsemiştir. Bu dönemde, mahalli idarelerin gelirlerinin GSMH içindeki payı yüzde 2,20'den yüzde 2,68'e, Genel Bütçe Vergi

Gelirlerinden ayrılan payın GSMH içindeki payı yüzde 1,23'den 1,47'ye ulaşmış; bununla beraber yerel öngelirleri artırmaya yönelik bir düzenleme yapılamamıştır.

Köylere yönelik olarak ilçe özel idareleri formülü benimsenmiş; birlikler kurulmasının teşvik edilmesi ve yerel yönetim bütçe ve muhasebe yapısının geliştirilmesi gündeme getirilmiştir. İlçe özel idareleri kurulamamış, birlikler ile ilgili herhangi bir özel düzenleme yapılmamıştır. Buna karşın belediye ve özel idare bütçe ve muhasebe sistemlerinde yeni düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca istihdam yapısında kimi serbestleştirmeler yapılacağı vurgulanmıştır.

1990-1994 döneminde belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının %70,72, büyükşehir belediyelerindeki nüfusun toplam belediyeli nüfusa oranının %40,42 olacağı tahmin edilmiştir. Yerel yönetim gelirleri içinde, öngelirlerin payının artırılması hedeflenmiştir. Dönem sonunda bu oranlar %74,6 ve %42,6 olarak gerçekleşmiştir.

"Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla mahalli hizmetlerin yerinden karşılanması esastır. Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının gelirleri ile orantılı olarak artırılmasına özen gösterilecektir. Mahalli idarelerin teşkilat yapısı yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenecek, merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa hazırlık çalışmaları tamamlanacaktır.

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

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

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

"Mahalli idarelerin bütçe ve muhasebe sistemlerinin geliştirilmesi için gerekli tedbirler alınacaktır."

Dönem boyunca, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın onaylanması, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında koordinasyon sağlayacak bir bakanlık kurulması çalışmaları ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin Çerçeve Yasa çalışmaları olmak üzere üç önemli adım atılmıştır.

Bunlardan birincisi konulan çekincelerle kabul edilmiştir. Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Konferansı tarafından hazırlanarak 1985 yılında İsveç'in başkenti Stockholm'de toplanan Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nca kabul edilerek üye ülkelerin onayına sunulan "şart" üye ülkelerin birçoğu tarafından kabul edilmiştir. Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı Bakanlar Kurulu'nun 20.9.1988 gün ve 88/13296 sayılı Kararı ile, bazı maddelerine çekince koyarak kabul etmiş; 8.5.1991 gün ve 3723 sayılı Kanunla ve aynı çekincelerle onaylanmış; üzerine çekince konulan şekli ile Bakanlar Kurulu'nun 6.8.1992 gün ve 92/3398 sayılı Kararı ile 3 Ekim 1992 gün ve 21364 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel yaklaşımı özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik yerel yönetimlerdir.

Kurulması için çaba gösterilen bakanlık tüm çabalara rağmen kurulamamıştır. Çerçeve Yasa ise Şubat 1994'de Bakanlar Kurulunda görüşülmeye başlanmış, ancak sonuçlandırılmamıştır. Çerçeve Yasa çalışmalarına 1990'lı yılların başında başlanmış ve Bakanlar Kurulunda görüşülmüştür. Çerçeve Yasanın ana hareket noktası kamu görevlerinin merkez ve yerel arasında paylaşımı olarak ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminin hem merkezde hem de yerinde yeniden yapılması, merkezi yönetimin ulusal politika ve standartları belirleyen, hizmet detayı ile boğulmayan bir yapıya kavuşturulması, hizmetlerin halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi temel ilkelerinden hareketle hazırlanan Çerçeve Yasa,

doğrudan uygulamaya yönelik bir yasa olmaktan çok, konu ile ilgili olarak çıkarılacak ya da değiştirilecek uygulama yasalarının çerçevesini çizmek amacıyla düzenlenmiştir.

### (7) Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı "Yapısal Değişim Projesi" adı verilen bir yaklaşım benimsemiştir. "Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu", Plan'ın 20 yapısal değişim projesinden biri olmuştur. Bu yaklaşımın Altıncı Plan döneminden başlayarak oluşturulan yerel yönetim reformu anlayışının olgunlaşmış bir ürünü olduğu söylenebilir.

Yedinci Beş Yıllık Plan, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki işbölümünü yerinden yönetim ilkesi gereğince düzenlemek üzere hareket etmiştir. Kırsal yerleşmeler ve köyler, bu planda da odak noktasında yer almamaktadır. Plan'ın dikkati asıl olarak yerleşmeye çevrilmiş; odak noktasına merkezi - yerel yönetim kademeleri arasında görev, yetki, kaynak paylaşımı konuları olmuştur.

Bir önceki Plan'ın kırsal yerleşmelerin sorunlarının çözümüne dönük "ilçe özel idaresi" formülü farklı bir içeriğe kavuşmuş; il özel idareleri ile ilçe kademesi "il yerel yönetimi" adlandırılması ile farklı bir model getirilmiştir. Ancak Beşinci Plan'dan bu yana işlenen fiyatlandırma - vergi koyma yetkisi bu Plan'da da yerini korumuştur.

**Genel Yapılanma.** "Mahalli idareler, kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirdikten sonra, kanunların yasaklamadığı veya başka idarelere vermediği yerel nitelikli kamu görevlerinin yerine getirilmesinde yetkili kılınacaktır. Hizmet bütünlüğü, hizmet alanları ve teknolojik nedenlerle merkezi idarece yürütülmesi gereken hizmetlerin, yetki genişliği esasına göre, taşra teşkilatları tarafından yürütülmesi sağlanacaktır. "

"Hizmet üretiminde etkinliğin artırılması ve kaynakların akılcı kullanımı amacıyla kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması ilkesi çerçevesinde, demokratik yapılanma ve bölgesel kalkınmanın temel taşları olan mahalli idareler yeni bir yapı ve çalışma düzenine kavuşturularak güçlendirilecektir. Bu çerçevede, mahalli idarelerin teşkilat yapısı yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenecektir. Merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin düzenleme çalışmaları başlatılacaktır. Halkın ortak yerel ihtiyaçlarını karşılayan, mahalli idarelerce yürütülmesiyle etkinlik, hız ve verimlilik kazanan kamu görevlerinin mahalli idareler tarafından yürütülmesi sağlanacaktır. Bu amaçla turizm, çevre, kültür, spor, köy hizmetleri ve sosyal hizmetlerden başlayıp plan dönemi boyunca diğer sektörlere de yaygınlaştırılacak şekilde merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetler il özel idarelerinden başlanmak üzere mahalli idarelerin yetki ve sorumluluğuna bırakılacaktır. "

Bu amaçla bir Çerçeve Yasa hazırlanması ve bunun Plan döneminin ilk yılında çıkarılması öngörülmüştür. Belirlenecek genel ilkelere göre, tüm yerel yönetim yasaları ve bakanlık yasalarının gözden geçirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda, Çerçeve Yasa ve idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim modeli doğrultusunda, görev ve gelirlerle ilgili olarak; 442 sayılı Köy Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve 4759 sayılı İller Bankası Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş Kanunu'nda gerekli düzenlemelerin yapılacağı öngörülmüştür.

**Ölçek Sorunu.** "İl, ilçe ve belediye kurulması için kriterler, yerleşmelerin ekonomik potansiyeli, nüfus yapısı, tarihi, coğrafi ve kültürel özellikleri dikkate alınarak hizmetin götürülmesinde optimum büyüklüğü sağlayacak şekilde belirlenecektir."

**İl Yerel Yönetimi - İlçe Yerel Yönetimi.** "İlin hizmet ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayan, il içindeki mahalli idare birimleriyle bağlantısı olan, bu birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak kamu hizmetlerinin düzenli olarak yürütülmesini amaçlayan İl Yerel Yönetimi ve bu görevleri ilçe düzeyinde örgütleyen İlçe Yerel Yönetimi modeli oluşturularak uygulamaya konulacaktır. ... Yeni İl Yerel Yönetim Modeli'nin uygulamaya geçirilmesiyle, büyükşehir belediye modeli gözden geçirilecektir. "

**Fiyatlandırma ve Vergileendirme.** "Mahalli idarelerin gelir kaynaklarının, kesintisiz, kamu hizmetlerine ve gerekli mali planlamaya olanak verecek şekilde düzenli ve sürekli olması sağlanarak merkezi idareye bağımlılığı azaltılacaktır. Mahalli hizmetlerin tarifelenmesinde, maliyetler ile fiyatlar arasında denge kurulacak, hizmetlerden yararlananların hizmetin gerçek bedelini ödemesi sağlanacaktır. Mahalli idarelerin öz gelirlerini artırmaya yönelik olarak, toplayacağı vergi ve harçların oran ve miktarlarının belirlenmesinde, alt-üst sınırlar merkezi idarece tespit edilmek kaydıyla, yerel meclisler yetkili kılınacaktır.

Mahalli idarelerin plan, program, bütçe ve mali analizlerini yapabilmelerine imkan sağlayacak teknikleri kazanmaları konusunda gerekli teşkilatlanmaya gidilecektir. Bütçe ve muhasebe sistemlerinin, hizmeti ölçmeye, alternatif maliyetlerini saptamaya ve bu suretle hizmette yerindelik analizlerini yapabilmelerine fırsat sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi ile ilgili çalışmalara başlanacaktır.

**Birlikler.** "Birden çok mahalli idareyi ilgilendiren hizmetlerin karşılanmasını sağlamak üzere mahalli idare birlikleri desteklenecektir. "

**İstihdam.** "Mahalli idarelerde, insan gücü planlaması çerçevesinde, ihtiyaçlarına uygun nitelikli personel istihdamını temin etmek üzere norm kadro çalışmaları yapılacaktır."

**İller Bankası.** "İller Bankası, özerk ve gerçek bankacılık kurallarını uygulayacak, ihtisaslaşmış bir yatırım bankası niteliğine kavuşturulacaktır."

**Temsil ve Meclisler.** "Mahalli idare meclisleri kamu çalışanları dahil, geniş temsilin sağlandığı, nitelikli, fonksiyonel ve aktif bir yapıya kavuşturulacaktır. ... Halkın mahalli idarelerin kararlarına ve uygulama süreçlerine katılımını ve denetimini sağlayıcı düzenlemeler yapılacaktır."

**Altyapı Projelerinde Eşgüdüm ve Planlama.** "Mahalli idareler tarafından yürütülen kentsel ulaşım, katı atık değerlendirme ve arıtma, doğalgaz, jeotermal enerji tesisleri gibi önemli projelerin planlanması, uygulanması, standartların belirlenmesi ve finansmanı açısından merkezi ve mahalli idareler arasında işbirliği ve koordinasyon sağlanacaktır. ..."Kentiçi ulaşım ihtiyacını nazım plan kararları doğrultusunda karşılayacak kentsel ulaşım ana planı çalışmaları hızlandırılacak, plan önceliklerine dayalı toplu taşıma sistemlerine ağırlık verilecektir. "

Kentsel hizmetler ile ilgili konuların eşgüdümünü sağlamak üzere bir "koordinasyon bakanlığı" kurulması öngörülmüştür. "Mahalli idarelerle merkezi idare arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, mahalli idarelerin planlama, altyapı, ulaşım, konut ve kent hizmetleri konusundaki idari, mali ve hukuki girişimlerini desteklemek amacıyla, değişik hizmet bakanlıklarına ve birimlerine dağılmış olan görev ve yetkilerin yerine getirileceği bir koordinasyon bakanlığının teşkilat ve görev kanunu çıkarılacaktır."

**Bilgi Bankası.** "Mahalli idarelerin etkinlik ve verimliliğinin ölçümünü ve denetimini kolaylaştırmak amacıyla mahalli idarelerle ilgili verilerin düzenli, sağlıklı ve belli standartlara dayalı olarak toplanmasını sağlayıcı bilgi bankası oluşturulacaktır. "

Bu plan tarafından öngörülen yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar, "Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu" adıyla İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmüştür. Hazırlanan "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" Taslağı TBMM İçişleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından kabul edilerek Genel Kurul'a intikal etmiştir. Ancak, yasama yılı içinde kanunlaşmamıştır.



## Üçüncü Bölüm FİNANSMAN

Yerel yönetimlerin üç farklı gelir kaynağı vardır. Bunlar Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı (GBVGTT) üzerinden il özel idaresi ve belediyelere ayrılan paylar, yerel yönetimlerin özgelirleri ve borçlanmadır. Borçlanma, 1985 yılına kadar ulusal kamu kredilerinden ibaret iken, 1985 yılından bu yana kamu kredileri özel sermaye kredileri ve dış kredi kullanımı ile çeşitlenmiştir. Özel sermaye kaynaklarına ve dış kaynaklara borçlanma asıl olarak belediyeler ile ilgilidir; bu tür kaynaklar özel idareler için çok sınırlı kalmış, köyler için sözkonusu olmamıştır. Öte yandan köyler GBVGTT'ndan pay almamaktadır.

### I. GENEL YAPI

Belediyeler ve il özel idarelerinin GBVGTT üzerinden aldıkları payın GSMH'ya oranı 1995 yılında %1.92 iken, bu oran artarak 1998 yılında %2.33, 1999 yılının ilk dokuz aylık döneminde %2.39 olarak gerçekleşmiştir.\*

Yerel yönetimler içinde ağırlıklı bir konuma sahip olan belediyeler, 1983-1998 döneminde gelirlerinin üzerinde harcama yaparak açık bütçe ile etkinlik göstermişken, il özel idareleri fazla bütçe ile çalışmışlardır. Köy kesin hesapları derlenmediği ve yayımlanmadığı için, bu birimlerin mali boyutları ancak bütçe rakamları üzerinden değerlendirilebilmektedir.

Bütçe büyüklüğü itibariyle değerlendirilirse, Türkiye'de yerel yönetimler içinde köyler %1, özel idareler %14, belediyeler ise %85 büyüklüğünde yer tutmaktadır. Köyler, doğrudan harcamacı kuruluşlar olmaktan çok, il özel idareleri ve merkezi yönetim tarafından hizmet götürülen yönetim birimleri olmak özelliğine sahiptir. Belediyeler, yerel yönetim sistemi içindeki bu büyüklüğe koşut olarak, diğer iki yerel yönetim türüne göre daha fazla öne çıkmış bulunmaktadır.

\* Bkz. ileride "Rakamların Güvenilirliği Sorunu" başlıklı paragraf.

**Tablo 1. Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri, milyar TL 1983-1998**

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1998
BELEDİYE GELİRLERİ	151	547	1.701	4.120	12.988	57.234	217.737	1.781.613
BELEDİYE GİDERLERİ	161	499	1.737	4.398	15.267	60.298	236.334	1.898.965
ÖZEL İDARE GELİRİ	46	107	322	961	3.162	11.521	22.930	207.291
ÖZEL İDARE GİDERİ	40	88	286	882	2.870	9.766	14.969	187.152
KÖY BÜTÇELERİ	12	30	56	118	376	854	2.575	

Belediye kesin hesap rakamları: DPT verileri; Özel İdare kesin hesap rakamları ve köy bütçe rakamları 1983-1993 DİE, 1995-1998 (geçici) DPT verileri.

İl özel idareleri 1983-1998 yılları arasında, dönem ortalaması olarak gelirlerinin %15'ini harcamamış, bir sonraki yıla devretmiştir. Bunlar fazla bütçe ile çalışırken, belediyelerde durum tersinedir. Aynı dönemde belediyeler her yıl açık vererek çalışmış, dönem ortalaması olarak gelirlerinin %6'sı kadar fazla harcama yapmışlardır.

1995 yılı sonu itibarı ile belediye sayısı 2802 iken bu rakam 1999 sonu itibarı ile 3227'ye ulaşmıştır. %66 olarak gerçekleşen kentleşme oranına bakıldığında belediyelerde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının 2000 yılında %81 olacağı vurgulanmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı yaklaşık %40'dır.

**Tablo 2. 1995-1999 Belediye Sayıları**

Yıllar	BŞB	İl Merkezi	İlçe Merkezi	Belde	TOPLAM
1995	15	64	847	1876	2802
1996	15	65	849	1892	2821
1997	15	65	849	1907	2836
1998	15	65	849	1959	2888
1999	15	66	850	2296	3227

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler, 8. Beş yıllık Kalkınma Planına Destek Çalışmaları.

Son yıllarda sayılarında önemli artışlar gözlenen belediyelerin, etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulmamış olmasından kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır. Bu belediyelerde yatırımlara kaynak bulunmasından başlayarak, bunların projelendirilmesi, ihale edilmesi ve yatırımlarının izlenmesi başlıca sorunlardan biridir.

## 1. Kentsel Fiziksel ve Sosyal Altyapı Finansmanı

Yerel yönetim finansman sisteminde, kentlerin yönetim modeli olan belediyelerin ağırlığı büyüktür. Kentlerin önemi ve sorunları, 1990'lı yıllarda ekonomik yeniden yapılanma süreci ve küreselleşme tartışmaları nedeniyle değişerek artmaktadır. Kentsel fiziksel altyapı ve toplumsal hizmetlerin finansmanı, artan bir önem sergilemektedir.



Dünyaya damgasını vuran iletişim teknolojisi, mekansal uzaklıkları, kültürel farklılıkları ve fiziksel sınırları farklı boyutlara taşıırken; dünya nüfusunun yaklaşık yarısının yaşadığı kentler; günlük kentsel hizmetlerin sunulduğu fizik mekanlar olmaktan çıkmakta, küreselleşen sosyal ve ekonomik ilişkilerin yeniden üretildiği mekanlara dönüşmektedir. Bu dönüşümün altyapısını hazırlamakla sorumlu olan kamu kesimi için, kentsel yatırımlar bir yerleşim biriminin gereksinimlerinin giderilmesinden öte anlamlar taşımaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için kentsel altyapı yatırımları, sadece kentli kesim için yaşanabilir koşulların yerine getirilmesiyle sınırlı kalmamakta; aynı zamanda yabancı sermaye yatırımlarına yeni olanaklar sunma amacını da yerine getirmek sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır.

Kentler, her ne kadar büyük altyapı yatırımları yapılarak hem ekonomik hem de sosyal anlamda yaşayan, yaşam kalitesi yüksek mekanlar olarak yeniden tasarlanmış olsalar da, yeni yapının koşullarına ve beklentilerine cevap vermekten uzak; sosyal, ekonomik, fiziksel ve çevresel açıdan zarar görebilirliği yüksek mekansal birimlere dönüşmektedirler. Sosyal açıdan giderek bozulan gelir dağılımı, zenginlik ve fakirliğin hatlarını keskin bir şekilde bir birinden ayırırken, İstanbul örneğinde olduğu gibi çoğu zaman bu zıtlıklar aynı mekanın birer parçası olarak iç içe yada sırt sırta yaşayabilmektedir. Değişen üretim teknolojileri bir yandan nitelikli işgücü ihtiyacını körüklerken, öte yandan ikincil işleri yaratmakta, ve bu yolla, iş bulabilme umudunu canlı tutarak kentlere göçün sürmesine neden olmaktadır. 1997 yılında yapılan nüfus sayımında büyük kentlerde yaşanan nüfus artışının doğumdan değil göçten kaynaklanan bir yapı sergilediğinin altı çizilmektedir. Bu durum sosyal güvenceden, eğitimden, konut ve altyapılı yerleşim olanaklarından yoksun bir kesimin sürekli olarak büyük kentlere yöneldiğini göstermektedir.

Kıt kaynaklara sahip gelişmekte olan ülkeler için, temel yaşam koşullarını en düşük oranlarda dahi yerine getirmenin maliyeti karşılanamazken, bir yandan yaşanan hızlı nüfus artışı ve nüfus hareketlerinin getirdiği maliyetleri, öte yandan uluslararası rekabet koşullarının mekansal altyapısını hazırlamak, kamu kaynakları açısından oldukça zordur. Mevcut altyapı yatırımlarının bakım onarım giderlerinin yanı sıra, yeni yatırım ihtiyacının karşılanması gereği; bu hizmetlerin etkin ve verimli hizmet üretebilmesi ve yönetilebilmesi ile doğrudan ilişkilidir.

Büyük kentlerin nüfus artışından doğan altyapı, konut, çevre, ulaşım mekansal değer bozulmalarına uğradıkları ve bunu önlemenin parasal maliyetinin yüksekliği dikkate alındığında, nüfus hareketleriyle ortaya çıkan tüm olumsuz dışsallıkların ancak kentsel yatırımlar için yeni finansman kaynakları ve tekniklerinin yaratılması ile önlenebileceği açıktır. Nitekim, Haziran 1996 Habitat II kent zirvesinin temel iki konusundan biri olan kentsel alanlar; sürdürülebilirlik, yaşanabilirlik ve hakçalık ilkelerini gerçekleştirilmesi beklenen yerleşim birimleri olarak tanımlanmıştır. Sürdürülebilirlik, gelecek kuşaklar arası adaletin doğal kaynakların kirletilmeden ve yeniden üretilemeyecek bir şekilde tüketilmeden korunmasını ve kullanılmasını öngörürken; yaşanabilirlik bugünü yaşayan kentlilerin sağlıklı

yaşama haklarını savunmaktadır. Hakçılık ise mekansal eşitlikten yola çıkarak bireysel eşitliğin yakalanmasını hedeflemektedir. Kısaca ulaşım, su-kanalizasyon, katı atıklar, yeşil alanlar, enerji, haberleşme ağı, bir kent için bu evrensel ilkeleri hayata geçiren/gerçekleştiren fiziki kentsel altyapıları oluşturmaktadır. Türkiye'ye ait raporda, kentleşme için ayrılan kaynakların yetersizliği ve denetimsizliği, başlıca sorunlar olarak saptanmıştır. Kamunun kaynakları kullandırırken üstlenmesi gereken, düzenleyici ve yönlendirici rolünü oynayamaması ise bu sorunun diğer bir boyutudur. Ulusal raporda finansal yeniden yapılanmada; kentsel yatırımlara ayrılan kaynakların artırılması, bireysel/kamusal kaynak dengesinin yeniden tanımlanması ve bu hizmetlerin düşük gelirli toplum kesimlerine ulaştırılması öngörülmektedir. Raporun öncelikli beş konusu; su-kanalizasyon, katı atık toplama, yerel yönetimler, kentsel yatırımlara finansman sağlanması ve İller Bankası'nın yeniden yapılandırılması ve sorunların çözümünde aktif rol oynamasıdır.

Türkiye'de kentsel altyapı sunumunda değişik kuruluşlar görev almaktadır. Kentsel altyapının finansmanı ise kamu kaynaklı olup, dış kaynak kullanımlarında hazine garantör olarak katılmaktadır. Şebeke türü altyapı yatırımlarını büyük yatırımcı kamu kuruluşları gerçekleştirirken, kent içinde bu hizmet sunumunun yatırımı, dağıtımı, işletmesi ve bakımı belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak belediyelerin, bu hizmetin sunumunda hem parasal hem de teknik yetersizlikler içinde olması, altyapı yatırımlarının planlamasından finansmanına; işletilmesinden denetlenmesine kadar yeni bir sistemin yaratılmasını zorunlu kılmaktadır.

## **2. Kırsal Fiziksel ve Sosyal Altyapının Finansmanı**

Köyler, GBVGTT üzerinden herhangi bir pay almamaktadır. Yerel yönetim maliyesi sistemi içinde köylerin payı %1 ile sınırlıdır. İl özel idareleri harcamalarının köylere yönelik olduğu düşünüldüğünde, köy tüzelkişiliği yönetiminde olmayan toplam finansman payı %15'e yükselmektedir.

Köyler, yalnızca I. Plan döneminde üzerinde durulan, II. Plan'dan başlayarak sürekli ve hızla geri plana düşmüş alanlar durumundadır. Köy hizmetleri finansmanını çözmek üzere, değişik zamanlarda toplum kalkınması yaklaşımı içinde çeşitli modeller geliştirilmiş, YSE gibi uzman merkezi örgütler ve köylere hizmet götürme birlikleri kurulmuştur.

Köylere dönük olarak uzman merkezi kurumlar oluşturma uygulamaları, 1990'lı yıllarda yerini, bu uzman kurumların il ve ilçelere devredilmesi yönünde beliren niyetlere bırakmış durumdadır. Köy hizmetlerini görmek üzere ilçe yerel yönetimi, ilçe özel idaresi, ilçe köy

birliği gibi çeşitli örgütlenme önerileri geliştirilmektedir. Bunlar, 1990'lı yıllarda hazırlanan yerel yönetim yasa taslaklarına da girmiş durumdadır.

Bu öneriler çerçevesinde, belediye nüfus koşulunun 5000, uzaklık koşulunun 5 km olarak artırılması öngörülmektedir. Belediyeleşme zorlaştırılmakta; yerleşmeler birleşmeye özendirilmektedir. Belediye statüsü dışında kalacak yerleşmelerin kendi tüzel kişilikleri olan muhtarlıkları güçlendirmek düşünülmemekte; bunların ihtiyaçları ilçe ve il mülki kademelerine bırakılmak istenmektedir.

Bu öneriler, ülkemizde yönetim modeli olarak kır - kent ayırımını köy - belediye ayırımını koruyarak sürdürmeyi seçmekte; ve kırsal alanı mülki kademenin yönetimine devretmektedir. Birincisi, 5000 nüfus ve 5 km uzaklık ölçütleri uygulandığında ne kadar köy ve nüfus belediye alanı dışında kalmaktadır? Bu sorunun net cevabı bilinmemektedir. Eğer, bu ölçütler ile köylerin ezici bölümü belediyeleşme çemberine alınabileceyse, il ve ilçe düzeyinde kırsal yetkileri genişleten düzenlemelere gereksiz çaba olacaktır. Eğer sonuç bunun tersine olarsa, belediyeleşme alanı daraltılacak ve yerleşmelerin kayda değer kısmı kırsal alan unsuru olacaktır; bu durum halkın önemli bir bölümünün öz-yönetim araçlarından yoksun kılınması anlamına gelecektir. Getirilen nüfus ve uzaklık ölçütleri, yerel maliye sistemini doğrudan etkilemektedir. Ölçütlerin sonucu görülmeden, maliye sistemine ilişkin öngörü ve modeller boşlukta asılı kalmaktadır.

21. yüzyılda hizmet standardı bakımından kentsel ve kırsal yerleşme ayırımının ortadan kaldırılması gerekir. Bu çerçevede, yönetim modeli olarak köy - belediye ayırımına son verilmesi; ülke topraklarının yerleşme büyüklüklerine göre çeşitlendirilmiş belediyeler halinde örgütlenmesi düşünülmelidir. Bu ilke benimsendiğinde, kırsal finansman sorunu da bu yapıya koşut biçimde tasarlanacaktır.

Yerel yönetim finansman sistemi içinde köyler, finansman açısından önce, kurumlaşma bakımından sorunlu durumdadır. Modelin açıklığa kavuşturulması, finansman sisteminin de açıklığa kavuşturulmasını sağlayacaktır.

### 3. Genel Öneriler

- (1) Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamından ayrılan belediye payları artırılmalıdır.
- (2) Kırsal alanların finansmanı, bu alanların yönetim sistemi kapsamlı bir biçimde yeniden düzenlenerek güçlendirilmelidir. İllere devir; ilçe yerel yönetimi; ilçe köy birliği; ülke genelinde belediyeleşme önerilerini değerlendiren kapsamlı bir alan reformu ve yönetim modeli araştırması yapılmalıdır. Bu çalışmada, ülkeyi 21. yüzyıl boyunca taşıyacak kalıcı bir yapı kurulması amaçlanmalıdır.

(3) İller Bankası, yerel altyapı yatırımı ve finansmanı bakımından güçlendirilmelidir.

## II. BELEDİYE GELİRLERİ

Belediye gelir yapısı, 1981 yılında, merkezden transferlerin dağınkılığına son veren genel bütçeden topluca pay ayırma ilkesi ve yerel vergi ve vergi dışı gelirlerin yeniden düzenlenmesi çerçevesinde, bugün de geçerli olan sisteme kavuşturulmuştur.

### 1. Mevcut Durum

Yerel yönetimlere "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında" 2380 sayılı Kanun'un 3004 sayılı Kanun ile değişik 1. maddesi uyarınca, Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamının (GBVGTT):

- %6'sı nüfusa göre belediyelere,
- %1.14'ü il özel idarelerine,
- %3'ü Belediyeler Fonu'na,
- %0.25'i Mahalli İdareler Fonu'na,
- %0.28'i İl Özel İdareleri Fonu'na,
- %0.28'i Mahalli İdareler Fonu'na olmak üzere toplam % 10.95 aktarılmaktadır.

Mahalli İdareler Fonu'na ayrılan  $0.25 + 0.28 = 0.53$ 'ün:

- %0.35'lik kısmı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Fonu'na,
- %0.18'lik kısmı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Mahalli İdareler Fonu'na aktarılmaktadır.

Ayrıca Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu il merkezlerinde toplanan GBVGTT üzerinden %5 oranında büyükşehir belediyelerine ek pay verilmektedir.

Bütçe sistemine göre gelir yapısı üç ana başlıkta toplanmaktadır: Vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve borçlanma. Vergi gelirleri başlığında yer alan "genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından pay" ulusal bütçe kaynaklı merkezden transferleri kapsarken, yerel vergiler ile vergi dışı gelirler özgelirleri oluşturmaktadır.

Borçlanma, iç ve dış olmak üzere iki kaynaktan gerçekleştirilmektedir. Bütçe sistemi, iç borçlanmada kamu kredileri ile özel sermaye kredileri ayırımını vermemektedir. Borçlanmaların geri ödeyicisi, dış borçlarda Hazine garantörlüğü olmakla birlikte asıl olarak belediyelerdir. Bu gelirler de özgelirler kapsamında yer alır.

**Tablo 3. Belediye Gelirleri, milyar TL, 1983-1998**

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1998
<b>Vergi Gelirleri</b>	81	332	992	2.843	8.768	28.934	121.442	978.334
Genel Bütçe Payı	61	279	770	2.335	7.446	25.270	97.696	785.110
Yerel Vergiler	20	54	222	508	1.322	3.664	23.746	193.224
<b>Vergi Dışı Gelir</b>	58	176	417	646	2.184	13.046	61.969	452.888
<b>Borçlanma</b>	12	39	292	631	2.036	15.254	34.326	350.391
İç	12	30	221	322	1.020	7.200	24.244	223.191
Dış	0	9	71	308	1.015	8.054	10.082	127.200
<b>TOPLAM</b>	<b>151</b>	<b>547</b>	<b>1.701</b>	<b>4.120</b>	<b>12.988</b>	<b>57.234</b>	<b>217.737</b>	<b>1.781.613</b>

Kaynak: DPT Verileri

Belediye gelirleri, 1983-1998 yılları arasında önemli oranda artış göstermiş, 1998 yılında 1,8 katrilyon TL büyüklüğüne erişmiştir. 1980'li yılların başlarına kadar asıl olarak merkezden transfer ve özgelirlere dayanan belediye gelir sistemi, bu dönemde bu iki kaynağa ek olarak borçlanma kaynağına açılmıştır.

**Tablo 4. Belediye Gelirleri, Yüzde olarak**

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1998
<b>Vergi Gelirleri</b>	53,6	60,7	58,3	69,0	67,5	50,6	55,8	54,9
Genel Bütçe Payı	40,4	51,0	45,3	56,7	57,3	44,2	44,9	44,1
Yerel Vergiler	13,2	9,9	13,1	12,3	10,2	6,4	10,9	10,8
<b>Vergi Dışı Gelir</b>	38,4	32,2	24,5	15,7	16,8	22,8	28,5	25,4
<b>Borçlanma</b>	7,9	7,1	17,2	15,3	15,7	26,7	15,8	19,7
İç	7,9	5,5	13,0	7,8	7,9	12,6	11,1	12,5
Dış	0,0	1,6	4,2	7,5	7,8	14,1	4,6	7,1
<b>TOPLAM</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Kaynak: DPT Verileri

Merkezden transfer kalemini oluşturan "genel bütçe tahsilat toplamı üzerinden belediye payı", belediye toplam gelirleri içinde 1983 yılında %40 iken 1989'da %57'ye çıkmış ve 1998'de gerileyerek %44'e düşmüştür.

Belediyelerin özgelirlerini oluşturan yerel vergiler ile vergi dışı gelirler, belediye bütçesinin 1980'de %52'sini oluştururken, bu pay dalgalanmalarla %30-40'lar düzeyinde seyretmiştir.

Belediye gelirleri içinde iç ve dış kaynaklardan yapılan borçlanmalar, 1983 yılında yalnızca iç borç olarak belediye bütçesinin %8'i düzeyinde iken, borç kalemi payı 1998 yılında %20 düzeyine yükselmiştir.

## 2. Sorunlar

### (1) GBVGTT Dağıtımı

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından yerel yönetimlere dağıtılan %10.95 oranındaki pay yeterli değildir.

Belediye bütçelerine bu paydan doğrudan aktarılan miktar yalnızca %6'dır. Özel idarelere ayrılan %1.14'lük pay harcanamazken, belediyeler açık bütçe vermektedirler.

İller Bankası eliyle kullanılan %3'lük Belediyeler Fonu, 1992 yılından bu yana fiilen sürekli olarak daraltılmaktadır. Öte yandan, üç yıllık istikrar programı çerçevesinde fonların tümüyle kaldırılması öngörülmektedir. Belediyeler Fonu bu kararın istisnası değildir. Belediyeler Fonu, 1947 yılından bu yana uygulanan, Türkiye'de yerel altyapı yatırım ve finansman modelinin ana çatısını oluşturan İller Bankası Modeli'nin finansman bacağına oluşturan bir kaynaktır. Bir başka deyişle bu fon, pekçok diğer fon gibi geçici ihtiyaçları karşılayan bir kaynak değildir; ülkemizde yerel yönetim sisteminin yapısal parçalarından biridir. Bu Fon'un kullanımının daraltılması ve giderek ortadan kaldırılması, yerel yönetim sisteminde İller Bankası Modeli'nin sona erdirilmesi anlamına gelecektir. Böyle bir tasarruf, özellikle belediye finansmanı bakımından önemli negatif sonuçlar doğurabilecek bir tasarruftur.

### (2) Gelir Analizinde Borçlanmanın Yeri

Belediye gelir sistemine 1980'li yıllarda giren ve önemi hızla büyüyen borçlanma unsurunun merkezden transfer - özgelir oranlamalarında ihmal edilmesi, gelir analizlerinin yanlış sonuçlara varmasına neden olmaktadır.

Bu faktör yok sayılarak yapılan merkezden transfer - özgelir oranlamaları, Türkiye'de belediyelerin mali bakımdan merkezi yönetime aşırı bağlı oldukları sonucuna varılmasına yol açmaktadır. Böyle bir değerlendirme üzerine bu aşırı bağımlılık nedeniyle belediyelerin özerk olmadıkları, belediye özgelirlerinin artırılması gerektiği sonucuna varılabilmektedir.

Bu tür değerlendirmeler, küreselleşme öncesi yerelleştirme - özerklik - demokratiklik tartışmaları dönemine aittir. Küreselleşme süreci belediye maliye sisteminde, kendisini iç ve

dış borçlanma ile ortaya koymakta, merkezden transfer ile özgelir unsurlarının tanımını, işlevlerini ve birbirleri karşısındaki konumlanışlarını değiştirmektedir.

Borçlar, yerel yönetim bütçelerinin “özgelir” başlığına ait parçalarıdır. Borç geri ödemeleri belediye bütçelerinden yapılmaktadır. Zaman zaman Hazine tarafından üstlenilen belediye borçları, bu durumun istisnası değildir. Çünkü bu durumda belediyeler Hazine’ye borçlandırılmakta ve geri ödeme yine belediye bütçesinden yapılmaktadır.

### **(3) Özel Mali Piyasalara Bağlanma**

Son yirmi yıllık gelişmeye ilişkin rakamlar, belediye maliyesinin, geleneksel olarak yapıldığı gibi merkezi - yerel kaynak paylaşımı eksenini sınırlı olarak değerlendirilemeyeceğini göstermektedir.

İç ve dış özel sermaye kredisinin varlığı, belediyelerin bağlandığı merkezin %20 oranında değiştiği anlamına gelmektedir. Belediyeler, bu kaynak ile gelişen ilişkileri ölçüsünde merkezi yönetim ile ilişkilerinde değişiklik talep etmeye başlamaktadırlar. Bu, genel olarak, iç ve dış özel sermaye kuruluşları ile özgürce ticari ilişkiye girme talebidir; belediyeler merkezden bu ilişkiyi kolaylaştırması, mümkün kılması, engel olmaması taleplerinde bulunmaktadır. Küreselleşme sürecinin ulus-devleti eritme yöntemlerinden biri budur; yerel yönetimlerin merkezi bütçe ile bağlarına yeni bir bağlantı çizgisi eklenmektedir. Yerel yönetimler, kaynakları bakımından para ve sermaye piyasalarına bağlanmakta, merkezi -yerel yönetim ilişkilerinin bu yeni bağlantı noktasına göre yeniden yapılandırılması yönünde reform istekleri yükselmektedir.

Örneğin, İller Bankası'nın belediyeleri ulusal bütçeye bağlayan aracı kurum olmaktan çıkarmak ve belediyeleri mali piyasalara bağlayan aracı kurum olarak örgütlendirmek, bu gelişmenin sonucu olarak ortaya atılan kurumsal reform hedeflerinden biri olarak formüle edilmiştir.

Borçlanma gelirlerinin, belediye yerel yönetim maliyesi sistemi ile birlikte yerel yönetim sistemini de gelişmeye zorlama özelliği, belediye giderleri incelendiğinde daha net ortaya çıkmaktadır

### **(4) Hizmetleri Fiyatlandırma İlkesi**

Belediyelerin hizmetlerini fiyat ilkesi üzerinden vermeleri yönündeki formül, gelir yapısındaki bu değişmeye bağlı olmak özelliği sergilemektedir. Mali piyasalara bağlanma, merkezden transferleri yetersiz kılmakta ve belediyelerin yerel gelirlerini piyasa koşullarında artırmayı gerektirmektedir. Belediyelerin daha fazla ve daha istikrarlı biçimde özgelirlerine

dayanmaları gerektiği tezi, günümüzde mali piyasalar ile ilişkilerin bir ön-koşulu olarak öne çıkmaktadır. Bu noktada özerklik ve demokratiklik hedefinin içi demokrasi kuramı tarafından değil, asıl olarak taraflar arasında özgür irade gerektiren piyasa mekanizmasının gereklilikleri tarafından doldurulmaktadır.

Yerel yönetim maliyesinde ortaya çıkan bu yeni gelişme, yerel yönetimlerin ulus-devlet yapısı içinde ulus-devletin merkezi yönetimini referans noktası olarak alan geleneksel konumunu değiştiren en temel gelişmedir.

### **(5) Mali Özerklik Sorunu**

Yerel yönetimlerin özerkliği ve demokratikliğinin, bu kurumların özgelirlerine dayanmaları ile sağlanabileceği düşüncesi doğrulanmış genel geçerli bir sav değildir.

Öte yandan, gelişmiş Batı ülkelerinde merkezden transferlerin yerel yönetim bütçelerinde hemen her zaman önemli bir yer tuttuğu bilinmektedir. Yerleşmeler ve bölgeler arası eşitsizliklerin varlığını sürdürdüğü ortamlarda, dengeli kalkınma hedefi merkezden transferleri zorunlu kılmakta; özgelirlere dayandırılmış modeller bu hedefin gerçekleştirilmesini güçleştirebilmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği, herşeyden önce hukuksal düzenlemeler ile yaratılabilir ve güvence altına alınabilir. Bu kurumların demokratikliği ise, karar ve yürütme organlarının adil ve açık seçim sistemi ile oluşturulması, hesap verebilir açıklıkta çalışma tarzlarına kavuşturulması, vb. önlemler ile sağlanabilecek bir niteliktir. Mali özerklik özgelire dayanmak ile değil; diğer konularda olduğu gibi mali alanda da özerkliği güvence altına alan hukuksal düzenlemeler ile sağlanabilir.

Bununla birlikte, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini sürekli olarak vermeleri ve yüksek kalitede sunmaları, gelir kaynakları planlaması yapabilmelerine doğrudan bağlıdır. Bu nedenle, gerek merkezden transferler, gerekse özgelirlerin açık ilkeler doğrultusunda ve sıcak siyasal etkilerden korunmuş bir süreklilikte belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Mali özerklik, bu çerçevede güvence altına alınmalıdır.

### **(6) Rakamların Güvenilirliği Sorunu**

Belediye gelirleri analizinde tek sorun, belirleyici cari dinamikleri ihmal etmek biçimindeki yaklaşım sorunu değildir. Bir başka sorun, analizlere temel oluşturacak rakamların güvenilirliği sorunudur. Hazine Müsteşarlığı'nca da kullanılan Maliye Bakanlığı verilerine göre, belediyeler ve il özel idarelerinin GBVGTT üzerinden aldıkları payın GSMH'ya oranı 1995 yılında %1.92 iken, bu oran 1998 yılında %2.33, 1999 yılının ilk dokuz aylık döneminde %2.39 olarak gerçekleşmiştir. Buna karşın DPT verileri aynı oranları 1995 yılı için %1.24 olarak; 1998 yılı için %1.48; 1999 yılı tahmini için de %1.89 olarak belirlemiş



bulunmaktadır. Ekonomi yönetiminin başlıca kuruluşlarınca yapılan hesaplamalarda birbiri ile uyuşmama, önemli bir sorun halindedir.

### (7) İstikrar Programı İlkeleri

VIII. Plan döneminin ilk üç yılı, stand-by anlaşması ile bağlanmış durumdadır. Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan görüşmeler sonunda 2000-2002 yıllarını kapsayan üç yıllık bir istikrar programı uygulanmasını öngören stand-by anlaşması imzalanmış bulunmaktadır. Söz konusu istikrar programının hedefleri arasında, kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılması suretiyle iç borç stok artış hızının düşürülmesi ve bu şekilde faizlerin düşürülmesi bulunmaktadır. Bu amaçlar doğrultusunda, kamunun önemli ölçüde faiz dışı fazla vermesini sağlayacak gelir artırıcı ve gider azaltıcı bir mali programın devreye sokulması kararlaştırılmıştır. Hazine Müsteşarlığı'na göre, istikrar programı çerçevesinde, 2380 sayılı Kanunla belirlenen oranlar dışında belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçeden verilecek her ekstra pay, bütçe gelirlerini azaltıcı ve bütçe açıklarını artırıcı etkisi nedeniyle, “vergi gelirlerinde artış sağlamak ve bu şekilde Hazine'nin borçlanma gereksinimini azaltarak faizleri ve enflasyonu düşürmek” yolundaki kısa dönemli Hükümet politikasına ters düşmektedir. Bu çerçevede Hazine Müsteşarlığı, genel bütçeden alınan paylar artırılmadan özgelirlerde artış sağlanması yoluna gidilmesi gerektiği görüşündedir.

## 3. Öneriler

1. Belediyelerin GBVGTT payları artırılmalıdır.
2. Yerel altyapı yatırımları, özgelirler ile karşılanamayacak boyutlardadır. Yerel vergi, harç, harcamalara katılma payları, verimliliği yükseltmek üzere gözden geçirilmeli, vergilendirme konularının çeşitlendirilmesi üzerine çalışmalar yapılmalıdır. Ancak, yerel vergilendirme tabanı, gelir dağılımındaki dengesizlik nedeniyle esnekliği düşük bir yapı sergilemektedir. Bu nedenle belediye bütçeleri asıl olarak merkezden transferlerle güçlendirilmelidir.
3. Yerel yönetimlere dönük kamu kredileri sistemi onarılmalı ve güçlendirilmelidir. Merkezden transferlerin esnetilerek genişletilmemesi, yerel yönetimlerin iç ve dış özel sermaye kredilerine başvurmalarını teşvik edecektir. İç özel sermaye kredileri kısa vadeli ve yüksek faizli yapıları nedeniyle maliyeti yüksek bir kaynak olmuş; dış krediler ise değişken faizli ve dayandıkları projelerin koşullu yapısı nedeniyle hem mali hem teknik ek maliyetlere yol açmıştır. Bu durum, ancak, kamu kredileri sisteminin onarılması ile düzeltililebilir ve yönetilebilir.

4. Yerel yönetim yatırım ve finansman sisteminde İller Bankası Modeli'ni yaratmış olan Belediyeler Fonu, gerçekte belediyelere ait bir kaynaktır. Birincisi bu Fon, TBMM'nin "yerel yönetimler payı" olarak tanımladığı kaynaktan oluşmaktadır. İkincisi bu Fon, Türkiye yerel yatırımlar sisteminin ulusal çapta planlanmasını, geliştirilmesini ve yönetilmesini sağlama işlevi görür. Bu özelliği nedeniyle, merkezi bir kurum eliyle kullanılmasından vazgeçilmesi, ülkemiz yerel yönetim sisteminin ilkeleri bakımından radikal bir değişiklik yaratmak anlamına gelecektir. Mali politika kaynaklı bu tasarrufun, bütün bir yerel yatırım sistemi üzerinde ilke ve yapı değiştirme etkisi olacağı hesaba katılmalıdır.
5. Yerel yatırımlar sistemi, ulusal - merkezi bir kamu kurumunun çok yönlü fonksiyon ile donatılmış olarak varlık göstermesini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle, İstikrar Programı'nın fonlara yönelik tasarruflarında Belediyeler Fonu'nun yapısal konumu istisna tutulmalı ya da yerel yatırımlar sisteminin ihtiyacına uygun bir başka çözüm geliştirilmelidir.
6. Kamu kredi sistemi ve İller Bankası, özel iç ve dış sermaye kredisi kullanımını dengeleyici ve yönlendirici bir araç olarak güçlendirilmelidir.

### III. BELEDİYE HARCAMALARI

1983-1998 yılları arasında belediyelerin gerçekleşen borçlanma dahil gelir ve harcama dengesinde, yıldan yıla farklılaşmakla birlikte, gelirlerinin ortalama %5'i kadar açıkları olmuştur. Bu oran, belediyelerde "mali kriz" olarak nitelenebilecek bir durum olmadığını göstermektedir. Ancak, yerine getirilmesi gereken görevlerin gerçekleşme oranı bakımından yapılacak bir değerlendirme, belediyelerde finansman kaynaklı sıkıntıların "yönetimsel kriz" ortamı yarattığını ortaya koyacaktır.

#### 1. Durum

Belediye harcamaları, bütçe yapısına göre cari, yatırım ve transfer harcamaları olmak üzere üç başlıktan oluşur. Her üç başlıkta, ağırlık sahibi olan bir kalem vardır. Cari harcamalarda personel; yatırım harcamalarında yapı - tesis; transfer harcamalarında borç geri ödemeleri ağırlıklı gider kalemleridir.

**Tablo 5. Belediye Harcamaları, milyar TL, 1983-1998**

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1998
<b>CARİ</b>	100	261	677	2.169	7.844	29.399	90.258	722.314
Personel	71	165	392	1.374	5.886	23.267	63.081	479.515
Diğer Cari	29	96	285	795	1.957	6.132	27.177	242.799
<b>YATIRIM</b>	41	154	716	831	2.366	13.708	47.559	515.006
Etüd-Proje	0	0	20	27	100	214	1.455	17.843
Yapı-Tesis	41	154	624	726	1.828	11.576	37.893	440.520
Makine Alımı	0	0	72	78	438	1.918	8.211	56.643
<b>TRANSFERLER</b>	21	84	344	1.399	5.058	17.191	98.517	661.645
Kurum Payı Ser.T.	1	3	11	18	102	574	1.201	29.654
Kamulaştırma	3	30	112	129	253	1.159	6.153	37.513
İktisadi Tr.	0	0	0	2	117	513	1.673	28.500
Mali Tr.	6	21	101	465	1.126	6.465	28.948	175.200
Sosyal Tr.	1	3	7	36	98	408	2.364	19.543
Borç Ödemeleri	10	27	112	749	3.362	8.072	58.178	371.235
İç borç	10	26	104	654	2.422	4.651	34.869	152.445
İç Borç Ana Para	9	25	99	603	2.071	2.958	22.441	101.095
İç Borç Faiz	1	1	5	51	351	1.693	12.428	51.350
Dış Borç	0	1	9	95	940	3.421	23.309	218.790
Dış Borç Ana Para	0	1	6	64	735	2.366	14.846	181.458
Dış Borç Faiz	0	0	2	32	205	1.055	8.463	37.332
<b>HARCAMALAR</b>	<b>161</b>	<b>499</b>	<b>1.737</b>	<b>4.398</b>	<b>15.267</b>	<b>60.298</b>	<b>236.334</b>	<b>1.898.965</b>

Kaynak: DPT

Cari harcamalar, 1983-1998 yılları arasında, toplam giderlerin %62'sinden %38'ine gerilemiştir. Bu kalemden asıl ağırlık personel harcamalarındadır. Personel harcamalarının toplam giderler içindeki payı 1983 yılında %44 iken, dönem içinde 1580'in sınırı olan %30 düzeyinin altına düşmüş ve dönem sonunda toplam harcamaların dörtte bir düzeyinde gerçekleşmiştir.

**Tablo 6. Belediye Harcamaları, Yüzde olarak**

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1998
<b>CARİ</b>	62,11	52,30	38,98	49,32	51,38	48,76	38,19	38,04
Personel	44,10	33,07	22,57	31,24	38,55	38,59	26,69	25,25
<b>YATIRIM</b>	25,47	30,86	41,22	18,89	15,50	22,73	20,12	27,12
<b>TRANSFERLER</b>	13,04	16,83	19,80	31,81	33,13	28,51	41,69	34,84
<b>TOPLAM</b>	<b>100,62</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,02</b>	<b>100,01</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

İncelenen yıllar bakımından ve günümüzde, harcamalar bakımından belediyelerde yüksek personel giderlerinden ya da personel şişkinliğinden söz etmek mümkün değildir. Belediye

maliyesi ve istihdamında var olduğu yaygın olarak ileri sürülen "aşırı personel ve personel harcaması" tezi geçersizdir.

Personel harcaması/toplam harcama oranı, farklı büyüklüklerdeki belediyelerde farklı düzeyler sergileyebilir. Küçük belediyelerde bu oranın, büyük belediyelere oranla daha yüksek olması beklenebilir. Ancak bu tür bir değerlendirme için gerekli veriler yoktur; birkaç belediye örneği ile sınırlı genellemeler yapılmasının doğru olmadığı da açıktır.

Yatırım harcamaları, belediye toplam giderlerinin %25-30'luk bir dilimini oluşturmaktadır. Burada ağırlık yapı - tesis - büyük onarım giderlerindedir. Belediyeler, dönem boyunca istikrarlı bir makine ve teçhizat alıcısı olarak etkinlik göstermişlerdir. 1998 yılı itibarıyla belediyeler, yatırım harcamaları ile, inşaat ve sanayi sektörleri için, 1998 yılında 500 trilyon TL'nin üzerinde bir talep yaratma kapasitesi sergilemişlerdir.

Transfer ve sermaye teşkili harcamaları, belediye giderleri içinde sürekli ve hızlı büyüyen kalemdir. 1983 yılında transferler, toplam gelirler içinde %13'lük bir paya sahipken, bu oran 1987 yılında %20'ye, 1995 yılında %40'a ve 1998 yılında %35'e yükselmiştir.

**Tablo 7. Toplam Belediye Giderleri İçinde Transferler ve Borç Ödemeleri, Yüzde olarak**

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1998
<b>TRANSFER</b>	13,04	16,83	19,80	31,81	33,13	28,51	41,69	34,84
Borç Ödemeleri	6,21	5,41	6,45	17,03	22,02	13,39	24,62	19,55
İç borç	6,21	5,21	5,99	14,87	15,86	7,71	14,75	8,03
İç Borç Ana Para	5,59	5,01	5,70	13,71	13,57	4,91	9,50	5,32
İç Borç Faiz	0,62	0,20	0,29	1,16	2,30	2,81	5,26	2,70
Dış Borç	0,00	0,20	0,52	2,16	6,16	5,67	9,86	11,52
Dış Borç Ana Para	0,00	0,20	0,35	1,46	4,81	3,92	6,28	9,56
Dış Borç Faiz	0,00	0,00	0,12	0,73	1,34	1,75	3,58	1,97

Belediyeler, 1998 yılında iç ve dış mali piyasalara yaklaşık 375 trilyon büyüklüğünde borç geri ödemesi yapmışlardır. Bu kaynak, aynı yıl gerçekleştirilen yatırım miktarının dörtte üçü büyüklüğündedir.

1998 yılında belediye giderlerinin %20'si borç ödemelerine ayrılmıştır. 1993 yılına kadar, borç geri ödemelerinin büyük kısmı iç borç geri ödemeleri iken, bu tarihten sonra denge değişmiştir. Dış borç geri ödemeleri diğerine oranla yükselmiş, 1998 yılında borç ödemelerinin %60'ı dış kredi karşılığı olarak ödenmiştir.

## 2. Sorun ve Öneriler

1. Belediye harcamaları içinde, yüksek bir oran sergilediği gerekçesi ile, personel istihdamı ve ücretlerine yönelik olarak alınan önlemlerin gerekçesi ortadan kalkmıştır. Belediye giderleri içinde personel harcamaları, 1580 sayılı yasada öngörülen "harcamaların %30'unu aşmama" kuralına uymaktadır. Bu nedenle, bu yönde uygulanan politikaların gözden geçirilmesi gerekir.
2. Belediye harcamaları içinde öne çıkan başlık borçlanmadır. Borçlanmanın ağırlığı artmış, bunun yanısıra borçlanmanın iç yapısı değişmiştir. Kamu kredileri kullanımı gerilemiş, özel sermaye kredisi kullanımları büyümüştür. Bunların içinde de dış krediler önem kazanmıştır.
3. Kamu kredileri, yerel yönetim kredi piyasasında yönlendirici araç olarak kullanılmalıdır. Özel sermaye kredileri ile dış kredi kullanımı, kamu kredileri faktörü ile yönlendirilmeli ve denetlenmelidir.

## IV. BELEDİYE PROJELERİNDE DIŞ KREDİ KULLANIMI

Türkiye'de, belediyelerin kendi kaynakları ve yurt içinden sağlayabildikleri kredilerle gerçekleştiremeyecekleri büyük yatırımların yapılabilmesi için Hazine Müsteşarlığı, yurt dışından kredi bulan belediyelere garantörlük yaparak destek vermektedir.

### 1. Durum

Yerel yönetimlere, yatırım projelerinin finansmanı için Hazine Garantili ve/veya Hazine Devirli dış kaynak sağlanmaktadır. Yerel yönetimlere 1983-99 Haziran döneminde 6.330 milyon \$ "Hazine Garantili Dış Kaynak" sağlanmıştır. 1999 yılı son çeyreğinde yerel yönetimler dış borç stoku 2,0 milyar \$ düzeyinde bulunmaktadır.

Yerel yönetimlere 1983-1999 Haziran döneminde sağlanan 6.330 milyon \$'lık Hazine Garantili dış kaynaktan, yerel yönetimlerce ödenmesi gerektiği halde ödenmeyen 3.430 milyon \$'lık kısmı (alınan borcun %54'ü), garanti kapsamında Hazine Müsteşarlığınca üstlenilmiş bulunmaktadır.

Üstlenilen tutarın yerel yönetimlere sağlanmış ek bir kaynak olması nedeniyle GBVGT üzerinden ayrılan paylara ilave olarak görülmesi gerektiği düşünülebilir. Bununla birlikte, Hazine üstlendiği bu borçları yine belediyelerden tahsil etmektedir. Bu işlem ile belediyeler bu kez Hazine'ye borçlanmaktadır. Bu nedenle geri ödenmeyen borçların “ek kaynak” olarak değerlendirilmesi yanıltıcı olur. Yerel yönetimler adına üstlenilen tutarlardan itfaya bağlanan mali yükümlülüklerin Hazine Müsteşarlığına vadesinde ödenmemesi nedeniyle, belediyelerin 30.11.1999 tarihi itibarıyla 1,3 katrilyon TL'na ulaşan vadesi geçmiş borçları birikmiş bulunmaktadır.

**Tablo 8. Hazine Garantili Dış Borç Stoku (\*)**

	1996	1997	1998	1999 Q1	1999 Q2
Büyükşehir Belediyeleri	1.229	1.342	1.117	979	991
Belediye Bağlı Kuruluşları	873	835	961	882	840
İl Belediyeleri	31	60	118	108	111
İlçe Belediyeleri	4	29	67	78	84
Yerel Yönetim Birlikleri	0	0	0	26	40
<b>YEREL YÖNETİMLER</b>	<b>2.137</b>	<b>2.265</b>	<b>2.262</b>	<b>2.074</b>	<b>2.066</b>

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı (\*) Geçici Rakamlar.

1986-1995 yılları arasında belediye projeleri 5.5 milyar dolar dış kaynak kullanmıştır. Belediyelerin borçlanmasının bu dönemler içerisinde gerçekleşen toplam dış borçlanma içindeki payı %10'dur. 1995 yılında kamunun borçlanma gereğinin GSMH'ya oranı %6.5'dir. Bu oran yerel yönetimler için %0.5'dir. Yerel yönetimlerin toplam kamu borçlanma gereğinin %13'ünü oluşturduğu görülmektedir.

**Tablo 9. Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oranı**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Yerel Yönetimler	0.0	0.3	0.8	0.9	0.6	0.4	0.4
Toplam Kamu	7.4	10.2	10.6	12.2	8.1	6.1	5.7

Kaynak:DPT, 1996 Yatırım Programı

Belediyelerin iç borç stoğuna ilişkin resmi herhangi bir istatistik yoktur. Ancak kalkınma planlarına hazırlık çalışmalarında belediyelerin iç borçlanma gereği kamunun borçlanma gereği ile birlikte verilmektedir.

Belediyeler her yıl dış kredi kullanmayı talep ettiği projelerini Yatırım Programı'na teklif etmektedirler. Programın Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nda yer alan “Mahalli İdarelere ait yatırım projelerinden dış kredi kullanımını gerektirenler makro politikalar, sektör programları ve yatırım öncelikleri dikkate alınarak bu

karardaki esaslara göre yatırım programına alınır. Dış kredi yükümlülükleri ilgili mahalli idare tarafından yerine getirilir.” hükmü gereğince söz konusu talepler değerlendirilerek, uygun görülen projeler yatırım programına alınmaktadır. Bunu müteakip, ilgili belediyenin geri ödeme kabiliyetinin takdiri ve dış kredi temini işlemleri Hazine Müsteşarlığı’na yapılmaktadır.

## 2. Sorunlar

### (1) Yatırım Taleplerinde Artış

Belediyeler içmesuyu, kanalizasyon ve ulaşım gibi temel kentsel altyapı hizmetlerinin yanı sıra katı atık yönetimi, merkezi ısıtma sistemleri ve enerji temini, itfaiye ve benzeri, esenliğe ve güvenliğe yönelik yatırımları için dış kredi ile finansman yoluna gitmektedirler. Kentsel hizmetlerde, nüfus artışına paralel olarak artan talep aynı zamanda giderek çeşitlenmekte; bu durumda belediyeleri yeni yatırımlara zorlamaktadır. Artan ve çeşitlenen kentsel hizmetleri yerine getirmek üzere, dış kredi bir finansman kaynağı olarak önemini arttırmakta ve yatırım projeleri için dış kredi kullanım talepleri yıllar itibarıyla belirgin bir artış göstermektedir.

### (2) Kamu Kredileri ve Desteklerinde Azalma

Belediyelerin mevcut gelir yapısı içinde artan talebi karşılamaları mümkün olmadığı gibi, belediyeler yurt içi finansman kaynakları da bulamamaktadırlar. Özellikle küçük ve orta ölçekli belediyelerin altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde önemli bir fonksiyon üstlenen İller Bankası Genel Müdürlüğü’nün yatırımların finansmanında kullandığı Belediyeler Fonu bütçe kapsamına alınmış, Banka’nın Fon’dan kullandığı kaynaklar azaltılmıştır. Bu durum, İller Bankası’nın mevcut proje stokunun tamamlanmasını yavaşlattığı gibi, yeni proje alımını da engellemiştir. Uzayan termin planları ve finansmanda Fon gelirleri yerine belediyelerin borçlandırılması yoluna gidilmesi, belediyelerin Banka’ya yatırım yaptırmaktan çekinmeleri ve proje yönetiminde Banka’yı devre dışı bırakmaları eğilimine yol açmıştır. Proje yapım süresinin uzaması ve hizmetin gecikmesi, tamamlanmadan eskijen tesisler doğması gibi bir soruna yol açmaktadır. Bu durum belediyeleri dış kredi kullanımına yönelten bir etki oluşturmaktadır.

### (3) Dış Borç Kullanımı Talebinde Artış

Yerel yatırımlarda dış borç kullanımı, özellikle büyükşehir belediyelerinde ve altyapı yatırımlarında yaygınlaşmıştır.

Sadece *Belediye Hizmetleri Sektöründe*, 1997 Yılı Yatırım Programı’nda 5 milyar dolarlık proje stoku mevcut iken, 1998 yılı için 1.5 milyar dolarlık ilave proje önerisi getirilmiştir. Mevcut proje stokunun yüzde 40’ına (1.7 milyar ABD Doları) dış kredi temin edilemediği

gözönüne alınarak, 1998 Yılı Yatırım Programı'na yeni proje alınmamıştır. 1999 Yılı Yatırım Programı hazırlıklarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na ise yeni proje olarak, toplam proje tutarı 4.3 milyar dolar olmak üzere 2.2 milyar dolarlık dış kredi temini yönünde talep ulaştırılmıştır. Bu taleplerden sadece kent güvenliği ve esenliğine yönelik acil müdahale ve kurtarma araçları ile kentsel ulaşımında acil ihtiyaç duyulan otobüs alımları olumlu mütalaa edilmiş ve mevcut stoka toplam 303 milyon dolarlık bir ilave yük getirilmiştir. 1999 Yılı Yatırım Programı'nda 3.8 Milyar dolarlık bölümü dış kredi olmak üzere 4,6 milyon dolarlık bir proje stoku mevcuttur. Bu proje stoku için 2.3 Milyar dolarlık dış kredi temin edilmiştir (ihtiyacın yaklaşık yüzde 60'ı). Dış kredisi temin edilmemiş proje paketi içinde Ankara ve İstanbul metro projelerinin ikinci aşamaları gibi öncelikli projeler yer almaktadır.

2000 Yılı Yatırım Programı hazırlık çalışmaları çerçevesinde belediye hizmetleri sektörüne teklif edilen projelerin toplam bedeli, 9.8 milyar dolarlık bölümü dış kredi ile finanse edilmek üzere, 10.4 milyar dolardır.

*İçmesuyu ve Kanalizasyon Sektörlerindeki* dış kredili belediye projelerinin 1997 yılındaki tutarı 2.1 milyar doları dış kredi olmak üzere 5.2 milyar dolarıdır. Bu değerler 1998 yılında 2.3 ve 4.9 milyar doları olmuştur. 1999 yılında Yatırım Programı'na yeni proje alınmayarak proje stoku 1.1 milyar dolarlık bölümü dış olmak üzere 1.9 milyar dolara indirgenmiştir. 2000 Yılında ise mevcut stoka ilave olarak 1.6 milyar dolarlık yeni proje teklif edilmiştir.

Mevcut yapı içinde borçlanma, asıl olarak 10 yıl içinde mali kriz konusuna dönmüş durumdadır. Borçlanmanın, özellikle dış kaynaklı borçlanmanın kısa sürede yol açtığı mali kriz, önümüzdeki on yıl içinde yönetim - işletme krizine yol açabilecek bir faktör olmuştur. Yatırımların, değişik finansman seçeneklerinin üstünlüklerinden yararlanmak yerine tek model içine sıkıştırılması, mali krizin giderek yönetim - işletme krizine dönüşeceğini göstermektedir.

#### **(4) Dış Borç Geri Ödemelerinde Sorun**

Hazine garantili dış borçlanmaların kredi geri dönüşlerinde ise belediyelerin yetersiz kaldığı durumlarda Hazine bu yükümlülüğü üstlenmekte, bu durum ise belediyelerin borcu sahiplenmeyerek ihtiyacı, yatırım büyüklüğünü, teknoloji tercihini ve maliyetleri dikkate almadan dış kredi talebinde bulunmalarına yol açmaktadır. Proje hazırlayan ve dış kredi bağlantısını gerçekleştiren müşavir firmalar ise suni talep oluşumlarını körüklemektedir. Teknik, mali ve ekonomik açıdan yapılabilir nitelikte olmayan bazı projelerde ise siyasi tercih devreye girebilmektedir.

Hazine'nin verilerine göre belediye borçlanmalarının GSMH'ya oranı yıllar içinde artış göstermektedir. Belediyelerin 1983-1999 yılları arasında aldıkları dış kredilerin %54'ü Hazine



tarafından üstlenilmiştir. Belli bir planlama ve program dahilinde yapılmayan borçlanmanın Hazine'ce üstlenilmesi, kaynak dağılımını dış borç kullanmayan belediyeler aleyhine bozmuştur.

**Tablo 10. Hazine Tarafından Üstlenilen Borçlar (Bin Dolar)**

BELEDİYELER	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1992-99
ANK. BŞB. (2)	0	0	29.819	181.248	150.725	570.417	189.921	100.023	1.222.154
EGO	0	7.991	40.466	62.465	90.304	83.755	81.443	55.254	421.678
ASKİ - (ANK.)	0	0	0	0	10.733	9.529	9.526	9.966	39.754
İST. BŞB	0	0	17.140	82.491	107.450	20.707	17.939	38.391	284.119
İGDAŞ-(İST.)	44.187	49.901	53.115	68.925	49.633	15.548	16.537	13.972	311.820
İSKİ - (İST.)	0	23.256	47.619	43.353	47.535	43.681	45.419	42.543	293.405
İZGAZ - (İZMİT)	0	0	0	1.234	0	1.121	12.178	27.378	41.911
İZMİT BÜY. BEL.	0	0	0	0	8.728	51.095	200.528	35.612	295.963
G.ANTEP BŞB.	0	0	0	0	64	1.699	3.014	1.546	6.324
GASKİ	0	0	1.682	2.043	6.799	3.887	17.746	5.288	37.445
İZMİR BŞB	0	0	1.646	4.126	9.539	56.734	142.002	76.859	290.905
İZSU - (İZMİR)	0	0	0	21.531	21.066	15.677	13.948	9.429	81.651
ESHOT (İZMİR)	0	0	49	2.139	7.382	6.532	4.357	0	20.458
ALANYA BEL.	0	0	0	0	244	1.207	1.161	1.091	3.703
YOZGAT BEL.	0	0	0	0	826	4.741	6.406	5.380	17.353
ADAPAZARI	0	0	0	0	0	692	2.466	37.840	40.998
ADANA BŞB	0	0	0	0	0	0	4.876	2.769	7.645
BAFRA BEL.	0	0	0	0	0	0	559	825	1.383
İSKENDERUN	0	0	0	0	0	0	811	5.098	5.909
MENEMEN BEL.	0	0	0	0	0	0	0	1.467	1.467
DİDİM BEL.	0	0	0	0	0	0	0	2.734	2.734
DALAMAN BEL.	0	0	0	0	0	0	0	476	476
MARIC-BELBİR	0	0	0	0	0	0	0	1.372	1.372

Kaynak:Hazine Müsteşarlığı. (1) Üstlenilen borçların \$ karşılıkları, borcun hazinece üstlenildiği tarihteki çapraz kurlara göre hesaplanmıştır. (2) Garantisiz Japon piyasasında ihraç edilen tahvillerden üstlenilen tutar 787,5 mil. USD'dir.

Belediyelerin aldıkları dış kredileri geri ödeyememeleri karşısında Hazine Müsteşarlığı 1998 Mali Yılı Bütçe Kanununda garantör olacağı kredi hacmini 700 milyon dolar ile sınırlamıştır. 1999 Mali Yılı Bütçe Kanununda ise “yılı içinde belediyeler ve bağlı kuruluşları ile özel statüye sahip kamu hizmeti gören ve sermayelerinin yüzde 50’sinden fazlası belediyeye ait iştirakler ve ilgili mevzuat gereği tüzel kişiliği haiz yerel yönetim birlikleri için, uluslararası ticari bankalardan borçlanmak suretiyle temin edilen dış finansmanla ilgili olarak Hazine garantisi verilecek ve devredilecek dış kredi tutarı 500 milyon Amerikan Doları ile sınırlıdır” hükmü getirilmiştir.

Bütçe Kanunu’na 1997 yılında *performans kriteri*, 1998 yılında KİT’ler ve belediyelerin Hazine Garantisi ile sağlanan dış kredileri için *borçlanma limiti*, 1999 yılında ise sadece belediyelerin Hazine Garantisi ile *ticari koşullarda sağlanan dış borçlanmalarına limit* getirilmiştir. Hazine Müsteşarlığı, yerel yönetimler adına üstlendiği tutarlardan itfaya bağladığı mali yükümlülüklerin vadesinde ödenmemesi ile karşı karşıya kalmıştır. Yerel yönetimler bu gecikme nedeniyle, Aralık 1999 başında Hazine'ye 1.3 katrilyon TL borçlu duruma düşmüştür. Hazine bu alacağını, borçlu belediyeler adına tahakkuk eden GBVGGT

paylarından vergi, SSK vs. gibi amme hizmetinden doğan borçları düşüldükten sonra kalanının %25'i oranında kesinti yaparak tahsil etmektedir.

### (5) Dış Kredi Taleplerinin Değerlendirilmesi Sorunu

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından sadece belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının (su ve kanalizasyon idareleri, EGO, İETT ve ESHOT gibi) dış kredi kullanımı öngörülen projeleri değerlendirilmektedir. Belediye şirketleri tarafından yürütülen dış kredili yatırım projeleri ve dış borçlanmalar ise sadece Hazine Müsteşarlığı'nca değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede, yatırım programına yeni proje alımlarında seçici yaklaşımların gereği ve önemi açıktır. Bütçe Kanunu'na konulan sınırlayıcı maddelere ek olarak, kredinin sağlanması aşamasında da bazı tedbirler alınmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlerce yürütülen projeler yıllık yatırım programına alınırken “kalkınmada öncelikli yöre” ve “proje kriterleri” yanında “projenin fizibilite raporları” üzerinde İller Bankası'nın görüşlerinin gözönünde tutulması gündeme gelmiştir. Örneğin içmesuyu projeleri, hem ticari hem sosyal içerikli projeler olması nedeniyle yatırım programına öncelikle alınırken, finansmanının dış kaynakla yapılacak şekilde programa alınması yerine yap-işlet-devret modeli kapsamında veya özkaynaklarıyla finanse edilecek şekilde programa alınması tercihleri yapılmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca bu konuda yapılan değerlendirme sonucunda söz konusu projelere ilişkin öncelik alanları aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

1. Kent esenliğine ve güvenliğine yönelik hizmetler (itfaiye ve acil müdahale araçları),
2. İçmesuyu temini,
3. Kanalizasyon şebekesi ve arıtma tesisi,
4. Kentiçi raylı sistem projeleri (Büyükşehir belediyeleri ve nüfusu 200 bini aşan kentlerde),
5. Merkezi ısıtma projeleri (doğal gaz ve jeotermal kaynaklı),
6. Katı atık projeleri (düzenli depolama tesisleri).

DPT tarafından yapılan değerlendirmede her proje türündeki öncelik ise, başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere, hizmet götürülecek nüfusun büyüklüğü ile doğru orantılı olmaktadır. Bu değerlendirmede,

- Bütçe kanunları ile getirilen sınırlamalar
- Belediye dış borç stokunun artması, ana para ve faiz ödemeleri döneminin başlamış olması, belediyelerin dış borçlarını geri ödeyememesi ve bu borçların Hazine tarafından üstlenilmesi durumu göz önüne alınmaktadır.

Ayrıca talep edilen projenin,

- 1580 sayılı Belediye Kanununa göre belediyelerin zorunlu görevleri arasında yer alması,
- Teknoloji transferi gerektirmesi,
- Hizmet götürülecek nüfus büyüklüğü,

- Yerleşimin mekansal özellikleri (coğrafi, turizm, sanayii, tarım alanları, doğal kaynaklar gibi),
- Hizmetin aciliyeti,
- Projenin kente halkına ve ülkeye yararları, hususlarına dikkat edilmektedir.

Fizibilitesi hazırlanan projelerin incelenmesinde,

- Projenin niteliğine göre ilgili kamu kuruluşlarından (Ulaştırma Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, DSİ Gn. Md., İller Bankası, üniversiteler, gibi) gerekli onay ve görüşlerin alınması,
- Belediyenin proje idaresinde teknik ve mali yeterliliği,
- Projenin teknik özellikleri, yatırım ve işletme maliyetleri ve proje gelirlerinin uygunluğu,
- Hazine Müsteşarlığı'nca, belediyenin dış kredi geri ödeme kabiliyetinin ölçümü hususlar göz önüne alınmaktadır.

### 3. Öneriler

1. Belediyelerin dış kredi kullanım esas ve usulleri, kamu kredilerine kredi piyasasını yönlendirme işlevi yüklenerek, kısa sürede yasal bir düzenlemeye bağlanmalıdır.
2. Yerel yatırımlarda kamu kredileri kullanımı genişletilmelidir. İller Bankası, hem finansman hem yatırım bakımından güçlendirilerek yeniden düzenlenmelidir.
3. Yerel altyapı teknolojileri üzerine çalışmak ve en uygun teknoloji tiplerini belirlemek üzere, İller Bankası'nın katılımıyla, TÜBİTAK ve üniversitelerden oluşan bir Yerel Altyapı AR-GE kurumu oluşturulmalıdır.
4. Dış kredi kullanımında belediye şirketleri, belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının tabi olduğu sisteme dahil edilmelidir.

## V. YEREL HİZMETLERDE FİYATLANDIRMA SORUNU

Son 15 yılda belediyelerce kullanılan dış kredilerin %40'ı ulaştırma, %14'ü enerji, %13'ü program, %11'i içmesuyu, %8'i kanalizasyon, %6'sı çevre, %8'i ise diğer amaçlı projeler için kullanılmıştır. Dış krediye konu olan bu alanlar, aynı zamanda kamu hizmeti olarak ücretlendirilmesi değil piyasa malı / hizmeti olarak fiyatlandırılması yönünde çeşitli baskıların doğduğu alanların ilk sıralarında yer almaktadır.

Fiyatlandırma, genel olarak belediye hizmetlerinde, ama özellikle de su ve atıksu hizmetlerinde ön plana çıkan tartışma konularından birini oluşturmaktadır. Türkiye'de bu sektör kamu sektörünün tekeli altında bulunmakta, halkın %99'u merkezi ya da yerel kamu hizmetlerince sunulan hizmetlerden yararlanmaktadır. Yerel kamu hizmetlerinin fiyatlandırılmasına ilişkin değerlendirmelerin bu örnek üzerinden yapılması aydınlatıcı olacaktır.

## 1. Durum ve Sorunlar

### (1) İçmesuyu ve Kanalizasyon Sektöründe Gelişmeler

Mavi altın olarak görülen su, her boyutuyla, önümüzdeki bin yılın en büyük sorunu olarak dünya gündeminde şimdiden yerini almıştır. Özellikle *suyun temini* ve korunması konularında, uluslararası pekçok girişim çalışmalarını sürdürmektedir. Bu uluslararası çaba, dünyada su temini konusunda yaşanan üç önemli baskının varlığından dayanmaktadır.

Birinci baskı, su kaynaklarının özellikle içmesuyu temin edilen kaynakların (yeraltı suları ve yüzey sularının) kirlenmesidir.

İkinci baskı, dünya nüfusundaki artıştır. 25 yıl içinde dünya nüfusunun 6 milyardan 8 milyara ulaşacağı tahmin edilmektedir. Özellikle nüfus artışının olacağı bölgelerde günümüzde de su temini konusunda güçlükler yaşanmaktadır. Su kaynakları artan nüfus karşısında yetersiz kalacaktır. Nüfus artışı, mekansal olarak kentlerde gerçekleşecektir. Pekçok gelişmekte olan ülkede kentlerin yaşadığı altyapı sorunları göz önüne alındığında, su temininin yanısıra bu suyun dağıtımında kullanıcıya ulaştırılmasında da büyük güçlükler yaşanacağı ortadadır. Sağlıklı içmesuyu ve kanalizasyon hizmetlerine erişebilmek, kentsel yaşam kalitesini belirleyen iki önemli kriterdir. Bu hizmetler yerel yönetimlerin en temel görevleri arasında yer almaktadır.

Üçüncü baskı, ilk iki faktörün sektörde yatırım talebini artırması ve ivedi kılması sonunda özel yatırımcı ve işletmecilerden gelmektedir. Artan talep ile birlikte özel yatırımcıların ilgisini artırmakta, sonuçta hizmetin kamu değil özel sektör tarafından görülmesi sektör üzerinde üçüncü baskı faktörü olarak önem kazanmaktadır.

*Bu çerçeve içerisinde, içmesuyu ve kanalizasyon hizmetlerinin finansmanı kapsamında izlenen politikalara ilişkin olarak, görüşler iki noktada yoğunlaşmaktadır.* Birinci nokta, suyun ekonomik bir mal olarak özelleştirilmesi konusundaki tartışmaları içermektedir. İkinci nokta ise, suyun fiyatlandırılması konusundaki farklı politikalara dikkat çekmektedir.

## (2) Doğal ve Kamusal Tekel Alanlarında Fiyatlandırma Tartışması

Su, tüm altyapı sektörleri içinde en fazla tekel özelliğine sahip olanıdır. Su üretimi, taşıma, dağıtım, arıtma hizmetlerine en uygun kurumsal yapının ne olduğu konusunda bir uzlaşma olmadığı gibi, su işletmeciliği ve fiyatlandırma konusunda da genel bir fikir birliği yoktur.

Üzerinde genel anlaşmaya varılmış konulardan birisi, dünyada sağlıklı ve yeterli suya erişmenin insan hakkı olarak tanımlanmasıdır. İkinci olarak, suyun, maliyeti ve gelecek yatırım ihtiyacını karşılayacak biçimde kullanana belli bir bedel ile sunumu kabul görmektedir. Azalan kaynaklara karşın artan talep ve gelecek kuşakların haklarının gözetilmesi gereği, bu ilkelerin benimsenmesini zorunlu kılmaktadır.

Bedel alma ilkesinin, (1) aşırı ve gereksiz su kullanımı alışkanlıklarını ortadan kaldırma etkisi olduğu görüşü, ve (2) gerekli yatırımlar için finansman yaratma aracı olduğu kabul edilmektedir.

Hizmet bedelinin belirlenmesinde kullanılan ölçütler ülkeden ülkeye değişmektedir. Ancak, bazı Avrupa Birliği ülkelerinde, bir insanın çağdaş yaşam koşulları içerisinde tüketmesi gereken su miktarı bedelsiz sunulmakta, bunun üstündeki su tüketimi fatura konusu yapılmaktadır. Örneğin, Belçika Hükümeti, sosyal koruma politikaları çerçevesinde 1997'de yıllık kişi başına 15 m<sup>3</sup> suyun fiyatlandırma dışında tutulmasına karar vermiştir.

Buna karşın, kentsel hizmetlerin fiyatlandırılmasında slogan haline gelen "kullanan öder" ilkesi, yukarıda üzerinde genel uzlaşmaya varılmış olan formülleri aşan bir içeriğe sahiptir. Bu içerik, piyasa sisteminin içeriğidir; bu ilke "insani gereksinme" için gerekli asgari hizmet sunumu ile gelir dağılımı bozukluğu durumunda adil yük dağılımı formüllerinin geliştirilmesini önlemektedir. "Kullanan öder" ilkesi, asıl olarak *hizmete bedel takdirini* değil, *piyasa koşullarında fiyatlandırma ilkesini* ifade eden bir slogandır. Çünkü fiyatlandırma, ödenecek bedelin yalnızca maliyet ve gelecek yatırım gereğine göre değil, piyasadaki talebe göre belirlenmesi demektir. Talebe endekslenmiş fiyat ilkesi, su gibi insan haklarına ait bir sektörde piyasa mekanizmalarının başlıca tıkanıklık noktasını oluşturur.

Kamu hizmetlerinin, özellikle su ve kanalizasyon hizmetlerinin kar amacı güdülerek verilmesindeki sakıncalar, giderek kendini somut örneklerle göstermektedir. İngiltere gibi uygulama örneklerini göz önünde tutmakta yarar vardır. İngiltere'de kamuya ait olan bölgesel su idareleri 1980'li yıllarda özelleştirilmiş, ancak 1990'lı yılların ikinci yarısında bu uygulamadan vazgeçme eğilimi ortaya çıkmış ve sektörü kamu denetimine ve kamu alanına geri çekme uygulamalarına başlanmıştır. Bu ülkede özel sektörün içmesuyu hizmetlerini vermeye başlamasından sonra artan su fiyatları, su yoksulluğu kavramını ortaya çıkarmıştır. Yoksul ailelerle, bağımlı çocukları olan düşük gelirli hanehalklarında 1989'da hanehalkının

%1'inin su ücretleri ile problemi varken, 1994'de bu miktar %9'a çıkmıştır. Yaklaşık 2 milyon hanehalkı su borcunu ödeyemez duruma düşmüştür. Su faturalarına eklenen atıksu bedeli, çevresel kalite standartlarını karşılayabilmek için yapılan arıtma tesislerinin maliyeti, artan su talebini karşılayacak altyapıyı sağlayabilmek için gerekli yeni yatırımlar doğrudan tüketiciye artı özel sektör karı ile yansıtıldığından su fiyatları çok artmıştır. Ülke genelinde yeni bir sorun alanı ortaya çıkmış ve özel hizmet sunumu sonunda bir "su borcu problemi" yaygınlaşmıştır.

Su gibi, "doğal tekel" oluşturan kaynak ve hizmetlerin özelleştirilmesinde var olan tekel özel sektöre transfer edilmektedir. Bu durumda var olan tekeli parçalamanın fayda ve maliyetine bakılması gerekir. Maliyetler geçiş maliyetleri, koordinasyon maliyetlerini içerirken, faydaların doğrudan veya dolaylı rekabetten kaynaklanacağı beklenmektedir. Genellikle analiz yatırım tercihi, kalite, fiyat, talebin karşılanması bakımından, daha rekabetçi bir sistemin, bu maliyetlerden daha fazla bir fayda sağlayıp sağlamayacağı üzerinde odaklanır. Benzer şekilde tekelci bir sektör yapısının ürettiği ölçek ekonomilerinden kaynaklanan avantajların, rekabet ve parçalanma karşısında ortadan kalkma maliyeti ile karşılaştırılması gerekir.

Özel sektör doğal tekel özelliği taşıyan suyu, rekabetçi olmayan bir pazarda temin etmekte ve satmaktadır. Özel sektör rekabetin olmadığı bir pazarda verimli çalışamaz. Çünkü ürünün niteliğini ve fiyatını empoze edecek rekabetçi bir pazar ortamı yoktur. Bu yüzden özel sektörün etkin çalışmasını sağlayacak pazar dışı bir denetim mekanizmasına gereksinim vardır. Rekabetçi bir pazarın doğal baskısı olmadan fiyatların düzenlenmesi konusunda ve hizmetin kalitesi için yapılacak yatırımların belirlenmesi ve ayrıca denetlenmesi için bir düzenleyici mekanizma görevini yapacak bir otoritenin kurulması gerekir. Su yönetimine getirilen bu çok-sözleşmeli çalışma tarzı ve hacimli düzenleyici ve denetleyici kamu örgütlenmesi, var olan bürokratik örgütlenmeden daha masraflı, yolsuzluklara karşı korunma mekanizmaları kurulmamış yeni tür bürokrasisi ile yüksek maliyetlere yol açmaktadır.

Sürecin en can alıcı noktalarından biri, altyapı harcamaları konusundaki denetimin kamu alanından özel alana transferidir. Oysa suyun bir kamu malı ve su temini hizmetinin de en temel kamu hizmeti olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Çünkü, su toplum sağlığı açısından herkesin erişebilmesi gereken bir hak ve ihtiyaçtır. Bu hizmetten kimse dışlanamaz. Dışlandığında toplum sağlığı tehdit altına girer. Diğer yandan, kamu hizmeti "kar" elde etmek amacıyla yapılmaz. Kamu hizmeti rasyonel bir şekilde tüm vatandaşlara sağlanmak üzere yapılır. Kamu hizmetinin ölçütü kârlılık değil, verimlilik ve kalitedir.

### (3) Türkiye'de Su Yönetimi

Türkiye'de 1980 ile 1997 döneminde su kullanım yoğunluğu mevcut kaynakların % 7'sinden % 15'ine çıkmıştır (OECD Avrupa ortalamasına yakın). Devam etmekte olan ve planlanan su işlerinin tamamlanmasıyla çok daha yüksek yoğunluğa ulaşılacağı tahmin edilmektedir. Bununla birlikte, su temin şebekelerindeki bakım ve yenileme çalışmaları çoğunlukla gecikmekte veya hiç planlanmamaktadır. Ülke çapında iletim kayıpları ve kısmen toplanamayan su fatura bedelleri (izinsiz kullanım veya park ve bahçelerde kullanım) nedeniyle, temin edilen suyun yalnızca yarısı satılmaktadır.

Sular hakkındaki hukukumuzda iki özel düzenleme bulunmaktadır. Birincisi 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkındaki Kanun, diğeri ise 831 sayılı Sular Kanunu'dur. İlk kanuna göre, yeraltı suları umumi sular arasında olup devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Devletin bu sularla ilgili tasarrufu DSİ tarafından yürütülmektedir. Sular Kanunu'nda ise, şehir ve kasabalarla köylerde kamu gereksinimine yönelik su tedarik/idaresi, belediye teşkilatı olan yerlerde "belediye"ye, olmayan yerlerde "ihtiyar heyetleri"ne bırakılmıştır.

Belediyeler Kanunu'na göre, kentsel su ve atıksu tarifeleri belediye meclisleri tarafından belirlenir. Ankara ve İstanbul'da son zamanlarda içme ve kullanma suyu fiyatları diğer OECD ülkelerindekilerle kıyaslandığında oldukça yüksek düzeydedir.

**Tablo 11. Su Fiyatları, 1990'ların ortası (\$/m<sup>3</sup>)**

	Günlük döviz kuruna göre	Satınalma gücüne göre
<b>Türkiye (*)</b>		
- Ankara	0.71	1.49
- İstanbul	0.41	0.86
<b>Kore</b>	0.36	0.46
<b>Fransa</b>		
- Paris	0.93	0.73
- Bordo	1.39	1.08
- Liyon	1.78	1.38
<b>Almanya</b>	1.70	1.47
<b>Portekiz</b>		
- Lizbon	0.99	1.24
- Coimbru	1.02	1.28
- Porto	0.98	1.23
<b>İspanya</b>		
- Madrid	0.85	0.87
- Barcelona	0.81	0.83
- Bilbao	0.48	0.49

Kaynak: IWSA, OECD, Türkiye Çevresel Başarı Raporu 1999, ASKİ, İSKİ.

(\*) Yıllık tüketimi 200 m<sup>3</sup> olan ve bahçeli bir evde yaşayan dört kişilik (iki erişkin, iki çocuk) bir aile için su temini fiyatları KDV dahil değildir. 1999 yılı verileridir.

Belediyelerde genel olarak su tarife artışları enflasyona bağlanmıştır; küçük nüfuslu belediyelerde tarifeler, büyük kentlerde geçerli tarifelere göre daha düşüktür. Genel olarak

tüketim miktarının artmasıyla metreküp fiyatının arttığı kademeli tariflendirme sistemi konut, resmi kurum, sanayi-ticaret, okul, hastane, vb. farklı nitelikteki abonelere göre de farklılaştırılmıştır. Su faturalarında kullanılan su ve atıksu hacimleri gösterilmektedir. Atıksu ücreti, kimi belediyelerde su ücretinin yarısı kimilerinde tümü kadar belirlenebilmektedir. Bazı belediyelerde sayaç kirası ve şebeke bakımı için sabit ücret de alınmaktadır. Su ve atıksu fiyatları sanayi için en yüksek seviyededir. Bununla birlikte, sanayileri kendi arıtım tesislerini yapmaya teşvik etmek için, üç ayrı kategoride atıksu ücreti (atıksuyun tam arıtımına, ön arıtımına ve arıtılmamasına bağlı olarak) uygulanır. Büyükşehir belediyelerinde, kamu atıksu sistemine bağlı olan sanayilerden alınan atıksu harçlarının miktarı kirlilik yükü ve yerel koşullara bağlı olarak değişmektedir.

Türkiye açısından bakıldığında, su idarelerinin Antalya - ANTSU örneğinde olduğu gibi özelleştirmelerin getireceği pekçok sorun vardır.

En temel sorun, henüz su konusundaki yasal boşluğun doldurulmayışı ve bu alanı düzenleyici kuralların henüz oluşturulmadığı bir ortamda, hem suyun temini ve içmesuyu hizmetinin kamusal niteliğine hem de stratejik bir varlık olan suyun kamu denetimi dışına çıkarılmasıdır.

İkincisi, su ve kanalizasyon idarelerinin yabancı şirketlere devri, soruna sadece kısa dönemli bir finansman çözümü getirmektedir. Dünya deneyimleri, bu uygulamaların uzun dönemde kamuya getirdiği maliyetin daha da arttığı yönündedir; ortaya çıkacak yeni yatırım maliyetleri karşısında özel sektörün isteksizliği en çarpıcı olanıdır.

Üçüncüsü, özelleştirme su gibi “kıt bir kaynağın” tüketimine yönelik politikaları olumsuz yönde etkilemekte, su tüketimini teşvik etmektedir. Bu çerçevede fiyatlandırma ilkesinin ilk sonucu suyun pahalılaşması olmaktadır. ANTSU’da ortaya çıkan ilk problem su fiyatlarının usule uygun olmayan bir yöntemle arttırılması olmuştur. Su fiyatlarının her ay %7 oranında arttırılarak tahsil edilmesi abonelere iki ayda bir kesilen faturalara %14’lük bir artış olarak yansımaya başlamıştır.

Dördüncüsü, ülkemizde de izlenen kademeli fiyatlandırma politikaları ile suyun rasyonel kullanımı özendirilmektedir. Oysa özel bir firma, sattıkça kazanç elde edeceğinden su tüketimini destekleyecektir. Oysa su şirketleri, kârlılığı yükseltmek amacıyla çok tüketime daha yüksek fiyat uygulamasından vazgeçme eğilimi göstermektedirler. Bu, su kaynaklarının rasyonel kullanımı yerine savurganlık üretmek demektir. Nitekim Antalya’da kademeli su tariflendirme sistemi içinden üçüncü grup çıkarılarak, çok su tüketenlerden metreküp başına daha fazla ücret alınması ile su tasarrufu politikası terk edilmiştir. Bu tercih, ayrıca sanayi ve turizm kuruluşları gibi fazla miktarda su tüketen abonelerin yükünü konut abonelerinin



üzerine kaydirmiştir. Uygulamaların sonucu, İngiltere'de olduğu gibi "su borcu sorunu" ve "su yoksulları" sorunu ile karşı karşıya kalmak olmaktadır.

## 2. Öneriler

1. Yerel kamu hizmetleri, ülkemizde azami refah düzeyini sağlamayı değil, asgari refah düzeyini güvence altına almayı hedeflemektedir. Bu nedenle bu hizmetlerin finansmanında sosyal ve çevresel etkiler önplanda tutulmalıdır.
2. Su, kanalizasyon, çöp gibi başlıca yerel hizmetlerde öncelik, genel toplum sağlığına verilmelidir. Bu ihtiyaçların hızla karşılanması ve bu amaçla kamu kesimi örgütlenmesinin hem yönetim hem finansman bakımından iyileştirilmesi gereklidir.
3. Belediye modeli, ana hizmet bünyesine ek olarak, katma bütçeli işletmeler kurma esnekliklerine sahip kılınmış bir modeldir. Bu yapılar, temel yerel hizmetlerin verimli ve hızlı yürütülmesi için uygun ve esnek kurumsal çerçevelerdir. Bugüne dek ihmal edilmiş olan bu yapıların geliştirilmesi, yönetim ve finansman sorunlarına çözüm getirecektir.
4. Tarifelendirme sisteminde, insani ihtiyaçlar için zorunlu su tüketimi miktarı bedelsiz verilmeli, israfı önlemek amacıyla artan su tüketimine bağlı olarak kademeli bedel takdirine dayalı tarifelendirme esası geliştirilmelidir.
5. Belediyelerin tekelinde olan su işletmeciliği, finansman, yönetim ve yatırım bakımından DSİ ve İller Bankası'nın teknik yardım, danışmanlık ve eğitim desteği ile güçlendirilmelidir.
6. Belediye sınırları içinde açılmış olan su kuyularının kamu düzeni, insan sağlığı ve belediye gelirleri yönünden denetimsiz-abonesiz kullanımı önlenmelidir.

## VI. İLLER BANKASI'NIN KONUMU VE İŞLEVİ

İller Bankası, 1933'de kurulan Belediyeler Bankası'nın devamı olarak 1945'de kurulmuştur. İller Bankası, yalnızca yerel altyapı yatırımlarının finansmanını sağlamakla kalmamış, aynı zamanda bu yatırımların ilgili belediyeler adına uygulanmasını da gerçekleştirmiştir. Yani süreç içinde İller Bankası belediyelerin teknik uygulamaya dönük görevlerinde temel

destekleyici olmuştur. Kentsel yerel yatırımları finanse eden ve gerçekleştiren bu merkezi kurum, yerel yönetim maliyesi sisteminde yönetici, yönlendirici, üretici, yüklenici, denetleyici gibi çeşitli işlevleri üstlenerek varlık göstermiştir.

Günümüzde İller Bankası Modeli, aşağıda sunulan gelişmeler sonunda konumunu yitirme sürecine girmiştir. Ülkemizde yerel altyapı hizmetleri yönetimi ve finansmanı günümüzde ulusal örgütlenme ve politikalar bakımından boşlukta bulunmaktadır.

## 1. Durum ve Sorunlar

Ülkemizde yerel yönetimler, altyapı yatırımlarını uzun yıllar boyunca kamu kredileri ile finanse etmişlerdir. Kamu kredileri ise İller Bankası aracılığıyla sağlanmıştır. Bu krediler genellikle orta ve uzun vadeli, düşük faizli olup zaman zaman ertelenerek ya da silinerek kullanılmıştır. Bu nedenle bunların, süreç içinde, borç niteliğinden merkezden transfer ya da yardım niteliğine dönüştüğü söylenebilir.

1980'li yıllarda, dünyadaki küreselleşme süreci ile birlikte var olan yapı hızla değişmiştir. İller Bankası'nca yerel yönetimlere kamu kredileri kullanılmaya devam edilmiş, ancak kamu kredileri kısıldığından özel kesim kredileri gündeme girmeye başlamıştır. 1986-1995 yılları arasında belediyelere İller Bankası'nca 7.8 trilyon TL kredi kullanılırken, belediyeler aynı dönemde ticari bankalardan 14.2 trilyon TL kredi kullanmışlardır. İller Bankası'nın böylece ikinci bir işlevi daha ortaya çıkmıştır. O işlevi de yerli kredi kuruluşları ile kredi kullanan yerel yönetimler arasında güvence sağlayan bir aracı kuruluş olmaya başlamaktır.

Aynı dönemde başlayan dış piyasalardan kredi kullanma yönelimi, İller Bankası'nın devreden çıktığı alan olmuştur. Dış kredi kullanımında İller Bankası devreden çıkarılmış, yerini doğrudan doğruya Hazine Müsteşarlığı almıştır.

İller Bankası'nın finansman hizmetleri, belediyelere kendi kaynaklarından sağladığı finansman ve açtığı kamu kredileri ile belediyelere yerli bankalardan kredi alımında aracılık etmek ile sınırlanmıştır. Ancak Banka kapasitesinin daraltılması bununla sınırlı kalmamıştır.

İller Bankası'nın belediye yatırımlarını finansmanı, uzun yıllar boyunca %90 Belediyeler Fonu'ndan %10'u belediyeye Banka'nın açtığı kredilerden sağlanmıştır. Bu yapı 1985 yılından başlayarak ortadan kaldırılmıştır. Fon, bu tarihte belediyelere kredi olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu düzenleme, değişiklik 1989 yılında Danıştay tarafından iptal edilinceye

kadar geçerli kalmıştır. Aynı dönemde Fon'dan kimi paylar kesilmeye başlanmış, Banka'ya aktarılan kısım giderek azalmıştır. Fon'un 1993 yılında Bütçe Kanunu ile Müşterek Fon Hesabı'na alınması, bu kaynağın İller Bankası açısından hemen tümüyle yitirilmesi anlamına gelmiştir.

**Tablo 12. Belediyeler Fonu ve İller Bankası, milyon TL. 1986 - 1998**

	Fon Miktarı	İller Bankası'na Gelen	%
1986	146	135	97
1988	329	213	65
1990	976	648	66
1992	3177	1636	51
1994	10.767	2.965	27
1996	55.702	10.763	19
1998	242.935	24.000	10

Kaynak: İller Bankası

Belediyeler Fonu'nun geri çekildiği dönemde Hazine ödemeleri de sıfırlanmıştır. İller Bankası böylece, belediyelere verdiği kredilerin geri ödemeleri ile kendi etkinliklerinden elde ettiği gelirlere dayalı oldukça zayıf bir mali duruma düşmüştür.

Belediyeler, yatırımı İller Bankası kanalı ile yaptırmak istiyorlarsa belli bir katılım payı ayırmak zorunda tutulmaya başlanmış; katılım tutarı küçük belediyeler için proje bedelinin %10'undan başlamak üzere büyük belediyeler için %60'a kadar genişleyen bir oranlamaya oturtulmuştur. Banka, açtığı kredilerde faiz oranlarını yükseltmiş, böylece belediyeler için herhangi bir çekiciliği ve bu kurumlara sunduğu herhangi bir avantaj kalmamıştır.

Yatırımcılıkta İller Bankası kapasitesindeki daralma, 1997 yılında İller Bankası tüm hizmet alanlarında 1266 belediye için toplam 47 trilyon TL kullanırken, büyükşehir belediyelerinin yalnızca su ve kanal idarelerince 104 trilyon TL kullanılması belirtilerek kısaca özetlenebilir.

Benzer biçimde bankacılık sektörü itibariyle de İller Bankası'nın bankacılık sektörü içindeki payı 1989 yılında onbinde altıya düşmüştür. Öte yandan sigortacılık hizmetleri banka faaliyet raporunda diğer hizmetler başlığı altında incelenmektedir. Bir banka işletmesinin yapması gereken ana temel işlevler İller Bankasının Yıllık raporlarında "diğer hizmet"ler olarak yer almışsa İller Bankasının gerçek anlamda bir banka niteliği taşımadığı görüşü rahatlıkla savunulabilir.

İstikrar Programı çerçevesinde, fonların üç yıl içinde tümüyle kaldırılması hedeflenmektedir. Belediyeler Fonu'nun bu çerçevede yer alması durumunda, İller Bankası'nın fiilen sistem dışına çıkacağı açıktır.

## 2. Öneriler

1. Ülkemizde ulusal çapta yerel altyapı planlaması yapılmalıdır. İller Bankası'nın kurumsal birikim ve deneyiminin değerlendirilmesi ve yerel altyapı yatırımlarının planlama, finansman sağlama, teknoloji geliştirme, insan yetiştirme ve yönetim model ve yöntemleri geliştirilmesine öncülük etme amaçlı yapılanması gerçekleştirilmelidir.
2. İller Bankası merkezi-yerel yönetimler arasında kaynak akışını yönetme görevini sürdürmelidir.
3. Yerel altyapı yatırımlarının kredi ihtiyacı giderek büyümektedir. Kamu kredilerini yönetecek; iç ve dış özel sermaye kredileri kullanımını yönetecek; bu alanda kredi piyasasını kamu kaynaklarını koruyacak biçimde yönetecek bir mali kuruma ihtiyacı ivedi hale getirmiştir; bu görev İller Bankası'nca üstlenilmelidir.
4. Yerel yatırımların gerçekleştirilmesinde proje değerlendirme, teknoloji seçimi, teknolojik alternatifler geliştirme, teknoloji geliştirme gibi tüm boyutlarda yönetici ve geliştirici uzman bir merkezi kuruma ihtiyaç artarak varlığını sürdürmektedir; İller Bankası'nın bu yeni görev alanına doğru genişleyerek güçlendirilmesi gerekir.
5. Yerel yönetimler, yatırımların işletmeciliğinde ve hizmetlerin örgütlenmesinde uzman bir merkezi kurumun teknik desteğine ihtiyaç duymaktadırlar. İller Bankası, diğer uzman kuruluşlarla birlikte hareket ederek, yerel kamu işletmeciliğini geliştirerek yönlendirecek bir kurum haline getirilmelidir.
6. Genişleyen görev alanını karşılamak üzere, İller Bankası gerçek bir yerel yönetimler ortaklığı olarak yeniden örgütlenmelidir. Banka Genel Kurulu ve Yönetim Kurulu, yerel yönetimlerce oluşturulmalıdır. Yürütme organlarının buna göre yeniden düzenlenmesi uygun olacaktır.

## VII. YEREL MALİYE SİSTEMİ ÖNERİSİ

Küçük belediyeler için daha ağır olmak üzere, büyüklüğü ne olursa olsun tüm belediyeler, şu kısıtlılıklarla karşı karşıya kalmışlardır:

- ◆ Yetersiz kamu finansmanı (merkezden transferde ve kamu kredilerinde),
- ◆ Yüksek maliyetli iç ve dış özel sermaye kredi kullanımı,
- ◆ Hem kredi piyasasında hem teknoloji seçiminde düşük pazarlık gücü,
- ◆ Kamu sektörü ve üniversiteler tarafından uygun ve ucuz teknoloji üretimi yapılmaması nedeniyle, kendisine sunulan projeler karşısında seçeneksizlik,
- ◆ Özgelirleri artırma bakımından yurttaşların düşük ödeme gücü düzeyi,
- ◆ İşletmecilik için gerekli işgücü ve teknik altyapıdan yoksunluk.

1. Yerel hizmetlerin görülmesinde içine düşülen kısır döngü, görev ve sorumlulukların tümüyle belediyelere bırakılması ile kırılabilir nitelikte değildir. Bu kısır döngüden kurtulabilmek için, öncelikle, merkezi yönetim ve kamu maliyesi sisteminde köklü değişikliklere gidilmelidir.
2. Ülkenin yerel yatırım ihtiyacı net bir şekilde hesaplanmalıdır. Yerel altyapı yatırımları, belediyeler ile birlikte çalışılarak, merkezi düzeyde planlanmalı; ülke koşullarına ve coğrafya, iklim, ekonomik yapı ve toplumsal özellikler bakımından birbirlerinden farklı bölgesel özelliklere uygun teknoloji tipleri geliştirilmeli; her altyapı sektörü için ve değişik büyüklükte belediye grupları için farklı işletme modelleri geliştirilmelidir. Bu çalışmalar, kırsal ve kentsel yerleşmeler için birleşik olarak tek elden yürütülmelidir.
3. Kamu kredileri, kullanılacak özel sermaye kredilerini yönlendirici ve borç verenler karşısında belediyelerin pazarlık gücünü yükseltici bir araç olarak kullanılmak üzere güçlendirilmelidir. Böylece, dış kredi kaynaklarının da belli bir teknoloji ya da yönetim-işletme modeli uygulanmasını koşul olarak getirmeleri engellenmelidir.
4. Yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin dış borçlanma yapısının niteliği ve getireceği sorunlar karşısında alınmaya çalışılan (Hazine-DPT) önlemlerin, yasal düzenlemelere dayandırılması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin proje karşılığı dış borçlanma talepleri

beldenin, kentin gelişiminde, yerel topluluğa hizmet sunumunda çok önemli görülen projelerle sınırlandırılmalıdır.

5. Yerel altyapı finansmanı ne tek başına özgelirlere yaslanılarak, ne tek başına iç ve dış borçlanmaya ağırlık verilerek, ne de tek başına kamu kaynakları ile sınırlandırılarak karşılanabilir. Bu kaynakların tümünü bir arada, ancak en uygun bireşimde kullanmak zorunluluğu vardır.
6. Yerel yönetimler, özgelirlerini artırmak yönündeki baskıya belli bir dereceye kadar esneklik gösterebilirler. Gelir dağılımının bozukluğu, yerel gelirleri artırma olanaklarını kısıtlamaktadır. Farklı gelişmişlik derecesindeki yerleşmeler, farklı esnekliğe sahiptir; bu nedenle yerel gelirleri artırmak ve belediye hizmetlerini asıl olarak bu gelir ile karşılamak, az gelişmiş yerleşmelerde hizmetlerin gerilemesine ve görece daha gelişmiş yerleşmelerde ise hizmetlerin sürdürülerek geliştirilmesine yol açar. Böylece söz konusu ilke, mevcut eşitsizliklerin derinleşmesine neden olur. Öte yandan, yerel geliri artırmak amaçlı baskıya ilk tepkinin, görece daha az gelişmiş olan yerleşmelerden geleceği açıktır. Tepkinin niteliğini, yörede yaşanan yoksulluk sorununun boyutları belirleyecektir. Ulusal refahı görece eşit ve dengeli paylaşma hedefinden uzaklaşma, çeşitli toplumsal ve siyasal sonuçlar yaratma potansiyeli taşır. Bu özellikler göz önünde bulundurularak; yerel temel hizmetleri yerel gelirlere bağlama tercihinin gözden geçirilmesi zorunludur.
7. Özgelirleri güçlendirme amaçlı çalışmalar, büyük miktarlarda kaynak sağlanabilecek olan, ancak günümüzde vergi dışı bırakılmış durumda bulunan kentsel rant alanlarında yoğunlaştırılmalıdır.

Merkezi ve yerel yönetimlerin çeşitli eylemleri sonucu yaratılan kentsel rantların vergilendirilmesi, özgelir yetersizliği sorununu etkili biçimde çözecek bir yoldur. Önemli olan bu rantın bütünüyle konuya dönmesi ve yerel yönetimlerin imar ve altyapı faaliyetlerinin finansmanında kullanımının sağlanmasıdır.

Özgelirlerin artırılmasını sağlayacak bir diğer önemli kaynak, Motorlu Kara Taşıtları Vergisidir. Özellikle belediyelerin büyük ölçüde yerine getirdikleri kent içi yolların yapımı-onarımı hizmetinin karşılığı olarak, yasada yer alan (md.17) yerel yönetimlere pay verilmesi hükmüne işlerlik kazandırılması ve %40-50 oranlarında pay verilmesi ivedi gerçekleştirilmelidir.

8. Mali kaynaklar, kamusal işletme modelleri geliştirilerek ve uygulanarak zenginleştirilebilir. Bu Mali olmayan finansman araçlarının geliştirilmesi ve etkili finansman kaynaklarından biri olarak tanımlanması gerekmektedir.
- a) *Kaynak Yaratmanın Önemli Bir Alanı Olarak Planlama:* 38 yıllık ulusal planlama deneyimimize karşın, iktisadi, toplumsal, fiziksel ve yönetsel bütünlüğü olan planlama anlayışı, yönetim sistemimize yerleşmemiştir. Yerel düzeyde plan, yalnızca imar planları -fiziksel planlama- olarak algılanmaktadır. Oysa bütünlüklü bir planlama anlayışı ile savurganlığın önüne geçilmesi ve bu yolla ciddi boyutlarda kaynak yaratılması olanaklıdır. Bu amaçla, ulusal kalkınma planları ile yerel planlar arasında bağlantı kurulmalıdır.
- b) *Finansman Yönetimi:* Finansal kaynak yaratmanın bir yöntemi de planlı, bilinçli bir finansman yönetiminin sağlanmasıdır. Özellikle büyük kentlerin belediyelerinin “borç yönetimi”, “risk yönetimi”, “proje yönetimi” gibi konularda donanımlı insan çalıştırmasına olanak sağlanmalı, yerel yöneticiler bu konularda eğitilmelidirler.
9. Yerel altyapı sektöründe finansman ve yatırımcılık işlevlerini, teknoloji ve işletme modelleri geliştirme işlevleriyle birleştirmiş bir merkezi kurumun yaratılması gerekmektedir. Bu kurum, sıradan bir "aracı kurum" olarak değil, sektöre yön verme yetki ve kapasitesine sahip bir yapı olmalıdır. Yerel yönetimlerin hem ulusal bütçe hem mali piyasalar ile ilişkileri bu kanaldan düzenlenmelidir. İller Bankası, bu kurumun oluşturulabileceği uygun altyapıya ve birikime sahip bulunmaktadır.
10. Yerel yönetim maliyesi sistemi içinde, kentsel ve kırsal finansman modeli, ancak kentsel ve kırsal yönetim modeli iyileştirildikten; üzerinde uzlaşmaya varılacak bir model geliştirildikten sonra yerleştirilebilir ve geliştirilebilir. Belediye-köy-il özel idaresi temeline dayanan mekan ve alan yönetimi yapısı, ülkenin yapısına ve ihtiyaca en uygun model geliştirilmek üzere kapsamlı bir "alan reformu araştırması"na konu edilerek yeniden düzenlenmelidir.





## **Dördüncü Bölüm**

### **KURUMSAL YAPILANMA VE ÇALIŞMA USULLERİ**

Yerel yönetimler, kendilerine yasalarla verilen görevleri süreklilik niteliği baskın olan hizmet birimleri eliyle; tüzel kişiliği olan ya da olmayan katma bütçeli kuruluşlar yaratarak; yasada belirlenmiş konularda şirketler kurarak; çeşitli ortaklıklar yaparak yürütmektedirler. Bunlara ek olarak bir başka araç, yerel yönetimlerin kendi aralarında belli bir ya da birkaç görevi yerine götürmek üzere kurabildikleri birliklerdir.

Uzun yıllar boyunca yerel kamu hizmetlerini belediye ana bünyesi ve bu bünye ile organik ilişkiler içindeki işletmeler eliyle yürüten bu kurumlar, özellikle belediyeler, günümüzde giderek ana bünye dışına çıkmaya, şirketleşmeye, hizmetleri ihale ederek özel kesime gördürme yollarını kullanmaya başlamışlardır. Çalışma tarzındaki bu değişme bir yandan istihdam alanında, bir yandan hizmetlerin örgütlenmesi ve yürütülmesi üzerinde, bir yandan da yerel yönetimlerin denetimi alanında günümüze özgü kimi boyutlar kazanmıştır. Ana bünyeye ait sorunlar, uydu kuruluş ve araçların sorunları karşısında geri plana çekilmiştir denebilir.

#### **I. ÖRGÜTLENME**

İl özel idarelerinin 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, belediyelerin 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ile birlikte örgütsel yapılanmalarının genel çizgilerini de belirlemektedir.

İl özel idareleri örgüt yapısında ana hizmet birimleri adı verilebilecek yapılar yer almamaktadır. Bu kurumlar, il genel yönetimi kapsamında yer alan valilik bürokrasisi eliyle çalışır görünmektedir.

Belediyeler, il özel idarelerine oranla açıkça belirlenmiş görev alanları ve personel kadro sisteminin işleyiş biçimi nedeniyle belli bir örgütsel yapıya sahiptir.

Nüfusu bakımından küçük belediyelerde ana hizmet birimleri olarak "fen işleri", "temizlik işleri", "zabıta işleri", "itfaiye işleri" birimleri, destek hizmet birimleri olarak "hesap işleri" ve "yazı -personel- işleri" birimleri kurulmaktadır. Ayrı bir birim oluşturmaksızın hukuk işleri bir avukat ile sözleşme yapılarak yürütülmekte, bir doktor ya da veteriner istihdamına da rastlanabilmektedir.

Belediyeler, örgütsel büyüklük bakımından en uç örnekler bir yana bırakılırsa, toplam 15 personel istihdam eden belediyelerden toplam 5000 personel istihdam eden belediyelere uzanan bir çeşitlilik sergilemektedir.

Yerel yönetimlerin örgütsel yapının kurulması, geliştirilmesi, çağdaş yönetim ve örgütlenme tekniklerinin uygulamaya geçirilmesi, kurumsal yeterliliğin artırılması gibi konularda düzenli rehberlik hizmeti alabilecekleri herhangi bir kurum bulunmamaktadır.

Erişilmesi güç, ancak kullanılması bundan da güç olan dağınık mevzuat yapısı, yerel yönetimlerin başlıca sorunlarından birini oluşturmaktadır.

Genel olarak kentsel ve yerel hafızayı oluşturma amaçlı kayıt ve arşivleme sistemi zayıftır; çoğu yerel yönetimde erişilebilir ve kullanılabilir bir kayıt - bilgi bankası ve arşiv sistemi bulunmamaktadır. Bu durum yerel yönetimlerde seçim dönemlerinden etkilenmeyecek bir süreklilik kurulmasını güçleştirmekte; karar alma süreci için gerekli araçların sağlanmasını önlemekte; halkın demokratik denetim araçlarından yoksun kalmasına yol açmaktadır.

Örgütlenme ve yönetim bakımından dikkate değer yenilikler deneyen yerel yönetimlere rastlanmaktadır. Ancak bunlar, ulusal çapta bir bilgi ağı olmaması nedeniyle değerlendirilememektedir.

Yerel yönetimler, bugünkü örgütsel yapıları ile, çağımızın gereklerini yerine getirecek yeterlilikten uzak bir görünüm sergilemektedir.

## **II. PERSONEL YAPISI**

Ülkemizde, yerel yönetimler için ayrı bir personel rejimi düzenlemesine gidilmemiş, ancak genel yapı içerisinde, yerel yönetimlere yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. Bunlara örnek olarak kadroların iptal, ihdas ve değişiklik işlemleri gösterilebilir.

## 1. Mevcut Durum

Yerel yönetimlerde istihdam edilen personel memurlar, işçiler (sürekli ve geçici) ve sözleşmeli personel olmak üzere 3 ana grupta toplanmaktadır. Bunlara bir de belediye başkanı, meclis üyeleri, muhtarlar gibi seçimle işbaşına gelenler eklenebilir. Ancak seçimle işbaşına gelenler yürürlükteki mevzuat açısından belirlenen istihdam şekillerinin içine girmemekte, sadece belirli durumlarda memurlar gibi değerlendirilmektedirler.

Personel rejimi açısından il özel idareleri ile belediyeler arasında bir farklılık yoktur. Kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdas, iptal ve kullanılmasına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin kapsam maddesinde, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik müessese ve işletmeler yer almaktadır. Dolayısıyla il özel idareleri ve belediyeler aynı personel yasasına bağlıdırlar. Köyler ise anılan düzenlemenin içerisinde yer almazlar.

### (1) Memur İstihdamı

Devlet Personel Başkanlığı verilerine göre Aralık 1999 rakamları ile yerel yönetimlerde 175.320 adet memur kadrosu mevcuttur.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu; “mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli hizmetleri ifa ile görevlendirilenler ...” ile “...kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili...” olanların memur sayılacağını 4/A maddesi ile hüküm altına almıştır.

Diğer taraftan 657 sayılı Kanunun, kapsamına ilişkin 1. maddesinde “...il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda...” çalışan memurlar hakkında bu Kanunun uygulanacağı belirtilmiştir.

190 sayılı Genel kadro ve Usulü Hakkında KHK'nin, yukarıda değinilen kapsam maddesinin de, 657 sayılı Kanunun kapsam maddesi ile aynı içerikte olduğu göz önünde bulundurulduğunda, yerel yönetim kuruluşlarında görev yapan memurların diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar ile genel yapı itibarıyla aynı personel rejiminde yer aldığı görülmektedir. Nitekim 30.5.1974 tarih ve 12 sayılı KHK ile, 657 sayılı Kanunun 4/A maddesinde yer alan “devlet memuru”terimi yerel yönetimler personelinin kapsama alınmasından dolayı “memur” olarak değiştirilmiş, 15.5.1975 tarih ve 1897 sayılı Kanun ile getirilen ve günümüzde de yürürlükte bulunan tanımlama ile de durum muhafaza edilmiştir.

Yerel yönetimlerin memur kadrolarının iptal, ihdas ve değişiklikleri ise 190 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. Buna göre il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, memur kadrolarına ilişkin iptal, ihdas teklifleri ile sınıf, unvan ve derece değişikliklerine ilişkin taleplerini, her yılın haziran ayı sonuna kadar İçişleri Bakanlığı'na gönderirler. İçişleri Bakanlığı söz konusu talepleri kadro kütükleri ile karşılaştırarak inceler ve uygun gördüğü talepleri, Devlet Personel Başkanlığı'nın koordinatörlüğünde, İçişleri ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinden oluşan kadro komisyonuna yollar. Söz konusu talepler komisyonca değerlendirilerek hazırlanan tasarı, Bakanlar Kurulu Kararına esas olmak üzere Başbakanlığa sevk edilir.

190 sayılı KHK, yerel yönetimlerdeki memur kadroları için kolaylaştırıcı bir düzenlemeye yer vermiş, kapsama dahil diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki memur kadrolarının kanunla ihdas edilmesine karşılık yerel yönetimlerdeki memur kadrolarının Bakanlar Kurulu Kararı ile ihdas edilmesine olanak sağlamıştır.

Diğer taraftan ihdas edilen, boş bulunan ve boşalan memur kadrolarına atama yapılabilmesi için ise; 1997/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi gereği, yerel yönetimlerin İçişleri Bakanlığı kanalıyla Devlet Personel Başkanlığı'na başvurmaları ve bu Başkanlık'ın talepleri değerlendirildikten sonra Başbakanlık'a intikal ettirilmesi gerekmektedir. Devlet Personel Başkanlığı'nın açıktan atama izni taleplerini; kamu istihdam politikaları, kuruluşların asgari hizmet icapları ile boş kadro ve pozisyonlara özelleştirilen veya özelleştirme programına alınan kuruluşlardaki istihdam fazlası personelden eleman temin edilip edilemeyeceği hususlarını dikkate alarak değerlendirileceği de genelge ile hüküm altına alınmıştır.

Yerel yönetimlerde ve kapsama dahil diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki memur kadrolarına ilk defa personel temini ise 6.12.1985 tarih ve 85/10260 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar için Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği" hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Adı geçen Yönetmelik'e 2.2.1999 tarih ve 99/12377 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılan ekleme sonucu, memur olarak çalışmak isteyenlerin yazılı sınavlarının yılda ikiden fazla olmamak üzere ülke çapında merkezi olarak Devlet Personel Başkanlığınca, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına yaptırılacağı hüküm altına alınmıştır.

## (2) İşçi İstihdamı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4.maddesinde sayılan dört istihdam şeklinden biri de işçilerdir. 657 sayılı Kanun kamu hizmetlerinin işçiler eliyle gördürülebileceğini

belirtmesine rağmen haklı olarak bir tanım getirmekten kaçınmış ve işçiler hakkında bu Kanun hükümlerinin uygulanmayacağını hüküm altına almıştır.

İşçiler, İş Kanunu hükümlerine göre istihdam edilmektedirler. 1475 sayılı İş Kanunu işçiyi “... bir hizmet akdine dayanarak bir işte ücret karşılığı çalışan kişi...” olarak tanımlamaktadır.

**Sürekli İşçiler:** Yerel yönetimlerde sürekli işçi kadrosu sayısı Aralık 1999 rakamları ile 161.039’dur. Bu rakama geçici işçi pozisyonunda çalıştırılanlar dahil değildir. Çalışan açısından daha güvenceli bir yapı sunan sürekli işçilik statüsü, daha düşük maliyetle istihdam olanağı veren geçici işçilik pozisyonu karşısında yerel yönetimlerce daha az kullanılmaya başlanmıştır.

190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK’nin 11/C maddesinde; il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselerde sürekli işçi çalıştırılması düzenlenmiştir. Buna göre sürekli işçi istihdamı Devlet Personel Başkanlığı’nın görüşüne dayalı olarak İçişleri Bakanlığı’nın vizesine tabidir. Yerel yönetim kuruluşları, “... yeni kurulan birimler ile yeniden satın alınacak iş araç ve makineleri ve toplu taşıma araçları için ihtiyaç duyulacaklar dışında...” sürekli işçi kadrosu isteyemez ve bu talepler vize edilmez.

Yukarıdaki hükümler gereğince, İçişleri Bakanlığı kendisine ulaşan sürekli işçi kadro ihdas tekliflerini görüşünü almak üzere Devlet Personel Başkanlığı’na gönderir. Devlet Personel Başkanlığı; yeni kurulan birimler ile yeni satın alınan iş araç ve makineleri ile toplu taşıma araçları olup olmadığı ve bunlara ilişkin belge ve gerekçeleri inceleyerek kalkınma planı, yıllık program, Başbakanlık Genelgesi, bütçe uygulama talimatları ve kamu personel rejimi açısından değerlendirerek görüşünü İçişleri Bakanlığı’na bildirir. İçişleri Bakanlığı’nın vizesi ile sürekli işçi kadro ihdas süreci tamamlanır.

Yeni ihdas edilen, boş bulunan veya boşalan sürekli işçi kadrolarına atama yapılabilmesi için ise, 1997/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi çerçevesinde işlem yapılır. Açıktan atama izinleri memur kadrolarına ilişkin taleplerde olduğu gibi, İçişleri Bakanlığı kanalıyla Devlet Personel Başkanlığı’na iletilir. Bu Başkanlık talepleri değerlendirerek sonuçlandırır ve Başbakanlık’a bildirir.

Açıktan atama izni alınan sürekli işçi kadrolarına personel temini 18/5/1983 tarih ve 83/6750 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği” çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Söz konusu Yönetmelik’e 2.2.1999 tarih ve 99/12418 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılan eklemeler sonucu, sürekli işçi kadrolarına

alınacaklarda, İş ve İşçi Bulma Genel Müdürlüğü'nün koordinatörlüğünde Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezince yaptırılacak merkezi sınava katılarak başarılı olduklarına dair belgeye sahip olma şartı getirilmiştir.

**Geçici İşçiler:** Yerel yönetimler, yaptırılacak işin niteliğine göre geçici işçi çalıştırılabilmektedirler. Daha doğru bir ifadeyle; sürekli veya süreksiz işlerde işçi istihdam etmektedirler. Nitekim İş Kanunu'nun 8. maddesi "...en çok 30 işgünü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla süren işlere sürekli iş..." denileceğini hükme bağlamıştır.

Anlaşılabileceği üzere sürekli ve geçici (süreksiz) iş kavramları işçiyi değil, işi nitelemektedir. Bununla birlikte 190 sayılı KHK'de sürekli işçi kadroları ile ilgili düzenlemeye gidilmesi, uygulamada sürekli olmayan ve kadro gerektirmeyen işlerde çalışacak işçilere yaptıkları işin niteliğinden yola çıkarak geçici işçi denilmesi sonucunu doğurmuştur.

Yerel yönetimlerde, geçici işçi istihdamı 1994 yılı Bütçe Kanunu'na konulan ve her yıl tekrarlanan bir hükümlerle İçişleri Bakanlığı'nın vizesine tabi tutulmuştur. İçişleri Bakanlığı ise genelgeler ile bu konulardaki yetkisini valiliklere devretmiştir.

Uygulama bütçe kanunları ve içişleri genelgeleri ile kurallara bağlanmaya çalışılmakta; ancak "geçici işçi" kategorisi açık bir yasal zeminden yoksun bulunmaktadır.

Son yıllarda geçici işçi istihdamı hızla artmaktadır. Bunun çeşitli nedenleri vardır. Bunların başında yönetimler açısından, geçici işçi istihdamının maliyetinin düşüklüğü ve istihdam için izlenecek yolun kolaylığı gelmektedir. Ancak, geçici iş ve işçilik uygulamaları günümüzde amacını aşarak, kolay iş bulma, güvencesiz ve düşük maliyetli personel istihdam etme, yandaşları işe alma gibi boyutlara ulaşmıştır. Bu durumun kamu personel rejimi açısından pek çok sorun yarattığı açıktır.

### (3) Sözleşmeli Personel

Yerel yönetimlerde sözleşmeli personel istihdamı, memur ve işçi istihdam şekillerine göre daha az kullanılmaktadır. Belediyelerde sözleşmeli personel toplamı 1998 sonu itibarıyla 939'dur. Başlıca 3 ayrı kategoride sözleşmeli personel istihdam edilmektedir.

**657 sayılı Kanunun 4/B maddesine göre:** Bu kategoride çalışan toplam sözleşmeli sayısı 1998 sonunda 379'dur. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesi, sözleşmeli personeli; "kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallerde

münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri..." olarak tanımlamakta teknik hizmetler sınıfında yer alan görevlerde, sözleşmeli çalıştırılanlar için işin geçicilik şartının aranmayacağı belirtilmektedir.

657 sayılı Kanunun 4/B maddesine göre çalıştırılacak sözleşmeli personel hakkında 6/6/1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar" uygulanmaktadır. Söz konusu Esaslara göre yerel yönetimlerde çalıştırılacak sözleşmeli personelin sayı, unvan nitelik sözleşme ücreti ve süreleri İçişleri Bakanlığı'nın önerisi ve Devlet Personel Başkanlığı'nın olumlu görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca saptanır. Bu saptamalar ışığında, sözleşmeli personel çalıştırılması İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile gerçekleştirilir.

**657 sayılı Kanunun Ek Geçici 13 üncü maddesine göre:** Belediye opera ve tiyatroları ile, şehir ve belediye konservatuar ve orkestralarına sözleşmeli çalışacaklar için, İçişleri Bakanlığı kanalıyla Maliye Bakanlığı'ndan olumlu görüş alınması ve bu görüş üzerine belediye tarafından işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

**3030 sayılı Kanuna Göre:** Bu kapsamda çalışanların sayısı 1998 sonunda 496'dır. 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun"un 16.maddesinde; büyükşehir belediyelerinde genel sekreter, genel sekreter yardımcısı, daire başkanı kadroları ile büyükşehir belediyesine bağlı işletme ve kuruluşların genel müdür ile, ilçe belediyelerinin başkan yardımcısı kadrolarının karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel çalıştırılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu madde hükmü gereğince çalıştırılacak personelin sözleşme ücretleri Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınmak suretiyle tespit edilmektedir. Anlaşılacağı üzere, 16. madde çerçevesindeki sözleşmelilik sadece ücret yönünden geçerlidir. Başka bir ifadeyle, ilgili personelin önce söz konusu kadroya atanması- ve tabii ki atanabilecek koşulları taşınması gerekmektedir. Atama kanunlara uygun olarak gerçekleştirildikten sonra, yerel yönetimin talebi üzerine yukarıdaki hükümler çerçevesinde ücret açısından sözleşme rejimi kurulabilir.

## 2. Sorunlar

1- Yerel yönetimlerin personel ile ilgili sorunlarının temelinde mali yapının güçsüzlüğü gelmektedir. Bir yandan yöre halkına sunulması gereken hizmetlerin çokluğu diğer yandan sınırlı mali olanaklar, sayı ve nitelik açısından yeterli personel sağlanmasını

engellemekte, bulunan ara çözümler kamu personel rejimi açısından yeni sorunlar doğurmaktadır.

- 2- Yerel yönetimlerde çalışan personelin büyük bölümü, görevi ile ilgili bir eğitimden geçmemiştir. Gerek hizmetlerin yerine getirilmesinde gerek hukuka uygun hizmet görülmesinde personelin eğitimi büyük önem taşımaktadır. Özellikle küçük nüfuslu belediyelerde, hizmet içi eğitim olanakları tamamen kapalıdır.
- 3- Asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memurlar eliyle görülmesi, anayasal ve yasal zorunluluktur. Oysa belediyelerde memurlarca görülmesi gereken işlerin, zaman zaman işçilere ve hatta geçici işçilere gördürüldüğü bilinmektedir.

Örneğin bir işçiye zabitanın resmi giysileri giydirilerek iş yapması istenebilmektedir. Burada işçi, iş güvenliği olmayan ve olumsuz bir durumda doğrudan suçlanacak kişi durumuna düşmektedir. Çünkü işçi statüsündeki bir kişinin resmi üniforma giymesi yasal değildir.

Bu konuda örnekler çoğaltılabilir. Yasal olarak imza atmaya yetkili olmayan ve işçi statüsünde bulunan kişilere, imza yetkileri verilmekte, bu türden kişiler bazen müdür ya da başkan yardımcısı bile yapılarak gerçekte kendi üstü olan kişilere karşı amirlik yaptırılmaktadır. Yani kişi, kağıt üstünde emrinde çalıştığı bir kişinin, fiilen amiri durumunda bulunabilmektedir.

- 4- İşçilerin yeterli iş güvencesine sahip olmaması, bu personelin politik veya kayırma amaçlı istismarına yol açabilmektedir. İş güvenceleri olmayan işçiler keyfi biçimde işten çıkartılabilmekte, sendikalaşma, toplu sözleşme, grev gibi temel haklarını kullanmaları engellenebilmektedir.

İşçilerin sendikaya üye olmaları, sendika değiştirmeleri, sendikalardan çıkma ya da çıkmama gibi kendi iradelerinde olması gereken hakları, belediyelerde iktidarı ellerinde tutan politik ya da bürokratik makamlarca engellenebilmekte, sonuçta ortaya istenmeyen hadise ve toplumsal gerginlikler çıkabilmektedir.

- 5- Yerel yönetimlerde geçici işçi istihdamının giderek yaygınlaşması ve söz konusu personelin fiilen sürekli işçiye dönüşmesi eşit işe eşit ücret prensibini zedelediği gibi çalışma barışı ve kamu personel rejimi üzerine de olumsuz etkiler yapmaktadır.



- 6- Personelin yerine getirdiği görevin kadro unvanı ile bağdaşmaması sıklıkla karşılaşılan bir sorundur. Bunlara örnek olarak zabıta memurunun personel biriminde, itfaiye erinin bir işletmede, şoför unvanlı sürekli işçinin tahakkuk ve tahsil biriminde, geçici işçilerin otobüs şoförlüğü, itfaiye ve zabıta hizmetlerinde görevlendirilmeleri gösterilebilir.
- 7- Yerel yönetimlerin memur kadrolarında unvan standardizasyonu sağlanamamıştır. Genel ve katma bütçeli kurumlarda 949 adet kadro unvanı varken, mahalli idarelerde bu rakam 2200 civarındadır. Kadro unvanlarının gereğinden fazla çeşitliliği, personel yapısı ile ilgili düzenlemelerde ve personelin görev, yetki ve sorumluluk düzeyinin saptanmasında güçlükler doğurmaktadır.
- 8- Yerel yönetimlerde çalışan memurlar için, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan kariyer ve liyakat ilkelerine uyulmadığı, seçilen belediye başkanlarına göre memurların görev, unvan ve yetkilerinin değiştirildiği veya kısıtlandığı sık karşılaşılan sorunlardandır. Ayrıca statü rejiminin bir gereği olarak memurlar için getirilmiş düzenlemelere de özellikle belediye yönetimlerinde yeterince uyulmamaktadır.
- 9- Belediye Zabıta Personeli Yönetmeliği günün koşullarına göre yetersiz kalmaktadır. Gerek zabıta personelinin niteliklerinin saptanmasında gerek görev ve yetkilerinin belirlenmesinde, yenileme çalışmalarına ihtiyaç vardır. Diğer taraftan zabıta personelinin sayısının tespitinde sadece nüfus kriteri yeterli değildir.
- 10- Yürürlükte bulunan "İtfaiye Teşkillerinin Kuruluş, Görev, Eğitim ve Denetim Esaslarına Dair Yönetmelik" hükümleri, büyükşehir ve il belediyeleri ile bazı ilçe belediyeleri dışında hemen hemen uygulanamamaktadır. İtfaiye personeli farklı birimlerde istihdam edilmekte, hizmet içi eğitimden ve tatbikattan geçirilmemektedir. Ayrıca gerekli araç-gereç ve donanım bulunmamakta ya da eğitim noksanlığı nedeniyle kullanılamamaktadır.

### 3. Öneriler

- 1- Yerel yönetimlerin personel rejimi ile ilgili sorunlarının çözümünde mali yapının güçlendirilmesi temel hareket noktası olmalıdır.
- 2- Yerel yönetim personelinin hizmet içi eğitim ihtiyacının yüksekliği ve eğitim olanaklarının kısıtlılığı, merkezi yönetimin eşgüdümü altında hizmet içi eğitim çalışmaları desteklenerek geliştirilmelidir. Bu amaçla, TODAİE, TAU, İçişleri Bakanlığı, İller Bankası ve yerel yönetim birlikleri gibi kurum ve kuruluşların varolan birikimi ulusal merkezi bir birim yaratılarak değerlendirilmelidir.

- 3- Personelle ilgili çağdaş uygulamalara gidilirken, var olan hakların kullanımının önündeki engellemeler de kaldırılmalıdır. Örneğin, toplu sözleşme hakkı, grev hakkı, bunlardan önce bir sendikaya üye olma hakkı gibi anayasal ve yasal kazanımlar geliştirilmelidir.
- 4- Yerel yönetim birimlerinin nüfusunu, ekonomik ve toplumsal gelişmişlik düzeyini, alanını ve yürütülecek hizmetlerin kapsamını dikkate alan insan gücü planlamasına gidilmelidir.
- 5- Geçici işçi istihdamı giderek yaygınlık ve süreklilik kazanmaya başlamıştır. Bu durum iş güvenliğini zedeleyici ve çalışma barışını bozucu sonuçlara yol açmaktadır. Bu nedenle amacını aşan boyutlardaki ulaşan geçici işçi istihdamı denetime alınmalı, geçici işçi vizesi ile sürekli çalışmaya engel olunmalıdır.
- 6- Yerel yönetimlerde iş analizleri yapılmalıdır. Norm kadro ve görev (iş) tanımları, iş analizleri sonucunda belirlenecek norm kadro miktarı ve istihdam eksikliğini ortaya çıkaracak; görev(iş) tanımları ise personelin nitelik, görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesini sağlayacaktır. İş analizlerine dayalı norm kadro ve görev tanımları oluşturma çalışmaları Devlet Personel Başkanlığınca başlatılmıştır. Bu çalışmalara hız verilmelidir.
- 7- Yerel yönetimlerde memur kadro unvanlarında sadeleşmeye ve standardizasyona gidilmelidir.
- 8- Belediye Zabıta Personeli Yönetmeliği ilgili kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşan bir komisyon tarafından günün koşullarına göre yenilenmelidir. Zabıta personelinin görev ve yetkileri yeniden tanımlanmalı, belediye sınırları içerisindeki zabıta personelinin sayısının tespitinde nüfusun yanında işyeri sayısı da esas alınmalıdır.
- 9- İtfaiye hizmet, acil durum hizmetlerini kapsayacak genişlikte yeniden tanımlanmalı ve itfaiye örgütleri buna göre yeniden örgütlenmelidir. İtfaiye teşkilatının kurulması ve personelinin eğitimine ilişkin konularda yönetmelik değişikliğine gidilmeli; personelin hizmet içi eğitimi, donanımlı ve yeterli düzeyde teşkilatlanmış itfaiye birimlerine sahip belediye veya kamu kuruluşları ile bağlantılı olarak gerçekleştirilmelidir. İtfaiye teşkilatına girecekler için İtfaiyecilik Yüksek Okulu mezunlarına öncelik tanınmalıdır.

Tüm yerel yönetim birimlerinin personelini kapsayacak yeni bir yerel yönetim personel sistemi oluşturulmalıdır. Bu yapılırken, şu noktalara dikkat edilmelidir:

- Yerel yönetim birimlerinin, birliklerinin ve kuracakları kurum ve kuruluşların personelinin statüsünde uyum sağlanmalıdır.
- Personel sistemi, kariyere dayalı oluşturulmalıdır.
- Personelin işe alınmasında ve iş içinde yükseltilmesinde liyakat ilkesi esas alınmalıdır.
- Siyasi istismar ve kaynak kaybına neden olan geçici işçi istihdamı uygulaması kontrol altına alınmalıdır.
- Çalışanların işten atılması, disiplin suçları gibi sorunların çözümünde işçi ya da memur ayrımı yapmaksızın iyileştirici çabalara girişilmeli ve bu türden suçların sonuçlarına karar verildiği aşamalarda, karar alma organlarına memur ya da işçi sendikalarının temsilcilerinin de katılmaları sağlanmalıdır.

### III. YEREL YÖNETİM İŞLETMELERİ

Hizmeti yürütmek için belediyelerin elinde çeşitli yöntemler bulunmaktadır. Bu yöntemlerden hangisinin daha iyi olduğunu belirleyip uygulamaya koymak belediyelerin yetkisindedir. Yürütülen hizmetler “Müstakil Bütçeli”, “Katma Bütçeli”, “Döner Sermayeli” veya “Şirket” biçiminde örgütlenebilmektedir. Özel yasalarla kurulmuş olan işletmelerin dışında belediye meclisinin kararı ile kurulan “Katma Bütçeli” işletmeler yurt genelinde büyük çeşitlilik ve yoğunluk göstermektedir.

#### 1. Mevcut Durum

Belediye işletmeleri üç gruba ayrılmaktadır:

- Özel yasalarla kurulan ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan işletmeler,
- Belediye bütçesi içinde yer alan işletmeler,
- Belediye bütçesi dışında yer alan katma bütçeli işletmeler,

**(1) Yasal Dayanak**

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin 3, 16, 61 ve 19. maddenin 1, 4 ve 5. Bendleri özel yasalarla kurulan işletmelerle ilgili hükümleri içermektedir. Sırasıyla, 2560, 3648, 4325, 4483, 1580 sayılı kanunla kurulan ve ortak özellikleri büyükşehir belediyelerine bağlı olmak olan su ve kanalizasyon idareleri, İETT, EGO ve ESHOT ayrı tüzel kişiliğe sahiptirler.

1580 sayılı Kanun'un 15 ve 19. maddelerine göre belediyelere verilen yetki ve görevlerin yerine getirilmesi için kurulan işletmeler ve müesseseler, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip değildir.

Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 89. maddesi hükümleri çerçevesinde belediye bütçesi dışında ayrı bir bütçe ve idare tesisi ile belediye meclisi kararı sonucu kurulan işletmeler yarı özerk ve katma bütçelidir. Katma bütçelerin şekli, düzenlenmesi, kabulü ve onaylanması belediye bütçesinin tabi olduğu esas ve usullere göre yapılır.

Danıştay İdari İşler Genel Kurulu'nun 25.05.1989 gün ve Esas No: 1989/37, Karar No: 1989/41 sayılı istisari kararında; belediyelerce kurulan işletmelerin ayrı bir tüzel kişilikleri bulunmayan ve belediyelerin asli ve sürekli bir görevini yerine getirmek üzere kurulmuş hizmet birimleri oldukları kabul edilmiştir.

İşletmelerin kuruluş işlemleri 1580 sayılı Kanunun dışında hiçbir hukuksal ilişkiye dayandırılmadığından ve faaliyetleri 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununun hükümlerine tabi ticari şirketler niteliğinde bulunmadığından 4046 sayılı özelleştirme uygulamalarının düzenlenmesi ve bazı kanun ve kanun hükmündeki kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair kanunun 26. maddesi kapsamı dışında olan müesseselerdir.

İşletmelerin denetimi belediyenin esas olduğu usul ve yöntemlerle, bütçesi belediye bütçe ve muhasebe usulü tüzüğü doğrultusunda yapılmaktadır. Bunlar Sayıştay denetimine tabidir. Belediyelerce kurulan işletmelerin ve tanzim satış mağazalarının Sayıştay denetimine tabi olduğu 04.11.1991 tarih ve 4708/1 sayılı Sayıştay genel kurulu kararıyla açıklığa kavuşturulmuştur.

**(2) Kuruluş Gerekçeleri ve Üstünlükleri**

Belediye Kanunu, belediyelere bir girişimci gibi sınai ve ticari teşebbüslere girmek konusunda geniş yetkiler vermektedir. Belediyelerin isteğe bağlı görevlerinden bir çoğunun iktisadi ve sınai nitelik taşıdığı günümüzde, klasik belediye faaliyetlerinden sayılmış olan su,

şehir içi ulaştırma, havagazı teşebbüsleri de doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek üzere tekel şeklinde belediyelere verilmiştir.

Belediyelerin kamu hukuku çerçevesinde ticari ve sınai teşebbüslerinin yönetim biçimi iki şekildedir.

*a) Doğrudan Doğruya Yönetim Biçimi:* Nüfusu 100.000'in altında olan küçük ve orta büyüklükteki belediyelerin kurdukları ticari ve sınai işletmelerde bu yönetim biçimi seçilmektedir. İşletmelerin gelirleri ile yönetim ve işletme gelirleri de diğer belediye gelirleri ve giderleri gibi belediye bütçesinde yer almaktadır.

*b) Katma Bütçeli Yönetim Biçimi:* Belediyelerin kurdukları ticari ve sınai müesseseler; çoğunlukla, doğrudan doğruya idarenin genişletilmiş şekli olan yarı özerk "Katma Bütçeli Yönetim" şeklinde yürütülmektedir. Belediye dışında, fakat belediyeye bağlı ayrı bütçeli olan ve yönetilen müesseseler hizmetin kaliteli, etkili ve verimli gerçekleşmesini sağlayan bir uygulamadır. Personele fazla mesai ve ikramiye uygulamaları yapılarak, personelin özlük hakları iyileştirilebilmektedir.

Kurulma nedenleri ve sağladıkları avantajlar şöyle sıralanabilir:

- 1- Doğal yerel kamu tekellerinin; su, elektrik, gaz, ulaşım vd. yerel işletmelerin kurulması gereği;
- 2- Temel ihtiyaç maddelerinin düşük fiyatlarla yerel tüketicilere sağlanması (ekmek, kömür, kreş, tanzim satış mağazaları, hastaneler, düğün ve nikah salonları vd.);
- 3- Yerel kalkınma girişimlerine öncülük gereği;
- 4- Yerel yönetimlere vergi dışı ek gelir sağlanması (otoparklar, rant tesisleri (işhanları-oteller), maden suları, yerel yönetimleri finanse edecek vergi dışı gelirlerin elde edilmesi anlamında);
- 5- İşletme yöneticisine inisiyatif tanıma ve fırsat verme sonucu etkili-verimli yönetim yaratma fırsatından yararlanma;
- 6- Denetimlerinin istenilen etkinlikte yapılabilmesi;
- 7- Belediye birimlerinin müdahaleci yönetimlerine karşılık, yarı özerk ve belediye başkanı ve meclis üyelerinin müdahalesinden büyük ölçüde uzak katma bütçeli yönetim olanağını sağlamanın yanında belediye meclis üyelerinin ve başkanın tartıştığı ve onayladığı işletme bütçesi ile iş programına sahip çıkılmayı sağlaması.

Yerel yönetim işletmelerinin faaliyet alanları başlıca dört başlık altında gruplanabilir:

1. Yerel Kamu Tekeli Hizmetleri : elektrik, su, kanalizasyon, doğal gaz, terminal, ulaşım, vb.
2. Piyasa Düzenleme Amaçlılar : ekmek, kömür vb. tanzim satış, pazar yerleri, toplu ulaşım, vb.
3. Sosyal ve Kültürel Amaçlılar: hastaneler, sağlık ocakları, kreşler, spor tesisleri, sanat galerileri, aşevleri, düğün salonu işletmeleri, tiyatrolar, yöresel iş kollarının desteklenmesi(halı, dokuma, gıda gibi) vb.
4. Gelir Sağlama Amaçlılar : kaplıcalar, turistik işletmeler, gıda sanayi, beton direk, mıcır, çakıl, asfalt tesisleri, rant tesisleri, gazinolar, maden suyu işletmesi, akaryakıt istasyonları, otoparklar, vb.

## 2. Sorunlar ve Öneriler

1. Yerel yönetim işletmeciliği, büyük ölçüde ihmal edilmiş örgütlenme tarzlarından biridir. Oysa mevcut işletme modelleri, yerel yönetimlerin kamu düzenlemeleri ve denetimi dışına kaçma eğilimini ortadan kaldıracak çeşitli üstünlüklere sahiptir. Bu modeller işletilmelidir.
2. İşletmeler eliyle yürütülebilecek hizmet ve faaliyetlerin kuruluş ve işleyişini düzenleyen mevzuat dağınık ve yetersizdir.
3. İşletmelere ilişkin mevzuat yeniden düzenlenerek, yerel yönetimlerin bu formu etkin bir biçimde kullanmaları sağlanmalıdır.
4. Belediye işletmelerinin kuruluş, organları, teşkilatı ve faaliyetleri ile denetimleri hakkında genel ilkeler belirlenmelidir.

## IV. YEREL YÖNETİMLERDE ŞİRKETLEŞME

Yerel yönetimler ve bunların bağlı kuruluşları, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre anonim veya limited şirket biçiminde yeniden yapılanmaya yönelmişlerdir. Daha önce belediye örgütü tarafından yürütülmekte olan bazı hizmetler, özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren şirketlerin yönetimine geçmiştir.

1998 yıl sonu itibariyle, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı verilerine göre, yerel yönetimler tarafından kurulmuş ya da yerel yönetimlerin ortağı oldukları 680 şirket vardır.

## 1. Mevcut Durum

Belediye şirketleri, 1980'li yıllarda belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde bir yöntem olarak değerlendirilmiştir. Bu tarihlerde sendikalar bu kuruluşlara karşı istihdam koşulları ve sendikalaşma bakımından olumsuz etkiler yarattıkları yönünde eleştiriler yöneltmişlerdir. 1990'lı yıllarda eleştirenlere, özel sektör de katılmıştır. Özel sektör temsilcisi kuruluşlar, bu şirketlere, piyasada rekabeti önledikleri gerekçesi ile karşı çıkmışlardır.

Şirketlerde belediye hisselerinin genelde %50'nin üzerinde olması nedeniyle, gündemde olan KİT'lerin özelleştirilmesinden esinlenilerek belediye hizmetlerinin de özelleştirilmesi tartışılmakta, bundan hareketle bu şirketlerin günlük konuşma dilinde Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT) olarak adlandırıldığı görülmektedir. Bu şirketlerde belediyelerin payının %50'nin üzerinde olması durumunda, gerek yönetim gerekse sermaye açısından –bu şirketler özel hukuk tüzel kişisi olarak görünmesine rağmen- kamusal yönü ağır basmaktadır.

### (1) Yasal Dayanak

Şirketleşmenin yasal dayanakları şu maddelerdedir: 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 19. maddesinin 1 ve 5. Bendleri; 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin 65. Bendi; 1580 sayılı Belediye Kanunu'na 5656 sayılı Kanunla eklenen Ek 1. Madde.

Anayasanın 127/1 maddesine göre, yerel yönetimler; il belediye ve köy halkının yerel ortak gereksinimlerini karşılamak amacı ile kurulmuşlardır. Belediye Kanununun 1inci maddesi, belediyelerin, sakinlerinin yasal, ortak ve uygar gereksinimlerini düzenlemek ve yanıtlamakla yükümlü tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olduğunu; 19. maddesi de, belediyelerin bu amaçla, her türlü girişimde bulunabileceklerini belirtmektedir.

### (2) Kuruluş Gerekçeleri

Yerel yönetimlerde şirketleşme eğiliminin nedenlerine bakıldığında; bunların piyasa sisteminin serbestliklerinden yararlanma ve kamu denetiminden uzaklaşma güdüsü ile doğduğu görülmektedir. Bu araç hizmetleri özelleştirmeyi sağlamakta, ama bu sonuç, bu hizmetleri doğrudan devir almak isteyen özel sektör tarafından tatmin edici bulunmamaktadır.

Şirket kurma gerekçeleri genel olarak şunlardır:

- (1) Hizmetleri özelleştirmek,
- (2) Kamu kurumlarının tabi oldukları bürokratik usul ve kurallardan kurtularak, özel kesimin yararlandığı piyasa şartlarının gerektirdiği imkanları ve teknikleri kullanmak,
- (3) Kamu personel rejiminin dışına çıkarak esnek istihdam ve esnek ücret politikası uygulama olanağına sahip olmak,
- (4) Merkezi vesayet denetiminden kurtulmak,
- (5) İhale yoluyla özel şirketlere giden kamu fonlarının, şirketler aracılığı ile tekrar belediyelere dönüşünü sağlamak, (Belediye şirketleri ya ihaleye girmeden ya da ihaleye girip işi alarak belediye hizmetlerini üstlenmektedir.),
- (6) Yerel halkın katılımını sağlayarak, mahalli sermayeyi harekete geçirmek, yeni istihdam olanakları yaratmak, yerel imkanları değerlendirmektir.

Belediyeler merkezi yönetimlerin son yıllarda uyguladığı personel alımını yasaklayan genelgesi aşmak amacıyla geçici işçi ve şirketleşme yöntemini kullanmaktadır. Normal kadrolarına çeşitli bürokratik engeller dolayısıyla işçi alamayan ve çalıştıramayan yerel yönetimler, hizmet gördürme işini şirketler aracılığı ile aşmaktadır. Şirketlerin belediyeler için cazip gelen bir başka yönü de bu şirketlerde çalışanların örgütsüz, sosyal haklardan yoksun hatta sigortasız olarak çalıştırılabilmeleridir. Özelleştirilen şirketler aracılığı ile yürütülen çalışmalarda kamu denetiminin ve işe müdahale şansının olmaması şirketleşmeyi cazip kılan bir başka faktördür. Belediye şirketleri belediyenin yaptığı değişik iş kollarındaki işleri daha hızlı yürütmek amacıyla oluşturulan şirketlerdir. Ancak bu olumlu düşünce kimilerince kendi çıkarları doğrultusunda kullanılmakta, yöre yaşayanlarına daha hızlı ve etkin hizmet amacıyla oluşturulan bu şirketler yerel temsilcilerin özel gelir kaynağı biçimine dönüşebilmektedir.

Belediye şirketleri, hem özel sektör kuruluşları tarafından hem de sendikalar tarafından olumlu karşılanmayan yapılar olma özelliğine sahiptirler. Özel sektör, bu şirketleri, belediyeleri kendileri ile rekabet etme araçları olarak görmekte; kamu kurumlarının şirketler kurarak kendi hareket alanlarını daraltmasına karşı çıkmaktadırlar. Öte yandan sendikalar, belediyelerin şirketler kurarak bir tür dahili özelleştirmeye gittiklerini; kamu istihdamını daralttıklarını, bu şirketlerde piyasa koşullarına göre işçi istihdam ederek iş koşullarını geriye çektiklerini ileri sürmektedirler.

## 2. Sorunlar

1. Şirket kurma, yasa da belirtilen görev alanları ile sınırlı bir yetkidir. Günümüzde kurulmuş olan şirketler bu yasal zorunluluğa aykırı uygulama örnekleri oluşturmaktadırlar.



2. Şirketlerin denetimi yetersizdir. Bu kuruluşlar, kamu denetim ağının dışında kalmışlardır.
3. Yerel yönetimlerin katıldıkları ve kurdukları şirketlerin vergi denetimleri, bir kamu ticari kuruluşu olmaları sebebiyle, bir özel şirket derecesinde gerçekleştirilmemektedir. Özellikle mülki amirlerin, iktidardaki siyasi partilerin, yerel ileri gelenlerin arkalarında olduğu şirketlerin yeterince denetlenmesinde çeşitli zorluklar vardır.
4. Kamu yöneticilerinin başında buldukları idarenin parasıyla ve kamu hizmeti varsayımıyla ticari şirket kurmaları veya mevcut şirketlere katılmaları sonucunda, ticari kuruluşun başarısız olması veya zarar etmesi durumunda, hiçbir mali veya cezai sorumluluklarının olmaması önemli bir sorundur.
5. Şirketlerde politik ya da akrabalık nedeniyle kayırmacılığa dayalı istihdam uygulamaları ve kişisel çıkar sağlama girişimleri biçiminde yolsuzluk söylentileri yaygın durumdadır.

### 3. Öneriler

- 1- Yerel yönetimlerin şirket kurarak hizmet götüreceği alanlar belirlenerek sınırlandırılmalıdır.
- 2- Şirket kurma istemlerinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Odaları ve DPT'nin de görüşünün alınması ve Başbakanlığa sunulacak onaylarda bu görüşlere de yer verilmesi yararlı olacaktır. Burada önemli nokta, şirket kurulabilecek alanın yoruma meydan vermeyecek açıklıkta "kamu hizmeti"yle ilgili olmasıdır.
- 3- Şirketlerin kamu hisse miktarına ve başında kim olduğuna bakılmaksızın, Maliye Bakanlığı'nın merkezi denetim elemanlarına destek verilerek, ciddi bir denetimden geçmeleri sağlanmalıdır. Böylece vergi kayıpları ve kamu kaynaklarının şirketlere aktarılmasının önüne geçilmiş olacaktır.
- 4- Seçilmiş üyelerin, belediye başkanlarının, siyasi partilerin il, ilçe, belde başkan ve kurul üyeleri ile diğer kayıtlı üyelerin kamu ortaklı bu şirketlere ortak olmaları ve yönetim ve çalışma alanlarında istihdam edilmeleri önlenerek, haksız çıkar sağlama ve yandaşa iş bulma alanı olmaktan ve kamu çıkarının siyasi güce dayalı istismarından kurtarılmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

- 5- Şirketler, kamu sistemine ait unsurlar olarak değerlendirilmeli, dış ve iç borçlanmaları, yerel yönetimlerin bağlı oldukları genel kurallara bağlanmalıdır.
- 6- Şirketler daha demokratik bir yapıda ve gerçek kamu gereksinimine göre yapılandırılması gerekmektedir.
- 7- Şirketlerin bilançoları nihai denetim öncesi tüm kamuoyuna açıklanmalı, yörede yaşayanlar da yapılan işleri, hizmetin niteliğini, sendikalaşma hakkının kısıtlanıp kısıtlanmadığını vb. eleştirme ve denetleme hakkına sahip olmalıdır.

## V. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZELLEŞTİRME

Türkiye'de yerel yönetimler, Batı ülkelerinden farklı olarak, sosyal refah düzeyini artırmak değil asgari ortak yaşam düzeyini sağlamak amacına yönelik görevlere sahiptir. Bu farklılık, yerel kamu hizmetlerinde herhangi bir yetersizliğin, uzun vadede değil kısa vadede salgın hastalıklar dahil çeşitli toplumsal sorunlara yol açmasına olanak verir. Bu nedenle, yerel kamu hizmetlerinde özelleştirme politikalarının yerindeliği üzerinde durulması ve bu alanda gerçekçi olunması gerekir.

Ülkemizde yerel yönetimlerde çok sayıda hizmetin özelleştirilmesine tanık olunmaktadır. Özelleştirmelerin sınırları, asıl olarak uygulamanın kendisi tarafından çizilmektedir. Tartışma ve görüş geliştirme düzeyinde, özelleştirme uygulamalarının zabıta hizmetlerinin özelleştirilmesi de dahil olmak üzere kolluk görevi niteliğindeki hizmetlere kadar genişletilebileceği ileri sürülebilmektedir.

Yerel yönetim yasa taslaklarında yerel hizmetlerin özelleştirilmesini sağlamak, kamunun bir bütün olarak hizmet yükünü hafifletmek üzere yerel yönetimlerin hizmet özelleştirmeleri olanaklarını arttırmak, il özel idareleri ve belediyelerin yap-işlet-devret modeli ve kat karşılığı inşaat yöntemleriyle iş yaptırmaya olanaklarını arttırmak yönünde hükümler yer almaktadır.

Özelleştirme politikası, hizmetlerin kamu kesiminden özel sektöre aktarılmasına odaklanmış; kamu kurumlarının güçlendirilmesi ve kurumsal kapasitenin artırılması amaçlı önlemler tümüyle ihmal edilmiştir. Hazırlanan tasarımlar da bu eksikliği taşımaktadırlar. Oysa özelleştirme politikasının da başarısı, kamu kurumlarının güçlendirilmesinden geçmektedir.

## 1. Mevcut Durum

Yerel yönetimlerde özelleştirme uygulamaları, genel özelleştirme politikasının bir parçası olarak çeşitli alanlarda ve çeşitli biçimlerde genişleme göstermektedir. Ancak, bu politikanın unsurları açıkça tanımlanmış değildir. Günümüzde neyin özelleştirme olduğu neyin olmadığı tartışmalı durumdadır. Benzer biçimde, özelleştirme uygulamasının sınırları da belirlenmemiştir.

Yerel yönetimlerde özelleştirme türleri olarak aşağıdaki gibi bir sınıflandırma yapılabilir:

1. *Yasal ve/veya kurumsal liberalizasyon (deregülasyon)*. Bu tür uygulamalar ile, yerel yönetimlerin tekelinde olan narh koyma, ekmek fiyatını belirleme yetkileri kaldırılmıştır. Belediyelerin narh koyma yetkisi kaldırılarak piyasa müdahaleye son verilmiştir. Ekmek fiyatını belirleme yetkisi fırıncılar odasına, özel sektöre devredilmiştir. Bu tür yetkiler üzerinde tasarruf TBMM'nin yetki alanında yer alır. Değişiklikler ilgili yasalar değiştirilerek yapılmıştır.
2. *Hizmetleri piyasa kurallarına göre fiyatlandırma*. Bu uygulamalar ile yerel hizmetlerde subvansiyona son verilmiştir. Her hizmet kendi başına bir bütün olarak görülmüş, verimlilik ilkesi yetersiz sayılarak, piyasa sistemine ait olan kârlılık ilkesi ön sıraya taşınmıştır. Böylece yerel kamu kurumları birer kamu işletmecisi niteliğinden uzaklaşarak özel işletmeciler mantığına yakınlaşmıştır. Bu yakınlaşma, hizmetin kamu ya da özel sektör tarafından verilmesi sorununu geçersiz hale getirmekte, özelleştirilebilir hizmetler alanının sınırları sürekli olarak genişletilmektedir. Bu uygulamalar, hem TBMM tarafından çıkarılan yasalar hem de yerel yönetim organları kararları ile yapılmaktadır.
3. *Hizmetleri Özelleştirme*. Hizmetlerin özelleştirilmesinde iki farklı uygulama vardır. Bunlardan birincisinde yerel yönetim kendi görevini satışa çıkarmakta, ikincisinde kendi görevini belli bir bedel ödeyerek şirketlere yaptırmaktadır. İlk tür imtiyaz olarak bilinen uygulamadır; hukuken var olmasına karşın özelleştirme politikaları uygulamaya girinceye kadar başvurulmayan yöntemlerden biri olmuştur. İkinci tür, daha çok inşaat işlerinde hizmet alımları olarak kullanılırken, özelleştirme politikalarının uygulamaya girmesi ile birlikte yaygınlaşmıştır. Bu uygulamalar, mevcut hukuksal çerçeve yeterli sayılarak; geleneksel hükümlere özelleştirme lehine yorumlar getirilerek gerçekleştirilmektedir.
  - a) *Hizmeti Satma ya da İmtiyaz*: Yerel yönetimlerin yerine getirmekle yükümlü oldukları görevlerini, karşılığında para alarak özel sektöre satmaları, geleneksel olarak imtiyaz işlemidir. Bu uygulama, Yap-İşlet, Yap-İşlet-Devret adları ile de anılmaktadır. Bir belediyenin su işletmeciliğini ihaleye çıkararak, örneğin 10 yıllığına, süre boyunca

belediyeye belli bir ödeme yapılması ya da belirlenen koşulların yerine getirilmesi yükümlülüğü karşılığında ihale ile bir şirkete devretmesi, bu uygulamaların örneğidir.

- b) *Yasal Görevleri Hizmet Alma Yoluyla Yürütme:* Yerel yönetimlerde, yasa ile kendilerine verilmiş görevleri hizmet olarak yerine getirme uygulamaları yaygınlaşmaktadır. Örneğin, bir belediye çöp toplama ve taşıma hizmetini ihaleye çıkarmakta; ihaleyi kazanan şirkete kendisi belli bir ödeme yaparak bu işleri gördürmektedir. Yine örneğin, park ve bahçe bakımı hizmetleri ihaleye çıkarılarak taşeronla verilmektedir. Ya da su işletmeciliğini belediyenin kendisi yapmakta; ancak belli depo ve su hatlarının bakımı ve onarımını, işler halde tutulmasını ihaleye çıkararak şirketlere gördürmektedir.

4. *Taşınır ve/veya taşınmaz malların satışı.* Yerel yönetimlerin mülkiyet hakkına sahip olduğu değerlerin satış yoluyla elden çıkarılması uygulamalarıdır. İl özel idareleri ve belediyeler, çeşitli şirket hisselerini, işhanlarını, arsa ve arazilerini, vb. varlıklarını satarak özelleştirmektedirler. Satış, yerel organların kararları ile gerçekleştirilmektedir.

## 2. Sorunlar

Özelleştirme uygulamaları, geniş kapsamlı tartışmaların yapıldığı konular haline gelmiş bulunmaktadır.

1. İdarenin "idarenin üstünlüğü" ilkesine dayalı bir hukuk dünyası içinde hareketine göre düzenlenmiş olan ihale sistemi, hizmetlerin devredilmesi amacı güden özelleştirme sözleşmeleri sisteminin gereklerini karşılamaktan uzaktır. Bu yeni içerik, kamu kurumlarının öncekinden daha farklı şartnameler hazırlamasını, yeni bir denetleme örgütlenmesi yaratmasını, vb ...koşulların sağlanmasını gerektirmektedir. Uygulamalar bu tür hazırlıklar yapılmaksızın başlatılmış; beklenen yararlar çoğu zaman ortaya çıkan sakıncaların gerisinde kalmıştır.
2. Özelleştirme uygulamaları belediye hizmetlerinin farklı yükleniciler arasında dağıtılarak çok parçalı yönetilmesi sonucu yaratmakta; belediyelerin güçlü bir eşgüdüm makamı olarak örgütlenmemiş olmaları verimlilikte düşüşlere yol açabilmektedir.
3. Özelleştirme işgücü maliyetini düşürmektedir. Ancak bu sonuç emek verimliliği artırılarak değil, anayasal sosyal devlet ilkesi ihlal edilerek elde edilmektedir. Yerel hizmetlerde özelleştirme uygulamaları istihdamda daralma; çalışanlar açısından iş kaybı, ücretlerde düşme, çalışma koşullarında gerileme, sendikasızlaşma gibi sonuçlar yaratmıştır. Şirketler asgari ücretin de altında kalan "piyasa ücreti" ödemek, sigorta

primlerini eksik yatırmak, hizmetin gerektirdiğinden daha az sayıda işçi çalıştırmak, sendikalaşmaya izin vermemek gibi yollara başvurmaktadırlar.

4. Hizmet özelleştirmelerinde ihale edilen iş maliyeti hesaplanırken, belediye araçları ve olanakları yükleniciye tahsis edildiği halde hesaba katılmamaktadır. Gerçek bir maliyet hesabı ve karşılaştırması için bu unsurların göz önünde bulundurulması gerekmektedir.
5. Hizmet özelleştirmelerinde gerçek bir rekabet ortamı sağlanamamaktadır. Az sayıda yerel şirket, çeşitli yakınlık, akrabalık ya da siyasal ilişkilerin rekabeti zedelediği bir ortamda faaliyet göstermektedir.
6. Uygun özellikler taşımayan şartnameler ve denetim eksikliği hizmet üretiminde sürekliliğin sağlanamamasına, verim ve kalite düşmesine yol açabilmiştir. Kimi hizmetleri özelleştiren ve daha sonra bundan vazgeçen çok sayıda belediye vardır.
7. Özelleştirme, hizmetlerin uzun vadeli bakış ile yürütülememesine neden olmuştur. İhaleyi alan özel yüklenicilerin, yerel hizmetlerin sürdürülmesi ve geliştirilmesi için uzun dönemli planlama yükümlülükleri bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak, bir hizmetin daha düşük standartlarda yapılmasının uzun dönemde yaratacağı sorunlarla ilgilenmek gibi bir düşünceden hareket etmemekte, hizmetlerin uzun vadede sosyal ve ekonomik sonuçları göz ardı edilmektedir.

### 3. Öneriler

1. Yerel kamu hizmetleri doğal ve toplumsal tekel niteliği taşıyan temel kamu hizmetlerini kapsar. Bunları özelleştirmenin çeşitli ulusal ve sosyal sorunlara yol açabileceği göz önünde tutulmalıdır.
2. Kamu kurum ve kuruluşları, kamu hizmetlerinin sürekli ve erişilebilir biçimde görülmesini sağlamakla yükümlüdürler. Seçilecek çalışma tarzı, bu yükümlülüğün yerine getirilmesini sağlamalıdır. Bu nedenle, hizmetin kim tarafından yapıldığında daha verimli ve sosyal amaçlara daha uygun sonuçlar sağlayacağını açıkça hesaplamalıdır. Yerel yönetimler, şu ya da bu seçeneğe angaje olmadan seçenekler arasında değerlendirme yapabilecek serbestliğe sahip kılınmalıdır.
3. Özelleştirme uygulamaları, işten çıkarma ve istihdam sorunları tartışmalarına yol açmaktadır. Özelleştirmenin bu yönü gelişmiş ülkelerde, çalışanlar arasındaki rekabeti

artırıcı bir faktör ve yönetimlere yeni faaliyetleri düşünmeleri için baskı metodu olarak değerlendirilebilmektedir. Ancak yüksek işsizlik oranına sahip Türkiye gibi ülkelerde, özelleştirme ile gelen istihdam sorunlarının giderilmesi, daha farklı çıkış yolları bulunmasını gerektirmektedir.

4. Özelleştirmenin işgücü üzerindeki olumsuz etkilerini gidermek üzere, hizmeti özelleştiren kamu kurumlarının 1475 sayılı İş Kanunu ile 506 sayılı sosyal Sigortalar Kanunu'ndaki yükümlülüklerini yerine getirmeleri sağlanmalıdır.
5. Sendikaların kamu kadar özel sektör çalışanları için de sendikalaşma ağını genişletmeleri, toplumsal barış ve demokratik kazanımlar için önemli hale gelmektedir. Hem özel sektör hem de sendikalar, işgücünün her kesimde örgütlülüğünün sağlanması yolunda cesaretlendirilmelidir.
6. Hizmetlerin özelleştirilmesinde, hisselerin gerek çalışanlara gerekse halka satışında “halkın ve çalışanların kontrolü” hizmet akışında güvence olarak düşünülmelidir. Yerel yönetime katılmada isteksiz ve genelde seçim dönemlerinde doğrudan katılım yollarını kullanmakla yetinen halkın, yerel hizmetlerde “kontrolünü” gerçekleştirecek araçların belirlenerek sistemin doğru çalıştırılması yoluna gidilmelidir.

## **VI. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ**

Yerel nitelikteki ortaklaşa gereksinmelerin karşılanmasında bazen il özel idarelerinin, belediyelerin ve köylerin işbirliği yapmaları, hizmetin daha etkin ve verimli yürütülmesine olanak tanır.

Yerel yönetimlerin gerek duymaları durumunda nasıl işbirliği yapacağı yasalarımızla düzenlenmiştir. Köyler, belediyeler ve özel idareler yasaların gösterdiği esas ve usullerin dışına çıkarak işbirliği yapamaz. İşbirliği, bu kuruluşların, anlaşarak, yeni bir tüzel kişilik oluşturmadan, kamu hizmetlerini yürütmesi şeklinde olabilir. Bu şekilde işbirliğine ilişkin hükümler Köy Kanununda, İl Özel İdaresi Kanununda yer almıştır.

## 1. Mevcut Durum

Yerel yönetimlerin işbirliği yapmasının bir yolu da birlik kurmaktır. Köyler, belediyeler, il özel idareleri gerek duydukları kamu hizmetlerini tüzen kişiliği haiz birlikler oluşturarak yürütebilirler. Birliklerin, yapısına ve çalışmasına ilişkin hükümler 1580 sayılı Belediye Kanununda ve 3030 sayılı Büyükşehirlerin Yönetimine İlişkin Kanunda yer almıştır. Belediye Kanununun "mahalli idare birlikleri" başlığını taşıyan bölümünde yer alan hükümler bugüne kadar hiç değişmeden gelmiştir.

### (1) Yasal Dayanaklar

Türkiye'de yerel yönetim birliklerine ilişkin ilk anayasal düzenleme 1961 Anayasası'nda yer almıştır. 1982 Anayasası'nın düzenlemesi ise şöyledir (Madde:127):

"Mahalli İdarelerin belirli bir kamu hizmetinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

Anayasa'nın bu hükmüne karşın, yerel yönetim birliklerini düzenleyen yasa henüz çıkarılmamıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 10. maddesi "Yerel Yönetimlerin Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı " başlığını taşımaktadır. Üç paragraftan oluşan bu maddenin ilk paragrafı, Şart'ın onaylanması zorunlu paragraflar listesinde yer almaktadır; Türkiye bunu onaylamış diğer iki paragrafta çekince koymuştur:

- "1. Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.
2. Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslar arası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.
3. Yerel makamlar, kanunla muhtemelen ön görülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler."

Türkiye, bu maddenin 1. bendini onaylamış, 2. ve 3. bentlerine çekince koymuştur.

1580 sayılı kanunun "Birlik Tesisi" başlığını taşıyan yedinci bölümünde, birliklerin yapısı ve çalışmasına ilişkin ayrıntılı hükümler yer almıştır. Kanunun 133. maddesine göre; belde ve köyler, il özel idareleri kendilerine kanunla verilen mecburi ve ihtiyari görevlerin bir veya bir kaçını ortaklaşa tesisler ve yönetim ile yerine getirmek için birlik kurulabilirler.

Aynı kanunun 138 inci maddesinde ise; "Birlikler hükmi şahsiyeti haiz amme müesseseleridir. Vazifelerini ifa ettikleri mahalli idarelerin bu vezaifi ifa hususunda haiz oldukları hukuk ve salahiyeti haizdirler. İşbu hukuk salahiyeti istimal hususunda alakadar mahalli idarelerle aralarında zuhur eden ihtilaf, vilayet idare heyetinde ve birlik muhtelif vilayetlere mensup mahalli idarelerden müteşekkil ise Şurayı Devlet tarafından tetkik ve hallolunur."

Görüldüğü üzere söz konusu kanun maddeleri birliklerin tüzel kişiliği haiz ve kamu kurumları olduklarını açıkça belirtmiştir; bu nitelikler, birliklerin hukuksal yapılarının temelini oluşturmaktadır.

## **(2) Kuruluş Gerekçeleri ve Gelişme Süreci**

Birlikler yerel yönetimlerce oluşturulan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bunlar, giderleri özel gelirlerle karşılanan ve hususi bütçeler dışında yürütülen katma bütçeli kuruluşlardır.

Yerel yönetimler çok çeşitli görevlere ve görev alanlarına giren bir faaliyeti kamu hizmetine dönüştürebilme yetkisine sahiptir. Bu özelliğe ek olarak yerel yönetim birliklerinin yasanın verdiği yetkiye dayanılarak idari kararlar kurulması; yerel yönetim birliklerinin karşımıza çok değişik türde ve zaman içinde sürekli değişen sayıda çıkması sonucunu doğurmaktadır.

1960'lı yılların başlarına kadar, çok az sayıda birlik kurulduğu (34 adet); bu birliklerin, su, yol, elektrik, telefon hizmetlerini yürütmek için valilerin ve kaymakamların önderliğinde; çok sınırlı alanlarda faaliyet gösteren birlikler olduğu görülmektedir.

1964 yılında Köy İşleri Bakanlığının faaliyete geçmesiyle köy yolları, köy içme ve sulama suları gibi konularda yerel halkın katkısının sağlanması için mülki idare amirlerinin önderliğinde Köylere Hizmet Götürme Birlikleri kurulmaya başlanmış ve birlik sayısında dikkate değer artışlar görülmüştür.



1978 yılında kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kuruluşu ile kapanışı arasındaki kısa süre içinde; bakanlık, çok amaçlı ve kapsamlı belediye birlikleri kurulmasını desteklemiş; bu dönemde sayıca dikkat çekmese de gerçekten kapsamlı belediye birlikleri kurulmuştur. Örnek olarak; 91 belediyenin üye olduğu Marmara ve Boğazları Belediyeleri Birliği, 88 belediyenin üye olduğu Karadeniz Belediyeler Birliği verilebilir. Bu dönemde, 1979 yılı bütçesinden, bölgesel belediye birliklerine yardım yapılması dikkat çekmiş ve çeşitli kesimlere eleştirilmiştir. Bölgesel ve çok amaçlı belediye birliklerinin kurulmasını, üst birliklerin kurulmasını ve "Türkiye Belediyeler Birliği" kuruluşu çalışmaları izlemiş; üst birliklerin kurulmasına ilişkin hukuksal sorunlar tartışılırken, Türkiye Belediyeler Birliği çalışmaları 12 Eylül 1980 müdahalesi ile son bulmuştur.

1982 Anayasasında, 1961 Anayasasında hükme benzer bir hüküm yer almış; ancak, 1961 Anayasasında, birliklerin Bakanlar Kurulu izniyle kurulması koşulu olmamasına karşın, 1982 Anayasasında Bakanlar Kurulu izni öngörülmüştür. Böylece birlik kurma süreci görece güçleştirilmiş, ancak uygulamada bakanlar Kurulu birlik taleplerinin hemen tümünü olumlu bularak süreci kolaylaştırmıştır. 1982-1988 yılları arasında az sayıda birlik kurulurken, 1989 yılında sonra birlik kuruluşunda artış görülmüştür; 1992 yılında 122, 1994 yılında 110 birlik kurulması dikkate değerdir.

1984 yılında Mahalli İdareler Fon Yönetmeliğinde yapılan değişiklikle, yerel yönetim birliklerinin de bu fondan yararlanmalarına olanak tanınmıştır. 1987 yılında il özel idarelerinin ticari faaliyette bulunma olanaklarının 3360 sayılı Yasayla genişletilmesi, birlikleri de etkileyecek bir gelişme olarak görülmektedir.

Bu yıllarda, birliklere ilişkin hukuksal düzenlemelerde çeşitlenmeye gidilmiştir. İçişleri Bakanlığı bir genel tip tüzüğün yanısıra, bir de ATAK Projesi doğrultusunda kurulacak birlikler için ayrı bir örnek (tip) tüzük hazırlanmıştır. Çevre ve Turizm Bakanlıklarının özendirilmesi sonucunda yaygınlaşan çevre koruma ve altyapı tesisleri yapma ve işletme amaçlı birlikler, bu ikinci örnek tüzüğe göre kurulmaktadır. Bu birlikler genellikle çok sayıda yerel yönetimin katılmasıyla kurulan, diğerlerine göre büyük bütçeye sahip birliklerdir. Gerek bu birliklerin tüzüklerinden, gerekse uygulamalardan bu tür birliklerin dış kaynaklı kredi kullanmaya ve şirket kurmaya eğilimli oldukları ve bazılarının da devlet güvencesi altında dış kaynak kullandıkları görülmektedir.

Kendine ait bir tip tüzüğü olmasa da, yapısı ve özellikleri itibarıyla sulama birlikleri üçüncü tür birlikler olarak hızla yaygınlaşmıştır. Devlet Su İşlerinin inşa ettirdiği su kanallıklarının işletilmesi ve bakımı amacıyla yerel yönetim birliklerinden yararlanılması düşünülmüş, "katılımcı sulama yönetimi" adı verilen bir dış kredili proje temelinde çok sayıda sulama birliği kurulmuştur.

1994 yılında yürürlüğe giren 4046 sayılı Yasayla yerel yönetimlerin şirket kurmalarına ve katılmalarına kısıtlama getirilmiştir. 1998 yılı sonlarında, gündemde bulunan Yerel Yönetim Reform tasarısında, "ilçe, köy birlikleri" kurulması, birliklere genel bütçe vergi gelirlerinden ve diğer kaynaklardan pay verilerek mali yönden güçlendirilmesi, birliklere zorunlu katılımın sağlanması, birliklerin dış kaynaklı krediden yararlanmaları, şirket kurmalarının kolaylaştırılması yönünde düzenlemeler yer almaktadır.

## 2. Sorunlar

1. Birliklerin hukuksal yapıları yeterince açık değildir. Bu kuruluşlar, yeni yasalar yapılırken genellikle göz ardı edilmektedir. Birlikler konusunda ciddi boyutlarda hukuksal kargaşa yaşanmaktadır.

Yerel yönetim birlikleri 1970'li yıllara kadar dikkate değer kurumlar olmamış bunun doğal sonucu olarak da hukuksal yapıları incelenmemiştir. Sonraları bu kurumların sayılarının ve etkinliklerinin hızla artması sonucunda dikkatler bu kurumlara yönelmiş ise de hukuksal yapıları anlaşılamamış ve çoğu zaman yanlış sonuçlara ulaşılarak büyük bir hukuksal karmaşaya neden olunmuştur. Bu hukuksal kargaşa ve çok başlılık ortamında birliklerin yolsuzluk üreten kurumlar olarak karşımıza çıkması doğaldır.

2. Birliklerin açık olarak tanımlanmamış olması, bunların ne tip bir bütçeye sahip oldukları konusunun da belirsiz kalmasına yol açmaktadır. Oysa birçok yasanın kapsam yada amaç maddelerinde kurum ve idarelerin bütçe yapıları esas alınmaktadır. Kurum ve kuruluşların hak ve yükümlülükleri buna göre belirlenmektedir.
3. 1580 sayılı Belediye Kanununun 138. Maddesine göre "Birlikler ... vazifelerini ifa ettikleri mahalli idarelerin bu vezaifi ifa hususunda haiz oldukları hukuk ve salahiyeti haizdirler..." Bir Danıştay kararında bu hüküm dayanak yapılarak ve "hukuk" sözcüğü hakların yanında yükümlülükleri de kapsar yorumuna gidilerek, birliklerin Devlet İhale Kanununa tabi olduğu sonucuna varılmıştır. Ancak bu yorumun, örneğin birliklerin Sayıştay denetimine tabi olması sonucunu doğurması gerekirken, birlikler Sayıştay denetimi dışında tutulmaktadır.
4. Sayıştay, bu konuda hiçbir hukuksal gerekçe üretmeden birlikleri denetlememektedir. İçişleri Bakanlığı birliklerin Sayıştay denetimine tabi olduğunu genelgesi ile duyururken, 1993 yılında görüşünü değiştirmiş ve birliklerin Sayıştay denetimine tabi olmadığını genelge ile duyurmuştur.

5. Sayıştay'ın görev ve yetki alanı, kurumların bütçe yapıları esas alınarak belirlenmektedir. Birliklerin bütçe yapıları yasal olarak açıkça tanımlanmadığı için, birliklerin TBMM adına mali denetimi boşlukta kalmış durumdadır.
6. Birlikler yalnızca yerel yönetimlerce kurulabilir. Oysa birliklerin bir kısmının kurucusu olarak yerel yönetimlerin yanında, kaymakamlıklar, odalar, dernekler vd. görülmektedir. Birlik tüzüklerine koyulan hükümlerle kaymakamların birlik başkanı yapıldığı, birlik meclislerine DSİ'nin, odaların, şoförler derneği temsilcilerinin, ilçedeki müdürlerin, hekimin, veterinerin, özel idare memurunun, banka müdürünün... birlik meclisinin doğal üyesi sayıldığı görülmektedir; bu uygulama da yasal değildir.
7. Birlik, ancak belli bir ya da birkaç görev için kurulabilir. Oysa birliklerin genel görevli yada birçok görevi üstlenmek için kurulduğu görülmektedir. Özellikle köylere hizmet götürme birlikleri ve bölgesel belediye birlikleri büyük bir çoğunlukla genel görevli kılınmıştır ve bu nedenle de "yasadışı kurum" konumundadırlar.
8. Birliğin sona ermesi, birlikten çıkma, çıkarılma; birlik tüzüğünün müttefikan kabulü; birlik başkanı ve birlik meclis üyelerinin seçim süreleri; tip tüzüklerin bağlayıcılığı; birliklerin etkinlik alanı; birlikler üzerinde vesayet yetkisi; birlikler için yeni bir yasa çıkartılmasının zorunlu olup olmadığı ve bu bağlamda birliklerin kuruluşunda bakanlar kurulu izninin gerekip gerekmediği; konularında da hukuksal karmaşa sürmekte, uygulama genellikle yasa hükümlerine aykırı bir yönden sürdürülmektedir.
9. Birliklerden bir kısmı, yerel yönetimlere tekel olarak verilen kamu hizmetlerini kurdukları şirketlere devretmekte, bu şirketler de kamu hizmetlerini özel kuruluşlara ihale etmektedir. Bu durum yasal olmadığı gibi, neden olduğu denetlenememe durumu nedeniyle çeşitli yolsuzluklara konu olmaktadır.
10. Bazı birlikler kamu hizmeti olmayan konularda faaliyet göstermekte, müteahhitlik hizmetleri dahi yapmaktadır. Bütün bunların yasal olmadığı açıktır.
11. Birliklerde memur eliyle görülmesi gereken asli ve sürekli kamu hizmetleri dahil, tüm görevlilerin "geçici işçi" kategorisinde istihdam edildiği görülmektedir. Birliklerin personel ve istihdam yapısı, kamu personel rejimi gereklerinden uzak durumdadır.

### 3. Çözüm Önerileri

1. Birliklerin hukuksal yapısı açıklığa kavuşturulmalıdır. İvedi olarak birliklere ilişkin bir yasa çıkartılarak, birlikler içinde bulunduğu hukuksal karmaşadan kurtarılmalı ve birlik modelinin verimli hizmet üretme özelliğine kavuşturulması sağlanmalıdır.
2. Yasa çalışmasında, "2. Sorunlar" başlığında sayılan sakıncaların giderilmesine önem verilmelidir.
3. Birliklere ait sayı, özellik, ülke genelinde dağılımı, bütçe ve kesin hesap durumu, istihdam hacmi ve koşulları, vb. bilgiler yoktur; merkezi yetkili kurumlar bu bilgileri "anket" ile derlemeye çalışmaktadır. Merkezi yönetimin "anket yöntemi" ile çalışmasına son verilerek birliklere ilişkin sağlıklı bir kayıt ve denetleme mekanizması kurulmalıdır.

## VII. SONUÇ

Belediyelerin yapmakla yükümlü buldukları görevleri kendi teşkilat yapısı içinde yürütmeleri esastır. 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere verilmiş görevlerle, diğer kanun ve mevzuattan yetki alarak yürütecekleri görevlerin kendi teşkilat yapıları içerisinde yürütülmesi mümkündür. Gerek 1580 sayılı Kanunun 15 ve 19. maddelerinde belediyelere verilen görev, hak, yetki ve imtiyazlar hususunda kanunla kurulan işletmelerin yanında, belediye meclis kararıyla da belediyelerde ayrı bir tüzel kişiliği olmayan işletmeler kurulabilmektedir. Bütün bu imkanlar belediyelerin faaliyet alanına giren görevlerin yapılması için verilmiştir.

Belediye işletmeciliğinin işlenmesi ve geliştirilmesi gerekmektedir. Belediye işletmeciliği, şirketleşme ile gerçekleştirilmek istenen temel amaçlara erişmeyi sağlayan yöntem olarak; çok yönlü sorunlara yol açan şirketleşme eğilimini, sorunları gidererek önleyebilir.

Belediyelerin görev alanına girmeyen ve ortada zorunlu bir durum yokken, şirket kurmaları hem kaynak israfına yol açmakta, hem de ileride yönetsel bazı sakıncaları beraberinde getirmektedir. Burada belediyelerin de, konuya gereken hassasiyeti göstererek mecburi görevlerine girmeyen ihtiyari hizmetlerin şirketler vasıtasıyla yürütülmesinden kaçınmalarını, özellikle riskli alanlarda şirket kurmamaları, faaliyet konularından uzak, bilançolarını zararla kapatan şirketlere ortak olmamaları tavsiyeye değerdir.

Ancak; belediyece yürütülen bir kısım hizmetlerin özelleştirilmesi hedefleniyorsa ve bu nedenle kurulacak şirketin halka açılması mümkün görülüyorsa veya kalkınmada öncelikli

yörelere öncü olunması gerekiyorsa, bu durumlarda, şirketlerle ilgili doğrular istikametinde şirket kurulmasında belde ve ülke yararı vardır.

Yerel özerklik konusundaki kaygılarını uzun süre önce geride bırakan Avrupa ülkelerinin, yerel yönetimleri özel kesimin sunduğu hizmetlerle rekabet eder duruma getirerek güçlendirmek için başta özelleştirme olmak üzere kimi yeni yöntemleri kullandıklarını ve bunda da başarılı olduklarını biliyoruz. Ancak yine de bazı Avrupa ülkelerinde uygulanan modellerin, ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal koşulları farklı olan Türkiye’de de başarılı bir biçimde uygulanabileceğini, ya da mutlaka uygulanması gerektiğini savunmak yanlış olur. Küreselleşme ve hakim ekonomik-siyasi görüşün zorlaması ile yaygınlaşan özelleştirme, yerel altyapı hizmetlerinin ve yerel hizmetlerin uluslararası firmalar tarafından üstlenilmesi; kamu hizmeti niteliği ön planda olması gereken bu hizmetleri, piyasa koşulları içinde sunulan bir mal olarak değerlendiren; vatandaş bu sıfatı nedeniyle hak sahibi birey olarak kabul eden anlayışın yerine, pazar ekonomisinin müşterisi kabul eden anlayışa güç kazandırmaktadır. Bu durum, gelir dağılımı dengesizliğinin arttığı, bölgelerarası gelişmişlik farkının ciddi boyutlara ulaştığı ülkemizde, vurgulanan farklılıkların daha da keskinleşmesine yol açacağı gibi, devletin temel niteliklerinden olan “sosyal olma” ilkesi ile bağdaşmamakta, bu niteliği yok edici sonuçlar yaratabilmektedir. Aynı zamanda, artan kentleşme sorunları, sosyal güvenlik sistemindeki bozukluk ve yasal düzenlemelerin yetersizliği Türkiye’de kamu hizmetlerinin çoğunun hala devlet ve yerel yönetimlerce yerine getirilmesini gerektirmektedir.

Yerel yönetimlerin işleri özelleştirmeleri/ şirketleştirmeleri, beklenenin aksine sonuçlar verebilmektedir. Özelleştirmenin bir başka etkisi de yöre hatta ülke ekonomisinde, (belediyelerinin gerçekleştirdiği büyük yatırımlarda: metro-atık su projeleri vs.) çok uluslu şirketlerin söz sahibi olmasıdır. Bu uygulamalar hem yöresel hem de ulusal kaynakların yurtdışına akmasına neden olmaktadır. Yörede üretilen hizmetin karşılığı o yörede kalmamaktadır. Kaynak başka bir ile, ilçeye veya ülkeye gitmektedir. Bu bağlamda, yeni dünya düzeninin yansıması olabilecek, başta devletin küçültülmesi, buna bağlı olarak özelleştirme gibi ideolojik içerikli anlayış ve yöntemlerin benimsenmesinde ve uygulanmasında dikkatli olunması gerektiği unutulmamalıdır. Yerel hizmetlerin ulusötesi firmalarca özel koşullarla üstlenilmesi, uzun vadede yerel yönetimlerin egemenliklerini önemli ölçüde sınırlayıcı olabilmektedir. Bu durum özellikle, merkezi yönetimler karşısında yerel yönetimlerin özerkliğinin tüm uluslararası platformlarda savunulduğu günümüzde, uluslararası/ulusal firmalar karşısındaki konumunun ciddi olarak sorgulanması gereğini ortaya koymaktadır.

Küreselleşme, yerel yönetimler için daha fazla özerklik talebi ile birlikte ilerlemektedir. Bu süreç, yerel yönetimlerin gündemine, bu birimlerin bugünkü kurumsal yapıları ile yönetemeyecekleri türden sorunlar ve olanaklar getirmektedir. Hem merkezi hem de yerel yönetimlerin bu yeni çağa hazır olmaları zorunludur.

Yerel yönetimlerin kurumsal yapıları ve çalışma tarzları, yerel ve ulusal çıkarları birlikte sağlayacak biçimde geliştirilmeli ve güçlendirilmelidir. Bu amaçla;

- (1) yerel yönetimlere rehberlik, danışmanlık, yönetim geliştirme, eğitim hizmeti verecek bir merkezi kurum ya da sistem oluşturulmalıdır;
- (2) yerel yönetimler arasında ve yerel - merkezi yönetim kuruluşları arasında etkili bir bilgi ağı kurulmalıdır.

## **Beşinci Bölüm**

### **YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ**

En genel anlamda “yönetim” ve bunun için gerekli “kaynak”ların harcanması sürecinde pek çok sorgulama alanının ortaya çıkmasıyla giderek önemsenen “denetim” olgusu kuşkusuz yerel yönetimler için de büyük önem taşımaktadır. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin işlemlerini ve eylemlerini, yasalara, tüzüklere, yönetmeliklere uygunluğu açısından denetlemekle yetinmekte, bunların toplum yararına olup olmadığını denetleme dışı bırakmaktadır.

Bir toplumu “yönetmek” ve bu amaçla “kaynak” toplayarak harcamada bulunmak denetimin omurgasını oluşturur.

Kamu yönetimi üzerinde yönetsel kuruluşlarca (yönetsel denetim), yargı organlarınca (yargısal denetim), yasama organınca (siyasal denetim) ve kamuoyunca (kamuoyu denetimi) denetim yapılmaktadır. Bu denetimler hukuka uygunluk ve yerindelik olmak üzere iki türdür. Kural olarak hukuka uygunluk denetimi yargı organlarınca yerine getirilir. Diğerlerince yapılan denetimler ise hem hukuka uygunluk hem de yerindelik amaçlarına yöneliktir.

Öte yandan, uluslararası antlaşmalarla gündeme gelen ve "tahkim" ile de somutlaşan uluslararası denetimi de bu kapsamda ele almak gerekmektedir.

Türk kamu yönetiminde denetim sisteminin ana niteliği olarak denilebilir ki, kuruluş mevzuatlarında görevleri çok yönlü olarak, yerindelik, etkinlik ve verimliliği denetlemek olarak belirlenmesine karşın, uygulamada daha çok mevzuata uygunluk ile sınırlandırıldığı ve biçimsel unsurlara ağırlık verildiği görülmektedir.

Mevzuat denetimi diye adlandırılan tek yönlü ve özden çok biçime ağırlık veren uygulamalardan hala vazgeçilmemiş, örgüt amaçlarını denetim amaçları ile birleştiren, örgütlerin plan ve programlarının gerçekleşme durumunu ortaya koymaya ağırlık veren, hizmetlerin yerinde, verimli ve etkin bir biçimde yürütülmesini sağlamaya yardımcı olan,

hukuka uygun olmasını sağlayan bir denetim anlayışının henüz yerleştirilmemiş olduğu görülmektedir.

## I. MEVCUT DURUM

Yerel yönetimlerin denetimi konusu biçimsel olarak iki başlık altında incelenebilir:

- (1) İç Denetim
- (2) Dış Denetim

İç Denetim a) Teftiş Kurulları Denetimi ve b) Seçilmiş Organların Denetiminden oluşur. Dış Denetim ise a) Sayıştay ve TBMM Adına Yapılan Denetim, b) İdari (yönetmel) Vesayet ve Denetim, c) Yargısal Denetim, d) Halk Denetimi (Toplumsal-Kamuoyu Denetimi) başlıklarına ayrılır.

### 1. İç Denetim

**(1) Teftiş Kurulları Denetimi:** 1580 Sayılı Yasa'nın 88. Maddesi hükmü uyarınca oluşturulan belediye teftiş kurulları belediye başkanlarınca onaylanan olağan çalışma programı kapsamında ve doğabilecek olağanüstü durumlarda görev yapmaktadırlar.

**(2) Seçilmiş Organların Denetimi:** Başta belediye başkanları, belediye encümenleri ve tümüyle seçilmiş kişilerden oluşan Belediye meclisleri, 1580 sayılı yasada yer alan hükümler çerçevesinde;

1. Muhasebe ve kayıtların denetimi için özel görevlendirmeler yapmak,
2. Özel kurullar oluşturmak,
3. Belediye meclisi üyelerinden bir veya daha çoğunu sürekli denetimle görevlendirmek,
4. Belediye meclisi üyelerinin belediye işleriyle ilgili herhangi bir konuyu meclis gündemine taşıyarak "gensoru" isteminde bulunmak gibi yönetsel ve mali denetim yetkilerini kullanmaktadırlar.



## 2. Dış Denetim

**(1) Sayıştay ve TBMM Denetimi:** Günümüzde kendi yönetimlerini en üst düzeyde “parlamento” düzeyinde özgür iradeleriyle belirleyen toplumlar adına bütçe yapma yetkisini de bu parlamentoların kullanması doğal kabul edilmekte ve bu durum Anayasalarda açıkça yer almaktadır. Bütçelerle verilen gelir toplama ve gider yapmaya belirli dönemler için verilen yetkinin kullanımının denetimi, süreç içerisinde parlamento adına denetim yapan kurum olarak ortaya çıkan Sayıştay oluşumunu getirmiştir.

Sayıştay yerel yönetimleri denetleme yetkisini 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu, 2514 Sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu, 832 Sayılı Sayıştay Kanunu ve ek ve değişiklikleri ile getirilen kanunlarda yer alan hükümlerden almaktadır.

Sayıştaylar son yıllarda denetim anlayışlarını çağdaş gelişmelere koşut olarak geliştirme yönünde saygın bir uğraş içindedirler. Bu çerçevede Sayıştay, bilinen “yasalara uygunluk” klasik denetim anlayışı yanında;

1. Performans Denetimi
2. Risk Denetimi

gibi denetim yöntemlerini uygulamaya koyarak denetimin kapsamını çağdaş boyutlara taşıma yönünde bir çalışma sürecini başlatmıştır.

TBMM adına denetim yetkisini kullanan Sayıştay’ın yerel yönetimleri klasik “yasalara uygunluk” denetimi yanında yukarıda sözü edilen çağdaş denetim yöntemleri kapsamında da gereği gibi denetlenmesi sonucunda ortaya çıkacak bulguların parlamentoya sunulması, yerel yönetimlere ilişkin tüm sorunların çözümü konusunda en etkin denetim organının saptadığı bulgular çerçevesinde daha iyiye ve doğruya gidişi hızlandırılarak, denetimden beklenen sonuçların uygulamaya konulmasını getirecektir.

Son dönemde yerel yönetimlerin (özellikle belediyelerin) bilinen bazı sorunlarının da çözümünü getiren belediyelerde şirketleşme uygulamaları beraberinde büyük ölçüde kamu kaynağının Sayıştay denetimi dışında kalmasını getirmiştir. Kamu kaynaklarının kullanılmasını içeren hiçbir yapının denetim kapsamı dışında bırakılmaması için gerekli yasal önlemlerin alınmasında yarar görülmektedir.

**(2) Yönetmel Vesayet ve Denetim:** Yönetmel yapıları “merkezden yönetim” ilkesine göre örgütlenmiş bütün ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de yerel yönetimler, merkezi yönetimin

denetimi altındadır. Yerel yönetimler özerklik, merkezi yönetim dışında bürokratik yapı, ayrı bir tüzel kişilik, ayrı bütçe ve mali kaynaklara sahip olma gibi özellikler taşımasına ve önemli demokratik yönetim birimleri olmalarına karşın kamu hizmetleri arasında eşgüdümün sağlanması ve merkezi yönetimin temel ilkelerine uyum sağlama gereği açısından vesayet denetimi zorunlu görülmekte ve dolayısıyla yerel yönetimlerin özerkliği bir anlamda vesayet denetimiyle sınırlandırılmaktadır.

Ulus-devlet yapısı içinde ve idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir denetim yetkisinin bulunması, özerk yerel yönetim anlayışı ile her zaman çelişir gibi bir yaklaşımı benimsemek olanaklı değildir. Ancak bu denetim anlayışının sınırlarının yasal düzenlemelerle çok iyi belirlenmesi zorunludur.

Merkezi ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmaları, görev, yetki ve kaynak dağılımının yeniden düzenlenmesi bir arada ele alınması ve yürütülmesi gereken çalışmalar olmak durumundadır.

Bir denetim biçimi olarak merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisini hukuk devleti olmanın gereği olan bir kurum gibi görmek ve hukuk devleti olmanın gereğini çağdaş yaklaşımlar ölçüğünde yerine getirerek sınırlarını, anayasanın emrettiği gibi “esas ve usullerini” yasal olarak belirlemek bir sorumluluktur.

**(3) Yargısal Denetim:** Yönetimin üzerindeki yönetim dışından gelen en etkili denetim yolu, yargısal denetimdir. Yönetimin yargısal denetimi, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Böylece yönetim, hukuk sınırları içinde tutulur.

Yönetsel yargı kuruluşları olarak, idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri, Danıştay, Sayıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi sayılabilir. Yerel yönetimler açısından Askeri Yüksek İdare Mahkemesi hariç, diğer mahkemeler etkilidir.

Vesayet makamlarının (İçişleri Bakanlığı-diğer bakanlıklar vb.) yerel yönetimler üzerindeki denetimleri sonucu ortaya çıkan ve yargıya (adli-idari) intikal ettirilen konuların yargı kararıyla çözülmesi, teftiş kurullarının denetimleri sonucu düzenlenen teftiş layihaları üzerine yargıya intikal ettirilen konuların yargı kararlarıyla çözülmesi de yargısal denetim olarak nitelendirilebilir.

İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunu belirten anayasa hükmü kuşkusuz yerel yönetimlerin de her türlü eylem ve işlemine kapsamaktadır . Bu

nedenle yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri hakkında idare ve vergi mahkemeleri, Danıştay yargı denetimi yapan kurumlar konumundadır.

**(4) Halk Denetimi (Kamuoyu Denetimi):** Yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine yerel halkın katılımı, söz ve karar sahibi olabilmesi konusuyla iç içe geçen sivil denetim kamuoyunun örgütlü ya da örgütsüz denetimidir. Yerel Yönetim kuruluşları, kamuoyunun eğilimlerini dikkate almak zorunluluğunu duyarlar. Bunun yanı sıra halk denetiminin önünü açacak karar alma ve uygulama süreçlerinde saydamlık ilkesinin tam anlamıyla gerçekleşmesine ve ombudsman kurumu ile ilgili değerlendirilmesine gerek duyulmaktadır.

## II. SORUNLAR

### 1. Denetim Elemanlarının Sorunları

1. Denetim elemanları için her yıl Bütçe Kanunu ile ve buna bağlı olarak çıkartılan tazminat kararname ile tanınan haklar, memur maaşı mantığı ile düşünülmektedir. Bu anlayış denetim görevinin önemi ile bağdaşmamaktadır.
2. Çoğu kuruluştta, denetim elemanları, ana bina dışında dağınık mekanlarda çalışmaktadırlar. Bu durum denetim elemanları arasında eşgüdümün sağlanmasını güçleştirmektedir.
3. Denetim elemanlığı çeşitli unvanlar altında yürütülmektedir. Yüksek Denetleme Kurulu üyeliği, müfettişlik, kontrolörlük, uzmanlık, Sayıştay denetçiliği, denetmenlik ve daha pek çok unvan söz konusudur. Bu unvanlar arasında bir standart belirlenmemiştir.
4. Aynı unvanı kullanan denetim elemanları arasında, özlük hakları açısından olağanüstü farklılıklar bulunmaktadır. Başbakanlıkta çalışan müfettiş, bakanlıklarda çalışan müfettiş, genel müdürlüklerde çalışan müfettiş, belediyelerde çalışan müfettiş farklı özlük haklarıyla donatılmıştır. Hatta bakanlık müfettişleri arasında bile farklılık bulunmaktadır. Maliye Bakanlığında çalışan müfettiş ile Bayındırlık Bakanlığında çalışan müfettişin özel hizmet tazminatları farklı belirlenmiştir. Çay-Kur Genel Müdürlüğü müfettişi ile bu genel

müdürlükten daha büyük yatırım yeteneğine sahip İSKİ Genel Müdürlüğü müfettişi arasında özel hizmet tazminatı açısından yarı yarıya fark bulunmaktadır.

5. Belediyelerde, belediyelerin piyasada fiyat denetimi yaptığı yıllardan kalma, sayıları giderek azalmakta olan “İktisat Müfettişleri” de bulunmaktadır. Oysa, belediyelerde çalışan teftiş kurulu müfettişleri ile iktisat müfettişleri arasındaki unvanın kısmi benzerliği dışında görev ve yetki yönüyle bir benzerlik bulunmamaktadır.
6. Belediyelerde çalışan müfettişler, kamudaki tüm teftiş kurullarında görevli müfettişlerin kullandıkları yetkileri aynen kullanmaktadırlar. Yine, kamuda görev yapan diğer müfettişlerden eğitim, mesleğe alınma, hizmet içinde yetiştirme açılarından da herhangi bir fark yoktur. Buna rağmen, özel hizmet tazminatı, denetim tazminatı gibi mali haklardan, müfettiş yardımcılığından müfettişliğe atandıklarında bir derece verilmesi hakkından yeterince yararlandırılmamakta, bu durum da belediyelerde çalışan müfettişlerin, diğer kurumlara geçmelerine yol açmaktadır. Bu ise, belediyelerin üst düzey yönetici gereksinimini karşılayamamasının önündeki ciddi engellerden birisi olarak görülmektedir.

## 2. Denetim Sistemine İlişkin Sorunlar

1. Ülkemizde hemen hemen bütün yönetsel reform araştırmalarında, gerek iç denetim kuruluşlarının kendi arasında, gerekse Sayıştay’la iç denetim kuruluşları arasında denetim sonuçlarının ortaklaşa değerlendirilememesi bir sorun olarak görülmüştür. Ancak bu sorunun çözümü için günümüze değin ciddi bir çalışma yapıldığı söylenemez.
2. Denetim elemanlarının, bağlı oldukları kurumun en üst yöneticisinin kişisel ya da siyasi tutum ve davranışları karşısında görevlerini gereği gibi yerine getiremedikleri, hatta bazen aynı suçu işledikleri saptananlardan bir kısmı için soruşturma izni verilirken, bir kısmı için de verilmediği görülebilmektedir.
3. Sonuç verici ve yönetimi sürekli etkileyerek yeni ve çağdaş oluşumlara doğru yönlendirici bir denetimin gerçekleştirilmesi için “yetişkin, donanımlı insan gücü”ne, teknolojik donanıma, kuşkusuz bu süreçlerde gerekli olan yeterli mali kaynağa sahip olmak yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin en büyük sorunudur.
4. Kamu yönetiminin genel bir sorunu olan yeterince saydam olamama konusu, yerel yönetimlerde de iyice belirginleşmekte ve çarpıcı bir görünüm arz etmektedir.

5. Son dönemlerde belediye şirketleri başta Sayıştay olmak üzere denetim organlarının denetim kapsamları dışına çıkartılmaya çalışılması önemli sakıncalar doğurmaktadır.

### III. ÖNERİLER

#### 1. Genel Olarak

Öncelikle, yerel yönetimlerdeki mevcut teftiş kurulları geliştirilmeli, teftiş kurulu olmayan ve aşağıda nitelikleri belirtilen yerel yönetimlerde teftiş kurulları kurulmalıdır. Buralarda görev yapacak müfettişlerin nitelikleri, mesleğe alınmaları ve yetiştirilmeleri, kamunun diğer denetim elemanları ile aynılaştırılmalıdır.

Özellikle büyükşehir belediyelerimizde, il merkez belediyelerinde ve şehir nüfusu belirli bir sayıyı aşan, dolayısıyla personel sayısı da yeterli olan ilçe merkezi belediyelerde de Belediye Teftiş Kurulu'nu kurmak; böyle bir birim esasen varsa onu daha aktif hale getirerek güçlendirmek gerekmektedir.

Kurum içi denetimi etkin kılacak böyle birimin oluşturulması halinde hemşehrilerden gelecek veya medyadan yahut başka kuruluşlardan aksedecek bir yakınma öncelikle ve mutlaka bu teftiş birimine geçebilir, bu birime gerekli inceleme ve araştırmayı objektif bir tutumla yapma imkanı sağlanabilir ve böylece belediye ile halk arasında artan bir güven oluşturulabilir.

Öte yandan, yargı denetiminin işleyişinde, kişisel menfaat ilişkisinin aranması uygulamasından vazgeçilmeli ve yönetsel mahkemelerde dava açmak için hemşehri olmak yeterli olmalıdır. Bunun yanı sıra, devletin temel görevlerinden birisi olan yargıdan yararlanmak için dava açılırken harç ödenmesi uygulamasından vazgeçilmelidir.

#### 2. Denetim Elemanlarının Sorunlarıyla İlgili Çözüm Önerileri

1. Denetim elemanlarının maaşları hesaplanırken, denetim kapsamına giren en yüksek görevlinin almakta olduğu aylık ve ödeneklerinin toplamı, hiçbir kesintiye tabi tutulmadan denetim tazminatı adı altında denetim elemanlarına ödenmelidir. Bunun yanı sıra, denetim

elemanları görevli olarak başka yerlere gittiklerinde ödenen harcırahları yeterli düzeye çıkartılmalıdır.

2. Denetim elemanlarının çalışma koşulları iyileştirilmeli, çalışma odaları bağlı oldukları en üst amirin bulunduğu ana binada ve onun yakınında bulunması sağlanmalıdır.
3. Denetim elemanları arasındaki unvan ve özlük hakları farklılığı giderilmelidir. belediyelerde görev yapan müfettişler de diğer müfettişlerle aynı çerçevede ele alınmalıdır. Bu kapsamda; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36/A-11. maddesinin "... Diyanet İşleri Başkanlığı müfettiş yardımcıları..." ifadesinden sonra "belediye müfettiş yardımcıları" ifadesinin eklenmesi; aynı yasaya bir ek geçici madde ile "belediye müfettişlerinden, mesleğe özel yarışma sınavı ile giren, belirli süre hizmet içi eğitimden sonra özel yeterlik sınavı ile müfettişliğe atanan ve 4 yıllık yüksek okul mezunlarından daha önce bu kanunun 36/A-11. Maddesinin ek geçici maddesinden yararlanamayanlara bir defaya mahsus olmak üzere bir derece yükselmesi uygulanır" hükmünün getirilmesi; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 213. maddesinden sonra gelen zan ve tazminatlar başlıklı ek maddesinin II-Tazminatlar bölümünde, "Bakanlık, Diyanet İşleri Başkanlığı, bağımsız genel müdürlük müfettişleri ile bu müfettişler ile benzer esas ve usullerle mesleğe giren belediyeler teftiş kurulu müfettişleri, bütün tazminatlardan aynı oranlarda yararlanırlar" hükmünün getirilmesi durumunda anılan hukuka aykırılıkların giderileceği düşünülmektedir. Anayasamızın "Hukuk devleti" deyiminin gereklerinin yerine getirilmesi için de böylesi bir düzenleme zorunlu görülmektedir.

### 3. Denetim Sisteminin Sorunlarının Çözümüne İlişkin Öneriler

1. Gerek Sayıştay, gerekse iç denetim kuruluşları bir bütünün ayrı ayrı öğeleridir. Devlet organlarının birlikte ve uyum içinde çalışmaları gerekir.
2. Teftiş Kurullarının bağımsız, mesleki güvenceli ve objektif çalışabilmelerine olanak verecek bir yapıya kavuşturulmaları gerçekleştirilmelidir.
3. İdari vesayet yetkisinin bir denetim yöntemi olarak algılanması ve uygulanması aşamalarında, yargısal denetim sonuçlarının uygulamayı yönlendirmesi, vesayet makamlarınca alınacak kararlarda yargı kararlarının uygulanması konusunda duraksamaya düşülmemesi, bu yetkinin kullanımında "öznel", "siyasal" yaklaşımların önlenmesi sağlanmalıdır.

4. Yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin yerel toplum tarafından bilinmesi öncelikle katılım sorununun çözülmesiyle gerçekleşir. Ancak yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerine ilişkin karar alma süreçlerine katılan topluluk denetim görevini gereği gibi yapabilecektir.
5. Belediyelerin şirketleşme uygulamalarıyla denetimden kaçış önlenmeli, kamusal kaynakların denetim dışına çıkarılması sonucunu doğuracak girişimlere, TBMM adına denetim yapan anayasal denetim organı Sayıştay'ın en geniş kamusal kaynağı denetlemesinden kaçışa izin verilmemelidir.
6. İdari ve yasal denetimi, yerel yönetimleri yönetsel ve mali bakımdan özerk konuma getirilmelerinin önünü tıkayacak ve yerel yönetimlere güvensizliğin bir biçimi olarak uygulamaktan kaçınılmalı, denetimin amacının iyileştirme, geliştirme, yol gösterme olduğu öncelikleri bilinçle uygulanmalıdır.
7. Uluslararası hukuktan ve yerel yönetimlerce yapılan sözleşmelerden kaynaklanan denetimin, yerel ve ulusal çıkarlarla bağdaştırılması için, bu hususlara ulusal denetim organlarınınca azami dikkat gösterilmelidir.
8. Halk denetiminin etkinleştirilmesi için, yerel yönetimlerde şeffaflığın önü açılmalı, hemşehrilere hesap verme teknikleri geliştirilmeli, hemşehrilerin bilgi edinme hakkına uymak için bilgi edinme kanalları açılmalı ve bu çerçevede yerel yönetimlerde ombudsmanlık kurumunun uygulanıp uygulanamayacağı konusunda bilimsel araştırmalar yapılmalıdır.
9. Son olarak, yargı organlarına başvuruda, kişisel mağduriyet koşulu terk edilmeli, hemşehri olmak yeterli sayılmalı ve devletin en temel görevlerinden birisi olan yargıdan yararlanmak için yargı harcı alınması uygulamasından vazgeçilmelidir.





## **Altıncı Bölüm**

### **YEREL TEMSİL VE KATILIM SORUNU**

#### **I. MEVCUT DURUM**

Günümüzde, demokrasi ile yönetilen ülkelerde, yerel yönetimlerin demokratik yapılanmanın ön koşulu olarak görülmesinin nedeni, “yönetimde doğrudan katılım” a olanak sağlayan kurumlar olmalarından kaynaklanmaktadır.

Yer bakımından yerinden yönetim, başlığı altında yer alan yerel yönetim sistemi, yerel halkın, demokratik ortamda ve kendi seçtiği organlarca yönetilmesi olarak tanımlanabilir.

Yerel yönetim organlarının salt seçimle oluşacağının öngörülmesinin, bu kurumlara demokratik bir nitelik kazandırmaya yetmediği üzerinde görüş birliği olan bir düşüncedir. Biçimsel koşulların bir adım daha ötesine gidilerek, yönetime halk katılımının sağlanması gerekmektedir. Katılım, toplumsal eşitliğe hizmet eden politika ve uygulamaların yaşama geçirilmesinin güvencesi olması nedeniyle önemlidir. Demokrasi kavramının başlıca öğeleri olan yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi ve yöneticilerin hem dayanışmaya önem vermeleri, hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu duymaları, merkezi boyutta geçerlilik kazanması gereken ilkeler oldukları gibi, yerel ölçekte için de geçerli değerlerdir. Yerel yönetimlerin bu yönde gelişmeye uygun yapıları, katılım ve açıklığa yönelik sistemli ve kararlı müdahalelerle ortaya çıkarılmalıdır.

#### **1.Yasal Çerçeve**

Ülkemizde, belediyeler ile ilgili temel yasa olan 1580 sayılı Kanun’un, hemşehri hukuku ile ilgili 13. maddesinde şöyle denmektedir:

“Hemşehrilerin belediye işlerinde reye, intihaba, belediye idaresine iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları vardır.”

Bu madde açık bir şekilde, yurttaşların belediye yönetimine katılma hakkını kabul etmektedir.

Belediyelerin hakları, yetkileri ve ayrıcalıkları ile ilgili 19. maddesinin 1. fıkrasında ise şu hüküm yer almaktadır:

“Belediye idareleri kanunun kendilerini tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tasviye edecek her türlü teşebbüsünü icra ederler.”

Bu durumda, uygar bir toplumun ve demokrasinin de temel şartı olarak, yurttaşların ortak çıkarları doğrultusunda, bilgi edinme, çalışmalarını izleme ve denetleme hakkının kullanımı mümkündür. Bu amaçla gerekli düzenlemelerin yapılabilmesinde belediyelerin hakkı ve yetkisi bulunmaktadır.

3030 sayılı Belediye Kanunu'nun 62. maddesinde, belediye meclislerinin gündemlerindeki konuları incelemek üzere “encümenler” kurabilecekleri belirtilmektedir. Belediye meclisi kararıyla, belirli konuları incelemek üzere komisyonlar kurulması ve bu komisyonlara, görüşlerini iletmek için yurttaşların, uzmanların ve kitle örgütlerinin çağırılması mümkündür.

## 2. Uluslararası Sözleşmelerde Tanınan Haklar

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul etmiştir. Bu Şart, 3.10.1992 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Şart, önsözünde;

“Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye devletlerin paylaştığı demokratik bir ilke olduğu ve bu hakların en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğunu” belirtmektedir.

“Aynı Şart, “vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesi hakkına” da atıfta bulunmaktadır.”

Avrupa Konseyi'nce 1992 yılında benimsenen ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nce, Haziran 1996'da yayınlanan “Avrupa Kentsel Şartı”nın 3.3. maddesinde “yerel demokrasi” şöyle tanımlanmıştır:

Yerel demokrasi “kentsel gelişmenin temeli, özerk ve mali bağımsızlığı olan yerel yönetimlerde halkın doğrudan katılımının sağlanmasıdır.”

Avrupa Kentsel Şartı'nın, “halk katılımı, kent yönetimi ve kent planlaması” ile ilgili 4.12. bölümünün maddeleri yoruma ihtiyaç duymayacak kadar açıktır. Bu maddelerde şöyle denmektedir.

“Yerel demokrasinin esasları oturtulmadan, kentlerdeki kişi haklarından söz etmek yersiz olur.”

“Kent yönetimi, hakları ve taşınmazları önerilen yönetsel yasalar ve kararlardan etkilenecek kişilere, bu kararların duyurulması ve aynı zamanda kişilere konu hakkında fikir beyan etme hakkı tanınarak, karar verme süreçlerine faal olarak katılabilmelerinin sağlanmasıyla gerçekleşmelidir.”

“... halk yönetim mekanizmasına katılmak ve işleyişinde etken olmak zorundadır. Bunun için, yerel gönüllü kuruluşların varlığının tanınması, yerel politik yaşamda halk katılımının (yürütme organlarına bağlı yönetim kurullarında ve komisyonlarda halk temsilcilerinin görev alabilmesi gibi) kurumsallaştırılması ve yönetim mekanizmalarına işlerliğin (denetim kurulu, şikayet kurulu, şikayet memurları gibi) kazandırılması gerekmektedir.”

“Yerel seçilmiş temsilciler, yalnızca genel bir yetkiye sahip olduklarından, özel bir sorun ve politika söz konusu olduğunda referanduma başvurmak durumundadırlar.”

“Halk kendine düşen görevleri yerine getirebilmek için görevliler ve seçilmiş temsilciler tarafından uygulanacak tüm kararlardan haberdar olmalıdır.”

"Kent çevresini etkileyecek tüm projeler, seçilmiş temsilciler, ihtiyaç sahipleri ve halk tarafından inceleme ve denetlemeye açık olmalıdır. Bunun gereği; resmi, yasal (kamuya) danışma süreçleri oluşturmak, danışma süreçlerinde tarafsızlık ilkesini garanti etmek, tüm kamu dokümanlarına özgürce erişebilirliği sağlamak, projeleri yerinde tanıtmak, resmi bir yerel bülten yayınlamak ve yerel yönetim ile kamuoyu arasında bir köprü işlevi gören gönüllü kuruluşların önemini kabul etmektir.”

## II. YEREL KATILIMIN İLKELERİ

*Saydamlık:* Yerel yönetim faaliyetlerinin bilgilerine erişme hakkı tanınması, çalışmalarda şeffaflık-açıklık sağlanmasıyla yerel yönetimlerin çalışmaları hakkında bilgi sahibi olunması temel yurttaşlık hakkıdır.

Çağdaş devlet yönetiminde açıklık, demokratik hukuk devleti anlayışının vazgeçilmez unsurları arasında yer almaktadır. Kamu bürokrasisinin yönetenler tarafından sürekli olarak denetlenmesine imkan veren açıklığın iki önemli yönü olduğu söylenebilir:

- yönetilenlerin resmi belge ve bilgilere ulaşabilme hakkı,
- halkın kamu politikalarının oluşumu sürecine dinleyici ya da karar alıcı olarak katılması.

Birçok ülkede resmi bilgi ve belgelere ulaşma hakkı, temel hak ve özgürlükler arasında yer almaktadır. Ülkemizde ise resmi bilgi ve belgelerin yönetilenlere gösterilmesi tamamen kamu görevlilerinin takdirine bırakılmıştır. Devlet sırrı çok geniş kapsamlı olarak yorumlanarak, vatandaş denetimini sağlayacak belgeler saklı tutulmuştur ve tutulmaktadır.

Açıklığın ikinci yönü, kamu politikası üreten organların toplantılarına, halkın dinleyici olarak, görüş bildirmek üzere katılabilmesidir. Buna göre, kamu politikasını ilgilendiren önemli kararlar alınmadan önce halk bilgilendirilmekte, toplumda oluşan görüşlerden yararlanma

yoluna gidilmektedir. Basın yayın organlarının devlet işleriyle ilgili olarak halka bilgi vermesi de bu kapsama girmektedir.

*Demokratiklik:* Toplumdaki tüm kesimlerin yönetimde temsilini ve yönetime katılımını gerekli kılan demokratiklik ilkesinin, yerel yönetimlerde yaşama geçirilmesinde mevcut yapı yetersiz kalmakta ve temsil ve katılım tam sağlanamamaktadır.

Yerel yönetimde demokrasinin ve katılımın ilk ve en önemli basamağı olan belediye meclislerinin yapısı bağlamında konuya yaklaşıldığında, seçimlerde kentsel kesimleri temsil eden bir tablonun ortaya çıkmadığı açıktır. 1984, 1989 ve 1994 yılı seçimlerinde, ekonomik bakımdan yaygın bir toplumsal kesim olan ücretlilerin temsili oldukça sınırlı kalmıştır.

1997 yılında il genel meclislerini konu alan bir çalışmada Türkiye genelinde il genel meclisi üyelerinin yarısı çiftçi ve esnaf, % 40'ı emekli ve % 10'u sanayici ve serbest meslek sahipleri olarak saptanmıştır. Üyelerin ağırlıklı bir kısmı (% 46) ilkököl mezunudur.

Kadınların temsiline de sorun vardır. Bugüne kadar en yüksek temsil olanağını 1994'te % 0,9'a ulaşıyorak yakalayabilmişlerdir. Bu durum, yerel yönetimlerde ekonomik açıdan güçlü ve sosyal açıdan baskın toplumsal kesimlerin ağırlıklı olarak temsil edildiğini göstermektedir.

Benzer biçimde, kamu görevlilerinin görevlerinden ayrılmadıkça, yerel yönetim organlarına (belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği, il genel meclisi üyeliği) seçilme hakları yoktur. Oysa, kamu görevlisi olup, uzmanlığı ve deneyimi olanların yerel yönetimlere katkıları sağlanmalı, görevleri sürerken seçilme hakkı tanınmalıdır.

Belediye meclisine ve il genel meclislerine seçilebilmek için koyulan baraj kaldırılmalı, tam nispi temsil sistemi uygulanmalıdır.

Kadınların yerel yönetim organlarında temsilini sağlamak için olumlu kota uygulanmalıdır. Benzer şekilde engelliler ve gençler için de kotalar uygulanmalıdır.

### **III. HALK KATILIMININ BİÇİMLERİ**

Klasik ve yaygın katılım biçimi olan seçimlerde oy kullanma, çağdaş demokrasilerde yönetimlerin meşruiyet sorununu çözmeye yetmemekte ve toplumsal grupların gereksinimlerini karşılamada yetersiz kalmaktadır. Seçimler ve çeşitli yerel meclislerde görev

alma bir yöntem olarak sınırlı bir demokratik çözümdür. Çağdaş demokrasilerde halkın seçimler dışında da, yönetsel etkinlikleri sürekli etkileyebileceği ve yaşam çevresini biçimlendireceği yöntemler geliştirilmekte ve uygulanmaktadır.

Yerel düzeyde yurttaşlar birçok biçimde ve alanda yerel karar süreçlerini etkileyebilirler. Kent planlaması, çevre koruma gibi yaşam çevresiyle ilgili önemli konularda halka danışma; ortak sorunlara ortak çözümler bulma gibi konularda yerel katılım olanaklıdır.

Yerel yönetime halk katılımının dünyada uygulanan farklı biçimleri bulunmaktadır. Bunlardan özellikle halk oylaması, halk toplantıları, meclis toplantılarına katılım, danışma kurulları, kent konseyi ve Yerel Gündem 21 halkın yönetime katılımının denemeleri olarak uygulamada kullanılmaktadır.

*Halk Oylaması (doğrudan demokrasi):* Günümüzde doğrudan demokrasinin uygulanmasının olanaksız olduğu düşüncesi yaygındır. Bu düşünce, doğrudan demokrasinin zaman, maliyet ve etkinlik açısından uygulanabilir olmaktan uzak bir yöntem olarak görülmesinden kaynaklanır. Oysa, doğrudan demokrasi, halka, yerel bazı önemli konularda daha etkin olarak karar almasına yardımcı olacak seçenekler sunma anlamını taşımaktadır. Karar alma sürecinde, halkın beklentilerine ve tercihlerine önem veren bu yöntem, uygulanabilir bir seçenek olarak demokratik toplumların gündemine yerleşmektedir.

Doğrudan demokrasi uygulamasında halk tüketici değil üretici konumundadır. Edilgen bir seyirci konumunda değil, yaşam çevresini biçimlendirendir. Yurttaşlar, yalnızca kendilerine sunulan seçeneklerle de sınırlı değildir.

Bu tür demokraside, temsili sistemin boşlukları, katılımıla giderilmeye çalışılmakta ve yöneticilerin hemşehrilerinin sorunlarına, hemşehrilerin de yaşam çevrelerine olan duyarlılıkları artmaktadır.

*Halk Toplantıları:* Yerel yönetimlerin düzenledikleri halkı bilgilendirme ve yönetimin eylem ve işlemlerinin yöneticiler, uzmanlar ve halk tarafından tartışılmasının sağlandığı toplantılar, yerel yönetimleri güçlendiren önemli etkinliklerdendirler. Meclislerin ve belediye başkanlarının alacakları kararlarda bu toplantıların etki etme gücü yüksektir. Bu toplantılar, yurttaş ve yönetim arasında bilgi akışının sağlıklı bir biçimde yürütmesine de hizmet etmektedir. Belde sorunlarının tartışılmasının yanında halkın önerilerinin de değerlendirilebileceği bu tür halk toplantıları, yerel demokrasi ve hizmet etkinliğine katkıda bulunmaktadır.

Türkiye’de belediyelerin en çok yararlandığı katılım yöntemi, halk günleridir. Hemen bütün belediyelerde halk günleri düzenlenmekte ve belediye başkanları, belediyenin önemli organlarının yetkililerini de alarak halk günleri/toplantılarına katılmakta, burada dile getirilen sorunlara çözüm aramakta ve yurttaşları dinlemektedirler.

Belediyelerin halk günlerine benzer uygulamalarından biri de “muhtar toplantıları”dır. Mahalle sorunlarının, belediye başkanına iletilmesi açısından, sorunları yakından bilen muhtarlardan yararlanmak, diğer katılım yöntemlerinin olmadığı bir sistemde önemli bir işlev görmektedir.

*Meclis Toplantılarına Katılım:* Meclis toplantılarına yurttaşın katılımının sağlanması, yurttaşın dilek ve sorunlarını yönetime ve meclise iletmesini sağlayabilecek bir yöntemdir. Buna koşut olarak, yurttaşın bilgi eksikliğinin giderilmesi ve sorunların mecliste görüşülmesi sağlanmaktadır. Yerel yöneticiler tarafından benimsenen ve uygulanmaya çalışılan bu yöntem sayesinde, yurttaşlar yönetime ulaşma ve katılma olanağı bulabilmektedirler.

*Danışma Kurulları :* Karar alma ve uygulama süreçlerinde, yurttaşların ve demokratik kitle örgütlerinin görüşlerine başvurulması ve bu amaçla kurumsal düzenlemeler yapılması katılımın gerçekleştirilmesinin önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin temel çalışma konuları olan konularda (kent planlaması, altyapı uygulamaları, çevre sağlığı ve eğitimi, dezavantajlı toplumsal kesimlerin sorunları ve sosyal hizmetler gibi), demokratik kitle ve meslek örgütlerinin, uzmanların ve halk temsilcilerinin katıldığı danışma kurullarının oluşturulması ve bunların yerel yönetimlere çalışmalarında yol gösterici olması, kamu bilincinin ve yaşama ortak olma sorumluluğunun geliştirilmesinde önemlidir.

*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 kent konseyleri dinamik yapılarıyla etkin çalışma olanağına sahip olabilmektedir. Kent konseyleri, kentin ve kent yönetiminin her türden etkinlik ve uygulamalarını izleyerek; rapor oluşturup kamuoyuna sunarak; tartışma ortamları yaratarak mevcut sorunların çözümüne ve geleceğe yönelik tasarımlara katkıda bulunmaktadır.

*Yerel Gündem 21:* Gündem 21’in temel felsefesi katılımı artırmak ve bulunduğu yerleşimden başlayan hemşehri sorumluluğu geliştirmektir. Ulusal/yerel yaşam kalitesini artırmada sorumluluk, eşitlik, özgürlük ve dayanışmaya dayandırılan Gündem 21, halkın yerel yönetime doğrudan katılımını ve doğrudan kontrol şansını artıracak bir araç özelliğini taşımaktadır.

*Planlama Çemberleri/Forumları:* Planlama çemberleri, etkin bir katılım biçimi olarak demokratik süreçte yer almaktadır. Planlama çemberleri, rastlantısal örnekleme yöntemiyle seçilen bir grup yurttaşın günlük çalışmalarından arta kalan zamanlarında, planlama sorunlarının çözümü için uzmanlar eşliğinde oluşmuş çalışma gruplarına katılmalarını öngören bir yöntemdir. Katılımcılar değerlendirme, kontrol ve planlama sorunları üzerinde çalışırlar. Yöntemin amacı, kararların başarı oranını artırmak ve yeni katılım olanakları oluşturmaktır.

*Yurttaş Kurulları :* Bu kurullar, toplumsal yapının ihmal ettiği dezavantajlı grupları, yerel karar oluşturma süreçlerine katma amacıyla oluşturulmaktadır. Engelliler(sakatlar, kadınlar, yardıma muhtaç çocuklar, yoksullar vd) ve yabancı uyruklu yurttaşlar bu gruplardan bazılarıdır. Kurul üyeleri, belirtilen toplumsal gruplardan seçilmekte ve karar alma süreçlerine girmektedirler. Kurullar, danışmanlık işlevi görmekle birlikte, yönetimi etkileme güçleri yüksek olan oluşumlardır.

*Gelecek Atölyeleri:* Geleceğe ilişkin yeni sosyal ve çevresel düşüncelerin projelendirilmesine ve gerçekleştirilmesine yönelik uzun erimli ve oldukça etkin bir yöntem olarak görülmektedir. Gelecek atölyelerinde, planlama, sosyal sorunlar ve gençlerle ilgili çalışmalar ağırlıklı çalışma konularındandır. Gelecek atölyeleri, eleştiri, fantezi ve uygulama gibi üç temele dayanarak, yurttaşlardan yerel ölçekte yararlanmayı sağlarlar. Bir yönetici eşliğinde çalışan atölyelerde, etkileşime dayanan bir beyin fırtınası, dilekler ve umutlar demeti ortaya konur ve sonuçlar değerlendirilir. Küçük gruplar halinde çalışılan atölyelerde, demokratik sosyalleşme işlevinin gerçekleştiği de bir başka yararadır.

*Yuvarlak Masa Toplantıları:* Bu yöntemin ortaya çıkış nedeni, demokratik kaygılardır. Meşruluk eksikliklerini tamamlama yöntemi olarak sunulmaktadır. Katılımcılar daha çok bilim adamları ve sorun alanlarına göre uzmanlardan oluşur. Çevre sorunlarından kadın sorunlarına kadar birçok konunun tartışılabildiği bir modeldir. Çeşitli önceliklerin belirlenmesi ve bunların karar organlarına aktarılması, bu yapılırken uzlaşmacı bir yöntem izlenmesi, yuvarlak masa toplantılarının çalışma yöntemiyle ilgili diğer özelliklerdir.

Diğer yöntemlerden önemli bir farkı, katılımcı sayısının sınırlı olması ve daha seçkin bir çalışma yöntemi olmasıdır. Yuvarlak masa toplantıları, siyasal çıkarların temsiline olanak veren bir yapılanma olarak da görülür. Bu bağlamda, organize çıkar gruplarının temsil edilmesine olanak veren bir yöntemdir.

*Kamuoyu Yoklamaları :* Günümüzde, “yeni yönetim” ve “toplam kalite yönetimi” gibi yaklaşımlar, hizmet sunarken yurttaşın daha fazla tatmin edilebilmesi, hizmetlerin etkinliğinin

sağlanabilmesi amacıyla, anket çalışmaları yürütülmesini öngörmektedirler. Bu çalışmalar, yasal ve kurumsallaşmış katılım yöntemleri yanında, yurttaşın yönetimin eylem ve işlemlerini sürekli ve yakından izlemesine olanak sağlamaktadır. Bu yöntem, bir çeşit halk oylaması, yapılan hizmetlerin onaylanıp onaylanmaması olarak da değerlendirilebilir.

*İletişim Demokrasisi (internet)* : Gelişen iletişim teknolojilerinin sunduğu olanaklar, internet ve demokrasi arasında ilginç etkileşim/ilişkiler kurulmasına neden olmuştur. Bu gelişmeler, yaşamı her boyutuyla etkileyen, değiştiren ve dönüştüren etkenler olarak, “yönetim”i de yakından ilgilendirmektedir. Bilginin, kültürün, siyasetin ve ekonominin üzerindeki sınırları büyük ölçüde kaldırarak, dünyayı küçük bir köye çeviren iletişim olanakları; siyasal düzlemde de demokrasiye katkılar üzerine araştırmaları başlatmıştır. Bu teknoloji, gelişmiş ülkelerde, yönetsel etkinliklerde, özellikle de yerel yönetim etkinliklerinde yaygın biçimde kullanılmaktadır. Örneğin:

- Kent hakkında genel bilgiler (tarihsel, istatistiksel bilgiler, haritalar, fotoğraflar, vb),
- Kentsel sosyal, kültürel, çevresel, yönetsel/siyasal etkinliklerin duyurulması ,
- Kentsel hizmetler takvimi (ulaşım türlerinin çalışma planı, temizlik gün ve saatleri gibi);
- Resmi ve özel kuruluşların adresleri ve ulaşım kanallarının duyurulması,
- Belediye yöneticileri ve belediye meclisi hakkında bilgiler (İlgili birimlerin telefon numaraları ve yetkili kişilerin isimleri, çalışma saatleri vb),

#### IV. YEREL KATILIMA YÖNELİK BEKLENTİLER

Yurttaşlık kavramı, her yurttaşın devletin işlerine doğrudan katılabilecek yeterliliğe sahip olduğunun kabul edilmesi, daha da önemlisi yurttaşın katılımının teşvik edilmesi ilkesine dayanır ve kişiliğin sürekli olarak geliştirilmesini, eğitimini, kamu sorumluluğu duygusunun güçlendirilmesini gerektirir. Kişisel ve politik özellikler, konuşan, düşünen bireylerden oluşan bir toplumun varlığı ve görüş alışverişine dayalı hassas bir kamu alanını gerektirdiği için özgür bir toplumun bileşenleri bireysel değil, toplumsal nitelik taşır.

Demokratik toplum, yurttaşların katılımıyla oluştuğuna göre, böyle bir toplumun kenti de orada yaşayanların o kent üzerine düşünme, tartışma, yeni pratikler deneme olanağı bulduğu yerdir. Bu da kentlilerin yaşadıkları kentin çevresinin oluşumu ve/veya değişimine katılması demektir; böyle bakıldığında kentli yurttaş, yalnızca seçmen anlamına gelmez. Bu tür bir katılım, danışma mekanizmasından farklı olarak, yerel yönetimler karşısında sürekli olarak baskı merkezleri oluşturulmasını ve gerektiğinde de belli işlerin üstlenilmesini içerir.



Katılım, yönetim ve karar alma sürecine katılımı sınırlı kalmamalıdır. Halkın bir denetleme işlevinin olması ve yerel yöneticilerin hesap vermesini sağlayacak mekanizmaların yaratılması gereklidir.

Hemşehrilerin katılımı olmadan hiçbir yerel yönetici ideal bir yerleşme hedefine ulaşamaz. Yerleşmelerimizin mevcut olumsuz koşulları, yerleşim ve katılım kavramlarının yeniden gözden geçirilmesi için uyarıcı niteliktedir. Yerel yönetimden beklenen, hemşehri haklarının korunduğu, insanların, bedensel, duygusal ve sosyal gereksinimlerinin karşılandığı; çalışma ve dinlenmenin uyum içinde barındırıldığı ortamların oluşturulmasıdır. Bunun için, kentsel sorunların çözümünü yalnızca finansmana indirgeyen, bütünü göremeyen, parçacı yaklaşımlar terkedilmelidir.

Katılımın yaşama geçirilebilmesi için:

- Danışma ve karar alma süreçlerinde halk katılımının yasal çerçevesinin oluşturulması,
- Yerel yönetimlerde halkı bilgilendirme süreçlerinin ve ortamının geliştirilmesi, kamu belge ve bilgilerine özgürce erişilebilirliğin sağlanması,
- Danışma süreçlerinde tarafsızlığın sağlanması,
- Yerel projelerin halka tanıtılıp, görüş/görüşlerin oluşmasının sağlanması,
- Toplumun tüm kesimlerinin kentsel yerel yaşama katılımının sağlanması

önemlidir.

Sonuçta, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçirmekte, hiçbir ayırım gözetmeden, insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; sorumluluğunun bilincinde olarak yerel topluluğun yararları ve hakları doğrultusunda hizmetleri etkin bir biçimde gerçekleştiren; özerk ve demokratik çağdaş yerel yönetimlerin yöneticilerine önemli görevler düşmektedir.



## Yedinci Bölüm

# DEZAVANTAJLI TOPLUMSAL KESİMLER VE YEREL YÖNETİMLER

### I. MEVCUT DURUM VE SORUNLAR

Dezavantajlı toplumsal kesimler olarak niteleyebileceğimiz, engelliler,<sup>1</sup> sakatlar, yaşlılar, çocuklar ve hamileler, yoksullar, korunmaya muhtaç çocuklar, sorunlu gençler ve kadınlardan oluşmaktadır. Bu kesimlerin yaşama tam katılımının sağlanamaması önemli bir sorun alanı oluşturmaktadır. Anayasa ve ilgili yasalar merkezi ve yerel yönetimlere sosyal hizmet ve yardımları düzenleme yetkisi vermiş; konuyla ilgili çözüm önerileri Beş Yıllık Kalkınma Planları ve Hükümet Programlarında yer almışsa da, uygulamada etkinliğe ulaşılamamıştır.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde toplumu oluşturan bireylerin eşit hak ve özgürlüklere sahip olduğu kabul edilmiştir. Birleşmiş Milletler'in İnsan Hakları Evrensel Bildirgesine ek 3447 nolu ve 1975 tarihli Engelli Hakları Bildirgesi'nin 6. maddesi "engelli kişiler... düzgün yaşam standardı hakkına sahiptirler... onların sosyal bütünleşmelerini kolaylaştırıp hızlandıracak bütün faaliyetler bu madde kapsamındadır" hükmüyle, Anayasamızın engelliler ve en geniş anlamda dezavantajlı toplumsal kesimlerle ilgili maddelerinin içeriğine ışık tutmuştur.

<sup>1</sup> Özur kelimesi "mani" "engel" kelimesi ile eş anlamlıdır. Ancak "özürlü" kelimesinin anlam karşılığı Türkçe sözlüklerde "engelli" olarak verilmemiştir. Özur kelimesinin diğer bir anlamı "bir kusurun kabahatin elde olmadan mecburen yapıldığını söyleyerek bu kusur ve kabahatin sebebini kabul ederek affedilmesi için ileri sürülen sebep" tir. "Özürlü" kelimesinin anlamı ise sakat, eksik, kusurlu tarafları olan anlamındadır. Oysa, özürlüler, sakatlıklardan ya da eksikliklerinden ya da ellerinde olmayan sebeplerle meydana gelmiş olan durumlardan dolayı affedilmelerini gerektiren bir durumda değildirler.

Dünya Sağlık Örgütü, bir hareketi normal kabul edilen sınırlar içinde gerçekleştirmedeki kısıt ve/veya yetersizliği "özürlülük"; "bir yetersizlik veya özur nedeni ile yaşa, cinsiyete, sosyal ve kültürel faktörlere bağlı olarak kişinin kendisinden beklenenleri yerine getirememesi ya da kısıtlı gerçekleştirebilmesini "engellilik" olarak tanımlamaktadır.

Bu tanıma göre, engelli anlatımı, özürlü kavramına göre kısıtın, hem fiziki hem de sosyal ve ekonomik boyutunu içermesiyle, yerel yönetimler ve kent açısından olması gereken içerikte bir toplumsal kesimle örtüşmektedir. Bütün bu gelişmeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, konuyla ilgili her türden yazılı ve sözlü kullanımda, özürlü kavramı yerine "engelli" nin kullanılması anlamlı olacaktır.

Anayasada Türkiye Cumhuriyeti sosyal hukuk devleti olarak tanımlanmaktadır. Sosyal devletin özünü insan yaşamını eşitlik ve özgürlük koşullarında güvence altına almak oluşturur. Anayasamız yurttaşları eşit haklara sahip kılarak buna yönelik düzenlemeler getirmiştir:

“Kimse eğitim ve öğretim hakkından yoksun bırakılamaz... devlet durumları sebebiyle özel eğitime ihtiyacı olanları topluma yararlı kılacak tedbirleri alır.” (madde 42)

“Devlet sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır.” (madde 61).

“...Küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar.” (madde 50).

Kesin rakamlar bilinmemekle birlikte, engelli nüfus oranının gelişmiş ülkelerden yaklaşık %20 yüksek olduğu tahmin edilen ülkemizde, ne yazık ki, engellilerin aktif nüfusa katılım oranı ve buna yönelik kamu harcamaları, gelişmiş ülkelere oranla çok düşük düzeydedir.

**Tablo 1. Engellilere Yönelik Mesleki Rehabilitasyon Harcamaları Dağılımı**

Ülkeler	Kişi Başına Harcama (\$)	Kamu harcamaları/GSMH %	Engellilerin Sivil Aktif Nüfusa Katılımı
Almanya	7.400	0.12	0.7
Yunanistan	7.100	0.01	0.02
Danimarka	3.800	0.13	1.4
Portekiz	3.400	0.03	0.1
İngiltere	3.000	0.01	0.06
Türkiye	<b>250</b>	<b>0.004</b>	<b>0.05</b>

Kaynak: Özürlüler Şurası Ön Komisyon Raporları, 1999, ÖİB.

Bununla birlikte, 1984 sonrası yeniden yapılanma ve gelirlerinin artmasına paralel olarak, büyükşehir belediyeleri ve ekonomik durumu gelişkin olan diğer belediyeler, merkezi yönetimin ilgi alanında bulunan sosyal hizmet ve yardımları yapar duruma gelmişlerdir. Örneğin, engelliler için danışma ve rehabilitasyon merkezleri, kimsesiz sokak çocuklarını koruma merkezleri, kadın sığınma evleri, düşkünler evi, huzurevleri, aşevleri kurulması; yoksullara ayni ve nakdi yardım sağlanması; gezici sağlık merkezi, yaşlılara ücretsiz paso uygulamaları; öğrencilere burs verilmesi vb.’ne yönelik hizmet sunulmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında, toplumdaki bireylerin günlük yaşamlarına ilişkin faaliyetleriyle ön plana çıkan yerel yönetimlerin, dezavantajlı toplumsal kesimlere yönelik projelerin üretilmesinde ve gerçekleştirilmesinde, merkezi yönetime oranla daha etkin olma özelliğine ve gereksinimlere olanakları dahilinde cevap verme yetisine sahip olduğu ortaya çıkmaktadır. “Yaşadığı yer”e diğer bireylere oranla daha bağımlı olan bu kesimlere özgü hizmetin

sağlanmasında da, yerel yönetimlerin önemi, görev ve sorumlulukları her geçen gün artmaktadır.

Dünya Sağlık Örgütü'nün belirlediği %10 oranına göre, ülkemizde 6.5 milyonun üzerinde kalıcı veya geçici engelli vatandaşın olduğu kabul edilmektedir. Engelliler, aileleri ile birlikte düşünüldüğünde toplam nüfusun büyük bölümünü (yaklaşık yirmi milyon) ilgilendiren bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkemizde mevcut kurumsal örgütlenmeye göre, engellilere yönelik politikaların belirlenmesi ve uygulanmasından sorumlu çok sayıda kurum ve kuruluş bulunmakla birlikte beklentiler karşılanamamıştır. Özürlü, sokak çocukları, yoksullar, kayıp kişiler, vb ile ilgili merkezi ve yerel birim ve komisyonlar çok yetersiz ya da yoktur. Dezavantajlı toplumsal kesimler olarak niteleyebileceğimiz bu kesimlerle ilgili dernek, vakıf vb kamu/sivil toplum kuruluşlarının hem merkezi hem de yerel yönetimlerde temsili sağlanamamıştır.

Bununla birlikte, son yıllarda, yerel yönetimlerin engellilerle ilgili yetki ve sorumluluklarını artıran yasal düzenlemeler, çözüm arayışlarının önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Engellilerin yaşama uyumuna yönelik 30.05.1997 gün 572 sayılı KHK Ek Fıkra 80 ve 81 ile yapılan aşağıdaki düzenlemeler bu çabaların bir sonucudur:

- Genç ve yetişkin “engelliler” için bölgenin işgücü piyasasına uygun meslek ve beceri kazandırma kursları, iş eğitim merkezleri ve yaşam evlerinin açılmasının belediyelerin görevleri arasına alınması ve belediyelerin ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmasının zorunlu hale getirilmesi,
- “Engelliler” için, ulaşım ile sosyal kültürel amaçlı hizmetlerden ücret alınmaması veya indirimli tarife uygulanması; belediyelere ait ve belediyeler tarafından işletilen veya kiraya verilen büfeler, otoparklar gibi işyerlerinin engelliler tarafından işletilmesi konusunda kolaylık sağlanması.

## 1. Yerel Yönetimler ve Engellilere Yönelik Düzenlemeler

Kentlerdeki engelli gruplara ilişkin Avrupa Kentsel Şartı'nın kentli haklarına ilişkin eki, her kentlinin en temel hakkının kentteki sosyal etkinliğe ve olanaklara yaş, ırk, bedensel ve zihinsel yeteneklerine bakılmaksızın kendi iradeleriyle erişebilmelerini öngörmektedir. Aynı zamanda engellilerin temel toplumsal haklarını kullanabilmelerinde yerel yönetimlerin desteğine duyulan gereksinim açık olarak belirtilmektedir.

İmar yönetmeliklerinde “engelli kişi”, doğuştan veya sonradan herhangi bir nedenle bedensel, zihinsel, ruhsal, duygusal ve sosyal yeteneklerini çeşitli derecelerde kaybetmesi nedeniyle normal yaşamın gereklerine uymama durumunda olup, bağımsız hareket edebilmesi için yapılarda özel fiziki düzenlemelere gereksinim duyan kişi olarak tanımlanmıştır. (02/09/1999 tarihli 3030 sayılı Kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik m.16/27). Bu durumda özel fiziki düzenlemelerin, yerleşim alanlarının kullanımında kolaylık sağlayıcı bir program içinde yürütülmesi önemli bir konu olarak görülmektedir.

Yerel yönetimler, yerleşimlerin teknik ve sosyal altyapısının oluşmasındaki rolleri nedeniyle, mekanın şekillenmesinde de önemli işleve sahiptirler. Engellilere yönelik özel fiziki düzenlemelerin, yerleşim alanlarının kullanımında kolaylık sağlayıcı bir plan ve programa uygun gerçekleştirilmesi, bu kesimin toplumsal yaşama katılımını sağlamada çok önemli bir boyuttur. Bu nedenle, engelli bireyleri toplumdan ayırmak yerine, bütünün bir parçası olarak algılayan ve fizik ve sosyal mekanı buna olanak tanıyacak biçimde düzenlemek önemli bir gerekliliktir.

Engellilik nedenlerinden çevresel faktörler; iş ve trafik kazalarının önlenmesi hususunda belediyelerin uygulama, denetim ve yaptırım görevleri ve yetkileri önem kazanmaktadır.

Engellilerin en çok zorlandığı yerler kent merkezleridir; özellikle büyük kentlerdir. Kent içi ulaşım sisteminde alt ve üst geçitler, kavşaklar, kaldırımlar, park, tuvalet, sinema, tiyatro gibi ortak mekanların engellilere (özellikle fiziksel hareket engelli yaşlı, çocuk, hamile, vb) uygun düzenlenmesi belediyelerin ilgileri oranında başarılmaktadır.

1580 Sayılı Belediye Kanununun 15. Maddesine eklenen 78, 79, 80 ve 81 inci maddeler, belediyelere engelliler ile ilgili görev ve yetki vermektedir. Buna göre; yapılar ve çevresinin, yolların, park, bahçe ve rekreasyon alanlarının, sosyal ve kültürel hizmet alanları ile ulaşım araçlarının, engellilerin kullanımına ve ulaşılabilirliğine uygun olarak yapılmasını sağlamak belediyenin görevidir(30.05.1997 gün 572 sayılı KHK Ek Fıkra 78). Ayrıca yine imar planlarının yapımı ve uygulanması ile yapıların inşaat ve iskan ruhsatı aşamasında, TSE'nin ilgili standardına uygunluk sağlamak, uygulamaları denetlemek ve bütünlüğü sağlayıcı tedbirler almak(30.05.1997 gün 572 sayılı KHK Ek Fıkra 79) belediyelerin görevidir.

Bu düzenleme belediyelere özürülülerin kentsel yaşamına intibakı ile ilgili görev ve yetkiler vermiştir. İmar Kanununun 44. Maddesine göre düzenlenmiş yönetmelik değişiklikleri 02/09/1999 Tarihli ve 23804 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yönetmeliklerin bazı maddelerinde getirmiş olduğu değişikliklerin temel özelliği TSE standartları ve özürülüler ile ilgili standarda uyma zorunluluğunun getirilmesi ile 30.05.1997 gün ve 572 sayılı KHK ile

getirilen Belediye Kanununun görevleri ile ilgili maddeye ek fıkraların getirmiş olduğu görev, yetki ve sorumluluğun Belediyelerle ilgili diğer mevzuata uyumlaştırılması ile ilgilidir.

Belediye Kanununa eklenen düzenleyici hükümler bir bütün olarak yerindedir. Ancak, kentlerde belediyelerin bu görevleri yerine getirebilmesinin sağlanabilmesi gerek yeni oluşturulan mekanlarda gerekse revizyon planlarında belirtilen hususları dikkate almalarını önemli hale getirmektedir. Bu arada sadece özürülüler değil, kent yaşam alanlarının halkın çocuk, yaşlı, hamile vb grupların da kullanımı dışında olduğu hatırlandığında imar planlarının yeniden gözden geçirilmesi ve yapılan binaların kontrolü konusu önemli hale gelmektedir.

## 2. Yerel Yönetimler ve Yaşlılar

Gelişen sağlık hizmetleri ve yaşam koşullarındaki düzelme, yaşam süresinin uzamasına neden olmakta ve engelli grubun bileşenlerinden birisi olan “yaşlı” nüfusun oranı giderek artmaktadır. 1950li yıllarda ortalama %5 olan bu oranın 2025 yılında %10 lara ulaşacağı tahmin edilmektedir. Dünya nüfus piramidinin üst kısmındaki bu genişlemenin giderek artıyor olması “yaşlı”lara yönelik olarak yapılacak hizmetlerin önümüzdeki on yıl içinde, gelişmiş ülkeler kadar gelişmekte olan ülkelerin de gündeminde yer alacağını göstermektedir (Tablo 1).

**Tablo 2: Bazı Ülkelerde 65 Yaş ve Üstü Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Oranı**

Ülkeler	1977 (%)	2015 (%)
ABD	12.5	14.7
Hollanda	13.4	18.5
İngiltere	15.9	18.7
Almanya	15.7	20,3
Macaristan	14.3	17.2
Şili	6.8	9.7
Mısır	4.0	5.2
Hindistan	4.7	6.4
Kenya	3.0	2,5
Türkiye	5,4	7.2

Kaynak: Human Development Report 1999 “Demographic Trends”, UNDP

Özellikle kentlerde, ekonomik ve fiziksel açıdan giderek ağırlaşan yaşam koşulları ve bu koşullar altında yaşamak zorunda kalacak yaşlı sayısının artıyor olması, yerel yönetimlere bu konuda önemli bir sorumluluk alanı açmaktadır. Yerel yönetimlerin, kentleri herkes için yaşanabilir kılma konusunda izleyecekleri hizmet programları, kentsel yaşam kalitesini arttırmak açısından önemli bir araçtır. Yaşlıların kentin gündelik yaşamından soyutlanmadan yaşayabilmesi için yerel yönetimlerin sağlayacakları başlıca hizmet alanları; fiziksel

erişebilirliğin sağlanması, barınma ve dolaylı gelir desteği, evde bakım servisleri, sağlık servisleri, gündelik yaşama katılım organizasyonu olarak sayılabilir.

*Fiziksel Erişebilirliğin Sağlanması:* Yaşlanma, özellikle insan bedeninin fiziksel olarak bir takım aktiviteleri tek başına yapmasını zorlaştırmaktadır. Gündelik yaşamı kolaylaştırıcı bir fiziksel çevrenin sağlanması, engellilerin rahatlıkla dolaşabileceği engelsiz, yaşanabilir, kolaylaştırıcı bir kentsel mekan tasarımı hedeflenmelidir. Sokaklar, parklar, diğer kamusal alanlar ve otoparklar da engelliler için fiziksel erişebilirliği sağlayıcı kolaylıkların tasarlanması, (rampalar, platformlar, sesli ve görsel ikazlar, wc, vb.donatılar) bunların bir standart olarak yaygınlaştırılması en temel tasarım ilkesi olarak fiziksel planlarda aranmalıdır.

*Barınma ve Dolaylı Gelir Desteği:* Yaşlıları mümkün olduğu kadar toplum içinde, sosyal ve fiziksel çevrelerinde tutarak bağımsız bir yaşam sürmelerini destekleyen politika giderek daha çok benimsenmektedir. Ancak, kendi başına yaşamını sürdüremeyen yaşlılar için yurtlar, bakım evleri ve hastaneler merkezi yönetim, yerel yönetim ve gönüllü kuruluşlar eliyle gerçekleştirilmektedir. Ülkemizde bazı büyükşehir belediyeleri yaşlılar yurdu kurmaktadır. Ancak bu hizmet yeterli değildir. Yerel yönetimlerin yaşlılara sağlayacakları hizmet alanları oldukça geniştir. Sosyal yaşamı destekleyici, özendirici hizmetlerden ücret alınmaması (haberleşme, ulaşım, vb.), gezici sağlık hizmeti bu amaca uygun olan başlıca düzenleme alanlarıdır.

*Bakım:* Kendi evlerinde yaşantılarını sürdürmek isteyen yaşlılara yerel yönetimlerin destek hizmetler sağlaması (ev temizliği, kişisel bakım, çamaşır-bulaşık, yemek pişirme, alış-veriş, tamir, vb.) ve konut içinde yaşlıların fiziksel engelleri dikkate alınarak uyarlamalar yapılmasına (rampa, tutunma barları, özel tuvalet ve banyo, yangın alarmı) teknik ve mali yönlerden yardımcı olunması bu konudaki beklentilerdir.

*Sağlık Hizmetleri:* Gezici sağlık hizmetleri verilmekle birlikte yaşlanma ile ilgili sağlık hizmeti verecek “geriatri” konusunda uzmanlaşmış sağlık personeli yerel yönetimlerin sağlık birimlerinde yer almalıdır. Sağlık hizmetleri kapsamında, fizyoterapi, göz, diş ve genel sağlık izlemesinin yanında egzersiz vb. olanakların sunumuna yönelik olan programların hazırlanması da önemlidir.

*Gündelik Yaşama Katılım Alanlarının Sağlanması:* Yerel yönetimler tarafından, yaşlı sosyal ve ekonomik olarak gündelik yaşama aktif katılımı için özel programlar hazırlanmalıdır. Yaşlıların kent yaşamı içine çekilmesi için, müze, konser, sinema, tiyatro vb. kültürel faaliyetler, özel bir indirim ve ulaşım kolaylığı sağlanarak onlara sunulmalıdır. Yaşlıların zaman geçirebileceği eğitici ve rekreatif olanakların programlanması yanında mahalle ya da



semt düzeyinde sosyal merkezlerin kurularak bu mekanlarda bir sosyal bütünleşme ve paylaşım alanı sağlanmalıdır.

Tüm bu ihtiyaçları düzenlemeye yönelik çalışmalar, yerel yönetim birimleri, eğitim kurumları, sağlık kurumları, iş çevreleri ve diğer gönüllü kuruluşlar ile birlikte kurulacak “yerel bir kentli inisiyatif grubu” tarafından düzenlenebilir. Toplumun tüm kesimlerini buluşturacak bu tür programlar kent yaşamını kolaylaştırıcı olduğu kadar toplumsal dayanışmayı artırıcı bir işleve de sahiptir.

### 3. Yerel Yönetimler ve Gençler

Birçok ülkede farklı toplum kesimlerinin kamusal yaşamla ilgili politikaların oluşturulmasında söz sahibi olması için çalışmalar yapılmakta ve böylece sosyal sorunların çözümünde yönetime bir katkı olması amaçlanmaktadır.

Avrupa Kentsel Şartı’nda, gençlerin toplum yaşamına katılımı için yerel yönetimlerin çeşitli programlar yürütmeleri öngörülmektedir. Şart, gençlerin katılımının sosyal bütünleşmeye katkıda bulunacağı gibi, katılımın, gençliğin demokratik kurum ve kuruluşlara olan inancını da pekiştireceğini öngörmektedir. Bu katılımın, gençlerin her alandaki özel gereksinimlerine yönelik olması gerekir ki, bu da yerel gençlik politikalarının oluşturulmasıyla ancak olanaklı olabilir.

Kentlerin önemli ve aktif nüfus kesimini oluşturan gençlerin kentsel çevrenin biçimlenmesine katkısı aşağıdaki koşulları gerekli kılar:

1. Yöneticilere gençlerle ilgili sorunların kent yönetiminin sorumluluğunda olduğu bilincinin kazandırılması;
2. Gençlerin kentle bütünleşmesi ve kentsel kimlik kazanması için gerekli alt yapının hazırlanması;
3. Kentsel kararlar alınırken gençlerin gereksinimlerinin karar süreçlerinde dikkate alınması,
4. Gençlerin kent yönetimi ve demokrasi konularında eğitim sürecine sokulması.

Yakın dönemlerde, Türkiye’de de gençlerin kentsel yaşamla bütünleşmeleri ve kent kültürünü özümsemelerini sağlamak amacıyla bazı deneyimler olmuştur. Ankara Gençlik Konseyi ve Kültürevi modeli bunlardandır. Bu deneyimlerde daha çok kültürel bilgilendirme ve yetenek kazandırma çalışmaları yapılmıştır.

#### 4. Yerel Yönetimler ve Kadınlar

Özellikle ekonomik ve siyasal gelişmesini belirli bir düzeye getirememiş toplumlarda, geleneksel düşünce kalıplarının da yardımıyla göz ardı edilen sosyal dezavantajlı kesimler olagelmıştır. Kadınlar bu kesimlerden birisidir. Kadının kamusal yaşama katılması, toplumsal alanda kendini özgürce anlatabilmesi ve özellikle gereksinimlerine uygun bir kentsel çevrenin oluşması sürecinde söz sahibi olması çağdaş düşüncenin ve gelişmelerin gereğidir. Çalışan ve çalışmayana, kentsel sistem oluşturulurken bütün kadınların günlük yaşamda karşılaştıkları zorlukların gözönünde bulundurulması gerekir. Bu sorunları en iyi bilen kesim olarak da, kadınların yönetimde ve halk katılımıyla gerçekleştirilecek çalışmalarda yer almaları gerekmekte ve yönetimlerin kadınların bilgilerinden ve düşüncelerinden yararlanmayı bir zorunluluk olarak algılamaları gerekmektedir.

Gelişmiş ülkelerde de kadınlar gerek çalışma yerlerinde, gerekse kentsel- kamusal alanlarda çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Cinsel taciz, dayak, kadınların kendilerini kentsel alanda güvende hissetmemeleri, kentsel ulaşım ve çalışma yerlerinde karşılaşılan sorunlar, bu sıkıntılar arasında sayılabilir. Bu sorunların çözümünde çağdaş ülkeler, kadınların olabildiğince planlama sürecine katılması ve kendi kurdukları sosyal örgütlerin sayısının artması için çaba göstermektedirler. Kadınların, sosyal yaşamda karşılaştıkları sorunların üstesinden gelebilmeleri için birçok dernek ve sığınma evleri kurulmuştur.

Ülkemizde de, iktidarın keyfi şekilde kullanılmasını önlemek, laik, demokratik, sosyal hukuk devleti ilkelerine bağlı kalınmasını sağlamak konusunda sivil toplum kuruluşlarının önemli çıkışları olmuştur. Yerel yönetimlere, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planından başlayarak, tüm planlarda yer verilmiş ancak halkın demokratik katılımı, sivil toplum kuruluşları ile işbirliği, toplum dinamiği özellikle kadınların katılımı ve riskli kadın gruplarının sorunları gözardı edilmiştir.

Kadınlara karşı her tür ayrımcılığın önlenmesi, mevzuatımızda kadın-erkek eşitliğinin sağlanması, kadın haklarının geliştirilmesi, korunması ve sorunlarının çözümü konusunda merkezin yanında yerel yönetimlere de büyük ödevler düşmektedir. Bu nedenle, kadınlarımızın seçilmiş organlarda daha yüksek oranlarda temsilinin sağlanması amacı ile “en az temsil oranları” belirlenirken, kalkınma fırsat ve olanaklarından eşit biçimde yararlanmalarının sağlanması ve bu çabaların yasalarla güvenceye alınması önem kazanmaktadır.

## 5. Yerel Yönetimler ve Çocuklar

Çocuklar kentte farklı bir toplumsal kümeyi oluştururlar. Kentte açık ve yeşil alanların olması; oyun ve eğlenceler için uygun mekanların bulunması; ulaşımın güvenli olması; yaşam çevresinin sosyal ve fiziksel sağlık koşullarına uyması, her kesimden daha fazla, çocuklar için önemlidir. Çünkü, onlar sosyal ve fiziksel çevreyi algılama, bir başka deyişle hem evrenle hem de sosyal yapıyla tanışma dönemindedirler ve bu tür düzenlemelere büyüklerden daha çok gereksinimleri vardır.

Gelişmiş ülkelerde, büyükler tarafından hazırlansa bile, çocukların yerel yaşama daha fazla katılması için projeler hazırlanmakta, onlara çeşitli olanaklar sunulmaktadır. Amaç, çocukların kendine özgü yaratıcı düşüncelerinden yararlanmak, kullanılmayan toplumsal enerjiyi açığa çıkarmak, toplumsal çevrenin biçimlenmesinde söz sahibi yapmak, çeşitli etkinlikleri planlamak ve projelendirmektir.

Projeler çocukların çeşitli yaşam alanlarını kapsar biçimde hazırlanmaktadır. Örneğin, okul sorunları, günlük yaşam, boş zaman değerlendirme ve yerel alanda karşılaşılan sorunlar olmak üzere çeşitli konularda çalışılmakta ve çocuklar ve uzmanlardan oluşan çalışma grupları çeşitli tartışmalar sonucu, çocukların kentsel yaşamın oluşumunu belirleyen/yönlendiren kararlar alınabilmektedir.

## II. ÖNERİLER

1. Dezavantajlı toplumsal kesimleri önemseyen ve gözetilen yerel yönetim yapılanmalarına doğru düzenlemelerin yapılması acil bir gerekliliktir. Buna yönelik sosyal hizmet, yardım, araştırma birimleri/komisyonları yerelde oluşturulmalı; danışmadan, kentsel çevrenin oluşturulmasına kadar ilgili tüm hizmet alanları bu kesimlere duyarlı iş görme biçimleri geliştirilerek gerçekleştirilmelidir.
2. Yerel yönetimlerin dezavantajlı toplumsal kesimlere yönelik sosyal destek/barınma, eğitim/rehabilitasyon hizmetlerini gerçekleştirme isteğine bağlı olmaktan çıkarılıp, görev durumuna getirilmelidir. Bu görevlerini yerine getirmelerinde etkili olmalarını sağlayacak ekonomik, sosyal ve kültürel projeler geliştirebilmelerinin yasal ve mali altyapısı oluşturulmalıdır.

3. Ülkemizdeki dezavantajlı toplumsal kesimlerin, özellikle de engellilerin sayısı, engellilik nedeni, sosyal ve demografik bilgilerini içeren bir veri tabanı oluşturulmalıdır. 2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı bu veri tabanını sağlayacak içerikte düzenlenmelidir.
4. Engelli, işsiz ve dar gelirli kesimlere yönelik yerel çözümler üretilmeli; yerel yönetimler, özellikle köy ve mahalle muhtarları yörelerindeki engelli, kayıp, yoksul, güvencesiz ve sürekli bakıma muhtaçları belirleyerek, bunlara gerekli desteklerin verilmesinde öncü/aracı olmalıdırlar.
5. Gönüllü kuruluşların, yerel yönetimlerle işbirliğinin yasal ve kurumsal çerçevesi oluşturulmalı ve uygulamaya geçirilmelidir.
6. Dezavantajlı toplumsal kesimlerin karar alma süreçlerine katılımı sağlanmalıdır. Böylece, kendilerini ilgilendiren hizmetlere yönelik politika ve programların belirlenmesinde; projelerin uygulanmasında işbirliğine girmelerinin olanakları yaratılmalıdır.
7. İşsiz ve dar gelirli kesimlere çözümler üretilmeli, özellikle engellilere yönelik çalışmalar yapılmalıdır. Dar gelirlilere yönelik eğitim-üretim-danışma merkezleri, kütüphane ve bilgi merkezleri, huzur evleri, çocuk yuvaları, ucuz alış-veriş merkezleri vb. mahalle ölçeğinde kurulmalıdır.
8. Yerel yönetimler, dezavantajlı kesimleri toplumsal yaşama tam katma konusundaki sorumluluk ve görevleri kapsamında, kentsel hizmetlere erişebilirliklerinin sağlanmasına duyarlı yaklaşımları benimsemelidir. Bu gruplara yönelik, toplumsal yaşamla bütünleşme, kendilerini geliştirme olanakları yaratan etkinlikleri kamu hizmeti kapsamında gerçekleştirerek, rehabilitasyonu sosyal yaşamla bütünleştiren yaklaşımları kullanmalıdırlar. Bu hedefe ulaşmada,
  - sosyal boyutta, danışmanlık hizmeti vermeli, eğitsel, sportif amaçlı kurslar düzenlemeli; korunmaya muhtaç çocuklara, sorunlu gençlere yönelik koruyucu, topluma kazandırıcı birimler kurmalı, kadın koruma birimleri açmalı,
  - kültür ve sanat boyutunda gezici kütüphaneler; tiyatro, sinema, konser etkinlikleri düzenlemeli, kültür merkezleri oluşturmalı,
  - sağlık boyutunda, gezici sağlık ocakları, sağlık desteği hizmet birimleri oluşturmalı,
  - kentte yaşamayı kolaylaştıran, engelli ile sosyal yaşam arasındaki engelleri kaldıran; engellere ve yaş gruplarına duyarlı fiziksel çevre planlama ve tasarımlarını (toplulaşım olanakları, uygun kaldırım yükseklikleri, uyarlanabilir konut üretimi, açık ve yeşil alanlar tasarımı vb.), veri/girdi/kaynak sağlayabilecekleri ilgili tüm

resmi/özel/gönüllü kurum, kuruluş ve kişilerle işbirliği içinde gerçekleştirmeli, çalışmalarını, hizmetlerini yaşama tam katılım ve eşitlik üzerine kurgulamalıdır. Bu hizmetler, belediye başkanlarının bireysel duyarlılığına bırakılmamalı, yasal düzenlemeler, yerel yönetimleri, dezavantajlı grupları gözeten sosyal ve teknik altyapıyı sağlamakla görevli ve yetkili kılmalıdır. İmar Kanununda TSE ve özürülüler ile ilgili standartlara uyulması zorunluluğu dağınık olarak mevzuata eklenmiştir. Oysa, aşağıdaki gibi kesin bir hüküm yerleştirmek yerinde olacaktır:

“Yapılan bütün fiziki imar planları, kentsel tasarım ve mimari projelerde, engellilere ilişkin standartlara (TSE, İmar Yönetmeliği, vd.) uyulması zorunludur. Bu standartlar engellilerin, engeli olmayanlarla kaynaştırılmasına yönelik olmalıdır.”

9. Ailenin temel ögesi olan kadının, toplum yaşamında daha etkin konuma getirilmesi, yönetime katılmasının sağlanması ve statüsünün güvence altına alınması hedeflenmelidir. Plan, gündemde bulunan “Yerel Yönetimler Reformu Yasa Tasarısı”nı da etkileyici/yönlendirici olması beklenen aşağıdaki ilke ve önerileri içermelidir:
- Kadınlara yasalarla verilen hakların tam kullanılmasına yönelik bilinçlendirme çalışmaları yapılmalı ve il ve belediye meclislerinin oluşumunda kadınların % 50 oranında temsil edilmeleri sağlanmalıdır.
  - İl özel idaresi örgütünde yeralan müdürlükler arasında, kadının statüsü müdürlüğü ve şube müdürlükleri kurulmalıdır.
  - Kadının aile içi ve sosyal yaşamından kaynaklanan sorunlarına çözümler getirmek üzere; kadına yönelik şiddet, taciz ve istismarın önlenmesi hususunda çalışmalar yapılmalı ve kadın koruma-sığınma evlerinin açılması, yerel yönetimlerin görevleri içinde yer almalıdır; bu konuda faaliyette bulunan gönüllü kuruluşlara maddi destek sağlanmalıdır.



## **Sekizinci Bölüm**

### **YEREL YÖNETİMLER VE ACİL DURUM GÖREVLERİ**

Yerel yönetimlerin acil durum görevleri, (1) doğal afetler, (2) yangın ve itfaiye hizmetleri başlıkları altında toplanır.

#### **I. DOĞAL AFETLER BAKIMINDAN DURUM**

Nerede, ne zaman, ne ölçüde ve ne türde olacağı bilinmeyen doğal afetler dünya varolduğu günden beri insanların can ve mal kaybına neden olmaktadır. Doğal afetler kaçınılmazdır, ama gerekli önlemler alınarak doğal afetlerin meydana getireceği zararlar en aza indirgenebilir.

Deprem, tayfun, volkan patlaması gibi doğal afetlerin olmasını önlemek mümkün değildir. Bu doğal afetler sonrasında baraj yıkılmaları, yangınlar, gaz kaçakları ve sızıntıları, kimyasal tesislerde harabiyet, çevre kirliliği gibi olayları meydana getirmekte bazen bu ikincil olayların etkileri en az doğal afetin kendisi kadar veya daha tahripkâr olabilmektedir.

Doğal afetlerin sonrasında meydana gelecek zararların azaltılması üzerine uluslararası düzeyde çalışmalar başlatılmıştır. 1987 yılında Aralık ayında B.M sunulan “Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Uluslararası 10 Yılı (1990-2000 yılları) olarak ilan edilmesi önerisi kabul edilmiştir. Bu 10 yılın ana hedefi, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, iyi yönlendirilmiş uluslararası faaliyetlerle doğal afetler nedeniyle uğranılan can kayıpları, yaralanmalar ile sosyal ve ekonomik kayıpların azaltılmasıdır.

Bu hedefe ulaşabilmek için;

- Gelişmekte olan ülkelere öncelik vermek kaydıyla gereksinim halinde erken uyarı sistemleri kurulması ve geliştirilmesi,
- Ülkelerin ekonomik ve kültürel farklılıkları dikkate alınarak geçmiş afetlerden elde edilen bilgilerin ışığı altında doğal afet zararlarının azaltılması için uygun strateji ve planların hazırlanması,

- Can ve mal kayıplarını azaltabilmek için, gerek duyulan bilimsel ve teknik bilgi gereksiniminin karşılanması ve araştırılmalarının desteklenmesi,
- Doğal afet tehlikesinin belirlenmesi, önceden tahmini, önleme ve zararlarını azaltma konularında mevcut tecrübelerin ve yeni bilgilerin dağıtımının sağlanması,
- Doğal afet tehlikesinin belirlenmesi, önceden tahmin, önleme ve zarar azaltma konularındaki önlemlerin, teknik yardım, teknoloji transferi, gösteri programları, eğitim ve yayınlar yoluyla geliştirilmesini sağlamada ve özellikle spesifik tehlike arz eden yerlerde etkili uygulama programları geliştirmek ve desteklemek gibi ana faaliyetlerin yürütülmesi planlanmıştır.

Böylelikle, bu 10 yıl içerisinde yapılması gereken faaliyetler mevcut bilgi birikimlerinin ışığı altında derlenerek, gereksinimler ve bu gereksinimlerin öncelikleri belirlenecek ve buna göre bir uygulama planı olan “Ulusal Düzeydeki Organizasyon Biçimleri” dokümanı hazırlayarak Birleşmiş Milletlere üye ülkelere dağıtmıştır.

BM bu çağrısı üzerine ülkemizde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın koordinatörlüğünde; İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, TÜBİTAK, DSİ, Meteoroloji Genel Müdürlüğü, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul Teknik Üniversitesi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Kızılay, Deprem Mühendisliği Türk Milli Komitesi, Mühendislik Jeolojisi Türk Milli Komitesi yetkili temsilcilerinden oluşan “Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Uluslararası 10 Yılı Türk Milli Komitesi” oluşturulmuştur.

Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Uluslararası 10 Yılı Türk Milli Komitesi 23 Aralık 1988 tarihindeki ilk toplantısında 1990-2000 yılları arasında ülkemizde doğal afet zararlarının azaltılması amacıyla yapılması gereken çalışmaların ana hedefleri, plan ve programlarını hazırlamak üzere çalışma gruplarının oluşturulmasına karar vermiş;

- Deprem,
- Heyelan ve kaya düşmeleri,
- Yangınlar,
- Su baskınları,
- Diğer afetler (çığ, fırtına ve volkanlar; tsunami, yer altı suyu yükselmesi)

olmak üzere 5 ayrı Çalışma Grubu kurulmuştur. Ayrıca bu toplantıda çalışma gruplarının aşağıdaki ana başlıklar üzerinde çalışmalarını uluslararası yürütme kurulunca önerilmiştir:

- Tehlike ve Riskin Belirlenmesi,
- Gözlem, Önceden Tahmin ve İkaz,
- Hazırlık ve Kısa Vadeli Koruyucu Önlemler,



- Uzun Vadeli Zarar Azaltıcı ve Önleyici Önlemler,
- Eğitim ve Enformasyon

Daha sonra yapılan toplantıda ise, çalışma gruplarınca hazırlanan ana hedefler, iş takvimi ve anket formları tartışılarak kabul edilmiş, ülke milli raporu ve planı hazırlanarak Birleşmiş Milletlere sunulmuştur.

İnsan aktivitesinin bulunduğu her alanda belirli risklerin mevcut olması olağandır. Risklerin açıkça belirlenerek tanımlanması, bunlarla müdahalede alınacak önlemler için atılması gereken ilk adımdır. Riskin değerlendirilmesinin sonucuna göre risk seviyesinin büyüklüğüne bağlı olarak kısa ve uzun vadede alınacak önlemler belirlenebilir.

Bunun için öncelikle risk bölgelerinin belirlenmesi ve buna göre master planlarının yapılması gerekir. Risk Bölgeleri:

- *I.Risk Bölgeleri (Çok Riskli):* Büyük ticarethaneler, mağazalar, büyük büro ve idari binalar, fuar ve kongre salonlarının bulunduğu şehir merkezi, antrepo bölgeleri, liman, büyük endüstri bölgeleri, konut alanları içerisindeki endüstri bölgeleri havaalanları, tüneller.
- *II.Risk Bölgeleri (Riskli):* Eski binaların yoğun olduğu bölgeler, küçük endüstri ve imalat işlemleri, karışık toplu yerleşim, gökdelen, bölgesel alışveriş bölgeleri.
- *III.Risk Bölgeleri (Orta Riskli):* Toplu yerleşim bölgeleri, mağaza grupları ve küçük alışveriş merkezleri.
- *IV.Risk Bölgeleri (Az Riskli):* Seyrek düzenli konutlar ve ticari amaçlı binalar, az katlı konutlar.
- *V.Risk Bölgeleri (Risksiz):* Tarım alanları, çok seyrek yapılaşmanın olduğu yerler.

Ülkemizde, 17 Ağustos 1999 tarihinde, saat 03.02 sularında Doğu Marmara'da  $m=7,4$  12 Kasım 1999 tarihinde saat 18.58'de Düzce'de meydana gelen  $m=7,1$  büyüklüğündeki deprem sonrasında çok sayıda can kaybı ve hasara yol açmıştır.

BM önerisi üzerine kurulan "Doğal Afet Zararlarının Azaltılması 10 Yılı Türk Milli Komitesi"nin aldığı karar doğrultusunda kurulan 5 çalışma grubunun verimli çalışmadığını 17 Ağustos Doğu Marmara, 12 Kasım 1999 Düzce, Adana-Ceyhan-Misis, Erzincan, Dinar depremi, Karadeniz, Sürmene-Beşköy sel ve heyelanları, Pendik-Kurtköy, Petkim, Gensan-Tuzla yangını, TÜPRAŞ yangınları, AKSA akrilonitril sızıntısı vd.... göstermektedir.

## II. YANGIN VE İTFAİYE HİZMETLERİNDE DURUM

Ülkemizde yangının çıkış nedeni ne olursa olsun (deprem, üretim hatası, sabotaj, çalışana bağlı hatalar vd) bilgisizlik ve vurdumduymazlık can-mal kaybına neden olmaktadır. Yangın konusunda toplumsal bir bilinç oluşmamıştır.

Yapılan incelemeler, yangın güvenlik önlemlerinin alınmasının yangını söndürmekten daha ucuz olduğunu ortaya koymuş bulunmaktadır. Bir yerleşim merkezinde meydana gelen yangınların nedeni, şehrin nüfusuna halkın eğitim seviyesine ve kullanılan enerji türüne göre değişmektedir. Yangınlarda meydana gelen ölümlerin sebebi ve hasar miktarı, aynı zamanda, alınan yangın güvenlik teknik ve teknolojilerine kullanılan yakıtın cinsine göre değişir.

Yangın; çeşitliliği, önlemleri, söndürme yöntemleri ile mimarlık-mühendislik formasyonlarını gerektiren disiplinlerarası bir konudur. Yangından önce itfaiyenin dışında yeterli güvenlik önlemlerinin alınması ve kontrol edilmesiyle;

1. Yangın çıkma olasılığı azalacak,
2. Yangın çıkarsa bile uyarı ve ilk müdahale sistemlerinin iyi çalışması ile en azından yangının genişlemesi ve diğer yapılara geçmesi önlenecek,
3. Söndürme ekiplerinin yangını kontrol altına almaları kolaylaşacak,
4. Tahliye ve kurtarma kolaylaşacaktır.

Bunların yaptırılması ve kontrol edilmesi için yeterli ve anlaşılır mevzuat gereklidir. Bir şehir itfaiyesinin başarısı yangın güvenlik önlemlerine bağlıdır. Yurtdışında yangın güvenlik önlemleriyle ilgili mevzuat geniş bir yer tutmaktadır. Pekçok gelişmiş ülkede itfaiye teşkilatları iki ana bölümden oluşmaktadır. Birincisi söndürme ve ikincisi önleme bölümüdür. “Yangın Önleme Bölümü” aşağıda belirtilen temel hususlarda faaliyet göstermektedir.

1. Yeni inşaatların planlarını “yangın önleme” bakımından incelemek ve gerektiğinde mimarlara, müteahhitlere ve yapı sahiplerine danışmanlık yapmak ve proje hazırlamak.
2. Mevcut yapıların kullanma amacına uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını ve yangın önleme sistem, tesisat, araç-gereçlerinin durumunu denetlemek ve eksikliklerin giderilmesi için yönetmeliklere uygun şekilde zorlamak.

3. Halkın yangın konusunda eğitilmesini sağlamak, itfaiye müdürlüğünce kullanım yerleri için kontrol listeleri hazırlamak, eski binaları gerekli görüldüğü zamanlarda ve şikayetler üzerine kontrol etmek.

Yurtdışı itfaiye teşkilatlarında yangından korunma bölümlerinin yeni inşaatlar ve ruhsat, eski binalar, işyerleri gibi alt kısımları bulunmaktadır. Bu birimler, bina ve diğer yapılarda yangından korunma ve kurtarıcı önlemlerini kontrol ve düzenlemekle görevlendirilmiştir. Bir yapının planı önce belediye yapı işlerinde kontrol edilmekte daha sonra itfaiyeye gelmektedir. İtfaiye uzmanlardan oluşan kadrosu ile bina planının kanun ve yönetmeliklere uygunluğunu denetlemekte; yangın güvenliği önlemleri uygun ise yapım iznini vermektedir. Yangın önleme servisi ise bina planlarına göre alarm ve uyarı sistemleri, yangın söndürme sistemleri ve kaçış yollarını incelemektedir.

1995 tarihli “İtfaiye Teşkillerinin Kuruluş, Görev ve Denetim Esaslarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik”, bu birimlerin görevlerini yeniden tanımlamıştır. İtfaiye kadro ve örgütlenme yapısı güçlendirilmiş ve bu birimlerin denetimi yeniden düzenlenmiştir:

MADDE 1-23.8.1985 tarih ve 18851 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İtfaiye Teşkillerinin Kuruluş, Görev ve Denetim Esaslarına Dair Yönetmeliğin 4 üncü maddesinin (a) bendinin (1) ve (4) numaralı bentleri aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“(1) Yangınlara müdahale etmek, söndürmek, can kurtarmak ve ilk yardım hizmetini yürütmek,”

“(4) Beşten fazla katlı binalar, umuma açık yerler, fabrika, imalathane ve diğer işyerlerinin yangından korunması ve acil durum önlemlerinin alınması için inceleme ve denetimleri yapmak ve gerekli önlemleri yaptırmak,”

MADDE 2- Aynı Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin (1) bendinin birinci paragrafı aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Nüfusu 500.000 den fazla olan şehirlerde; 1 bilgisayar işletmeni, 1 makine mühendisi, 1 kimya mühendisi, 1 elektrik mühendisi, 1 inşaat mühendisi ile her 100.000 nüfus için, 1 başçavuş, 1 çavuş, 1 onbaşı, 12 er, 4 şöför ilave edilir. Nüfusu 500.000 den sonraki her 500.000 nüfus için 1 müdür yardımcısı, 1 bilgisayar işletmeni, 1 sağlık memuru, 2 teknisyen kadrosu ilave edilir.

MADDE 6- Aynı Yönetmeliğin 23 üncü maddesinin madde başlığı ile dördüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve maddeye beşinci fıkra eklenmiştir.

“Halkı yangınlara karşı alınacak önlemler konusunda bilinçlendirmek için mahalli basın, yayın ve iletişim araçlarından yararlanılır. İtfaiye haftasında konferans, sergi ve gösteriler düzenlenerek etkinlikler artırılır.”

MADDE 7- Aynı Yönetmeliğin 26 ncı maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Madde 26- Belediye İtfaiye teşkillerinin gereği gibi işleyip işlemediği ve personelinin çalışmalarının denetlenmesi

- a. İçişleri Bakanlığı adına; Bakanın onayı ile Sivil Savunma Genel Müdürü ve Genel Müdürün görevlendireceği personel,
- b. Valiler, kaymakamlar, belediye başkanları ve valilerin görevlendireceği vali yardımcıları ve sivil savunma müdürleri tarafından yapılır.

Yukarıdaki bentlere göre yapılan denetleme raporları üzerindeki işlemler, teklif ve öneriler ile birlikte bir ay içinde İçişleri Bakanlığı'na gönderilir.

17 Ağustos ve 12 Kasım depremlerinde yaşananlardan en fazla etkilenen kurumların iftaye teşkilatlarının olması göz önünde tutulduğunda yerel yönetimlerin anılan yönetmeliğe uyum sağlaması yaşamsal önem taşımaktadır.

### III. YANGIN BAKIMINDAN SORUNLAR

1. Yangın konusunda ülkemiz genelinde bir politika oluşturulamamıştır.
2. Yangın konusunda ülkemizde tüzük ve yönetmelikler bulunmasına rağmen yeterli değildir, keza bu tüzük ve yönetmelikler birbirleriyle çelişmektedir. Ülke genelinde geçerli bir “yangından korunma yönetmeliği” olmayan nadir ülkelerden biri olmamız da önemli bir eksikliklerdir. 1.sınıf gayri sıhhi müesseseler hariç, topluma açık yapılara ilişkin yangın mevzuatı yetersizdir. “Yangın” felaketi konusunda önleyici yasa, yönetmelik ve yaptırımlarla, yapı teknolojisinde dünyada geçerli olan teknik uygulama ve denetimlerin eksikliği büyük bir işgücü kaybına neden olmaktadır.
3. İtfaiyeye yeterli ödenek ayrılmamaktadır. İtfaiyenin konu uzmanı teknik eleman mimar – mühendis (kimya, makine, elektrik, jeoloji, inşaat, jeofizik vd.) açısından zenginleştirilmesi ödeneklerinin verilmesi ve dünyada geçerli olan “yangın önleme” konusunda eğitim düzeyinin yükseltilmesinin kısa vadede sağlanması toplum için önem arz etmektedir
4. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından Orta Doğu Teknik Üniversitesi'ne yaptırılan 3194 sayılı İmar Kanunu ve Yönetmelikleri (yeni bir yapı kontrol sistemi ve afetlere karşı dayanıklılığını sağlayacak teknik önlemleri içermek üzere) revizyon çalışmasının eksiklerinden biri, yangın ile ilgili önlemlerin yer almamasıdır. Bu yeni önerilen yasa ve yönetmeliklerde sadece afetin deprem üzerine odaklanmış olması, ortaya reaksiyonel ve tek yanlı bir ürün çıkartmaktadır ve yapılaşma sürecinde bölgelerin jeodinamik karakteri ve jeolojik zemin özellikleri göz ardı edilmektedir.

5. 17 Ağustos 1999 tarihli Doğu Marmara Depremi sivil savunma konusunda da yetersiz olduğumuzu göstermiştir. Bu sorunların çözümlenememesindeki en büyük olgu ülkemizdeki çok başlılıktır.

#### IV. ÖNERİLER

1. Ulusal düzeyde geçerli ve siyasi iktidarlarla birlikte değişmeyecek bir “Ulusal Yangın, Deprem, Çevre ve Güvenlik Politikası” geliştirilmelidir.
2. Mali özerkliği olan bir “Yangın Önleme Enstitüsü” kurulmalıdır. Bu kurumda ilgili bakanlıklar (İçişleri, Çevre, Sağlık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Bayındırlık ve İskan, Sanayi ve Ticaret), yerel yönetimler, TMMOB’ne bağlı Odalar (Kimya, Makine, İnşaat, Elektrik Mühendisleri ve Mimarlar ve Şehir Plancıları), TODAİE, üniversitelerin ilgili bölümlerindeki akademisyenler, TSE, Tesisat Mühendisleri Derneği, TÜYAK, TİSK, İşçi Sendikaları, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü temsilcileri yer almalıdır.
3. Ulusal düzeyde geçerli bir “Yangından Korunma Yönetmeliği” çıkarılmalıdır.
4. Sivil Savunma, İtfaiye ve Kızılay dünyadaki örneklerine göre yeniden yapılandırılmalıdır. Örgütlenmede çok başlı ve eşgüdümsüz yapıya son verilmelidir. Doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik BM tarafından hazırlanan ve ülkemizin de kabul ettiği “Ulusal Düzeyde Organizasyon Biçimleri” dokümanı, merkezi ve yerel yönetim örgütlenmelerinde göz önünde bulundurulmalıdır.
5. Doğal Afet Zararlarının Azaltılması 10 Yılı Ulusal Türk Milli Komitesinin katılımcıları genişletilmeli; ilgili meslek odalarının (Kimya, İnşaat, Elektrik, Makine, Jeoloji, Jeofizik, Şehir Planlama, Mimarlar, vd) katılımları sağlanmalıdır.
6. Denetim yapan tüm elemanların (zabıta, polis, imar dairelerindeki mühendis, mimar vd.) risklere karşı eğitilmiş olmaları sağlanmalıdır.
7. Gönüllü sivil savunma, ilkyardım, itfaiyecilik olgusu eğitim sistemine dahil edilmeli; tüm kurum ve kuruluşlarda "Acil Durum Ekipleri" oluşturulması sağlanmalıdır.

8. Toplumun eğitimi için yazılı ve görsel medyanın da sağlıklı bir biçimde (sansasyonel, reyting amacıyla değil) katılımı sağlanmalıdır.
9. Yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde “Acil Durum Planları” oluşturulmalıdır.
10. İletişim, ulaşım, su isale hatları , elektrik sistemlerinin depreme ve diğer doğal afetlere dayanıklı planlanması sağlanmalıdır.
11. Sanayi kuruluşlarının acil durum planlarını deprem riskini gözönüne alarak yapmaları sağlanmalıdır. Bu kuruluşlar hem kendi aralarında hem de merkezi ve yerel kamu yetkilileri ile bilgi köprüsü kurarak patlama/yangın/zehirlenme riski taşıyan kimyasalları bildirmeli; bunların ilkyardım/temizleme/imha yöntemleri taşıma ve kaldırmaya ilişkin kuralları ve genel önlemleri bildirmeleri sağlanmalı; Malzeme Güvenlik Bilgi Formlarının (MSDS) ülke genelinde kullanımının yaygınlaştırılması sağlanmalıdır. Devlet, bu konu ile ilgili veri ve bilgi bankaları kurmalıdır.
12. Sanayi tesisleri kurulmadan önce risk analizi yapılmalı; tesisin inşasının ve tesisatlarının ona göre yapılmalıdır. Dünyada olduğu gibi ülkemizde de, kimyasal tesislerin tasarımında yapı kimyasalları, yangın, patlama, zehirlenme, korozyon...vd risklerin göz önünde tutulabilmesi için, kimya mühendislerinin de bulunması sağlanmalıdır.
13. Sanayi risklerini bertaraf amacıyla, yer seçimi sırasında bilinen tarım ve deprem bölgelerinden uzak yer seçilmesine özen gösterilmesi sağlanmalıdır.

## BÖLÜM EKİ: APELL NEDİR?

Sanayi kazaları ve sonuçları önceden bilinmez. Riskleri daha iyi anlayabilmek için hükümetlerin, uluslararası kuruluşların ve sanayinin teknoloji geliştirme, risk değerlendirme metodlarını geliştirmeleri, bu değerlendirmelerle ilgili veri bankaları kurmaları ve bilgileri bütün ülkenin kullanabileceği şekilde düzenlemeleri gerekmektedir.

Gelişen bilim ve teknoloji toplum için yararlarının yanında ,taşıdığı risklerle de toplumun can ve mal güvenliğini tehdit etmektedir. Teknoloji sağladığı konfora karşı insan ve çevre sağlığı ilişkilerini olumsuz olarak etkilemekte ,toplumun sürekli kontrollü ve hazırlıklı olmasını gerektirmektedir .Teknolojik riskler ya yeterli ve etkin önlemler alınmadan yapılan üretimler nedeniyle yada doğal afetler sonrasında ortaya çıkmaktadır. Sanayi ile içiçe yerleşim nedeniyle ve coğrafi etkiler aracılığıyla yakın çevreyi hatta uzak çevreyi bile etkilemektedir.

Tehlikeli maddelerin artan üretimi, depolanması ve kullanımı nedeniyle dünyada yaşanan büyük endüstriyel kazaların bazıları aşağıda sıralanmıştır.

1. 1974' de İngiltere'deki siklohegzan patlaması
2. 1984' de Mexicocity propan patlaması
3. 1984' de Hindistan / Bhopal'deki metilozosiyenad sızıntısı
4. 1986' da İsviçre / Bazel'deki patlama ve yangın, renk kirliliği

Gerekli tedbirler alınarak büyük endüstriyel kazaların önlenebileceğine inanılsa dahi gene de böyle bir kazanın olması halinde karşılık verme planları yapabilecek kadar gerçekçi olunmalıdır. Bu hazırlık bölgesel tehlikelerin daha iyi anlaşılmasını sağlayacak ve böylece koruyucu önlemler oluşturacaktır.

1986 yılının sonunda Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP) özellikle gelişmekte olan ülkelerin hükümetlerine kimyasal kazalar ve acil durumların oluşumu ve zararlı etkilerini en aza indirmede yardımcı olmak üzere bir dizi önlem önermiştir. UNEP endüstri ve Uluslararası Çevre Örgütü (IEO), endüstri ile müştereken bölgesel düzeyde acil durumlar için hazırlıklı olma (APELL) el kitabını hazırlamışlardır. Bu Kitap CEFIC, CMA, CCPA, WHO, UNIDO ve benzeri kuruluşların işbirliği ile hazırlanmıştır.

El kitabının amacı tehlikeli tesislerin bulunduğu bölgelerde toplum bilincini geliştirmek ve acil durum planları yapmak üzere karar organlarına ve teknik personele yardımcı olmaktır.

Kimyasal madde üreten ve kullanan sanayiler, hem bu risklerin kaynağı, hem de en çok yararlanan taraf olarak ürünlerinin en yüksek güvenlik standartlarına uymasının yada uymamasının sorumluluğunu taşımaktadır. Bu maddelerin insanlara ve çevreye en az zararlı etkiye sahip olmasına çalışmalı , bunları işleyen işçilere, kullananlara, yetkililere ve üretim bölgesinin sakinlerine kimyasal maddenin nitelikleri, üretim süreçleri ve karşılaştırmalı riskler konusunda geniş açıklamalar yapmalıdır.

APELL'i kazaların önlenmesi ve acil durum hazırlığı için bölgesel işbirliği projesi veya güvenlik ve kayıp önleme teknolojisi artı toplumun bilgilendirilmesi ve acil durum planlanmasında toplum ve endüstri katılımını içeren bir yönetim sistemi olarak tarif edebiliriz. APELL'in başarısını engelleyebilecek başlıca nedenler şunlardır:

1. Aşırı Güven "Zaten bir plan var"
2. Kayıtsızlık "Burada bir şey olmaz"

### 3. Maliyet “Bizim gücümüz yetmez”

Sanayi, yerel makamlar ve toplum liderleri arasında içten bir diyalog bu tutumların üstesinden gelebilir. APELL iki temel görüşe yer verir.

1. Tehlikeli maddelerin üretilmesi, taşınması, depolanması ve kullanılmasında oluşabilecek tehlikeler ile yerel makamlar ve endüstri tarafından toplumu korumak üzere alınan önlemler için toplum bilinci yaratılması ve artırılması,
2. Bu bilinç ışığında bölgesel bir işbirliği sağlanarak bütün toplumu kapsayan acil durum planlarının hazırlanması.

APELL iki bölümden oluşur:

1. Toplumun bilgilendirilmesi (Community Awareness-Toplumsal haberdar olma)
2. Koruyucu planların formüle edilmesi (Emergency Response-Acil duruma karşı koyma)

APELL yöntemi patlama, yangın, sızma, yayılma ve tehlikeli madde kaçağı potansiyeli olabilecek bütün ticari faaliyetleri kapsar.

APELL'in esnek bir yöntem olması uygulama kolaylığı sağlamaktadır. Ülkelerin kültürleri, değer yargıları, toplum alt yapısı acil durumlara karşı koyma gelenek ve kaynakları, yasa ve düzen gerekleri farklıdır. Bu ülke endüstrilerinin de tehlike ve risk potansiyelleri farklıdır.

Bölgesel bir toplumu etkileyecek endüstriyel bir kaza ile başa çıkabilme yeteneği ile APELL yöntemi amaç ve prensipleri belirler. Uygulama ise yöresel şartlara uyarlanarak yapılabilir. Bir endüstriyel kazanın insan sağlığına ve çevreye etkisinin boyutları, böyle bir durumda yöresel karşı koymanın hızı ve kapsamına bağlıdır. Dolayısıyla APELL yönteminde ağırlık ve önem yöresel katılım ve işbirliğindedir. Bununla beraber merkezi yönetimler “Bakanlıklar” ve aynı yörede olmayan şirket genel müdürlükleri bu yöresel çabalara destek olmalıdırlar.

#### (1) APELL Çalışmalarında Ortaklar

Başarılı bir APELL yönetiminin yerel olarak 3 önemli ortağı vardır.

- 1) Sanayi (Kamu ve özel sektöre ait fabrika yöneticileri fabrikalarındaki güvenlik ve kazaların önlenmesinden sorumludurlar. Fabrika içinde spesifik acil durum planları hazırlarlar.)
- 2) Yönetim (Merkezi/Yerel)

Bunlar seçimler veya tayinle göreve gelen toplum güvenliğini ve sağlığı ile çevrenin korunmasından sorumlu yöneticilerdir.

- İlgili il/ilçe/köy yönetim birimleri
- Belediye ve Sanayi Odalarının ilgili üniteleri
- Facia/afet/mücadele örgütleri
- Kızılay
- Sağlık Kuruluşları
- Kolluk kuvvetleri ve Silahlı Kuvvetler
- PTT/TRT
- İlgili Ulusal Yönetim Birimleri
- İlgili Uluslararası Yönetim Birimleri



### 3) Yerel Toplum ve İlgili Grupları

- Yöre Halkı: Örneğin bir gaz kaçağında birinci derecede etki alanında yaşayanların tehlikeyi bilmeleri onların vatandaşlık hakkıdır.
- Gayri Resmi Destek Grupları
- Basın-Yayın (Medya)
- Eğitim Kuruluşları
- Gönüllü Kurum/Kuruluş/Dernek/Vakıflar
- Meslek Odaları
- Sendikalar (İşçi-İşveren)
- Siyasal Partiler
- Sanatçılar

#### (2) APELL'in Başlatılması

Bütün sanayi kuruluşlarının bir acil durum planı yapma ve uygulama sorumluluğu vardır. Böyle bir plan için anahtar, kuruluşun operasyonlarının güvenlik açısından incelenmesidir. Sanayi kuruluşları acil durum planlarının çeşitli bölümleri yerel makamların ve toplumun uyarılmasını ayrıca iletişim kurmayı içerir.

Tesis acil durum planının yanı sıra, ulusal hükümetinde acil durum planları olabilir. APELL yöntemi varolan tüm acil durum planlarından yararlanılarak ilk karşılık vermenin çok kritik ve önemli olduğu yerel düzeyde etkin bir biçimde işleyecek koordineli tek bir plan oluşturmak üzere tasarlanmıştır.

Yerel makamların ve toplum liderlerinin bilinçlenme ve acil durumlara hazırlıklı olma konularında etkin olabilmeleri için yörelerindeki sanayi kuruluşlarının temsilcileriyle yakın ve doğrudan ilişkileri olmalıdır. Bu liderlerin sanayi ve yerel hükümet arasında bir köprü kurmaları gereklidir.

Bu köprü ve koordinasyon grubu APELL'in çıkış noktasıdır. Özetle; koordinasyon grubunun rolü sanayi ve yerel yönetim arasında toplum liderlerinin katılımı ile bir köprü kurmak, topluma uyumlu birleşik bir acil durum planlamasını ve iletişim sağlamaktır. Koordinasyon grubunun fiili bir acil durumunda doğrudan müdahale görev ve rolü olmayıp ancak böyle bir durumlar için görevlilerin hazır olmasını sağlamaktır.

1). Sanayi kuruluşu acil duruma müdahale planının bileşenleri:

- Tesis Acil Durum Organizasyonu
- Tesis Risk Değerlendirmesi
- Alan Risk
- Uyarı Sistemleri ve İletişim Sistemleri
- Acil Durum Malzeme ve Olanakları
- Normal İşlemlere Dönme İçin Süreç
- Eğitim ve Uygulamalar
- Acil Durum Organizasyon/İşlemlerinin Düzenli Testleri
- Acil Duruma Müdahale Prosedürleri
- Ayrıntılı İşlem Talimatları (Her işlem birimi ve yardımcı sistemler için)

2) Koordinasyon grubu köprü işlevleri:

- İletişim Sağlamak

- Bilgi Paylaşımı
- Acil Durum Plan ve Yöntemlerini Koordine Etmek
- Diğer Acil Durum Kuruluşlarıyla Etkileşimde Bulunmak
- Ortak Eğitim ve Öğretim
- Karşılıklı Yardımlaşma

3) Yerel hükümet sorumluluğu :

- Güvenli bir toplum oluşturmak
- Toplumdaki tüm yerleşik ve gelip geçenlerin güvenlik refahını sağlamak
- Can ve mal varlığını (özel ve kamu) korumak
- Bir acil durum sırasında toplumun oluşturduğu acil durum kuvvetlerini koordine etmek
- Acil durumlara karşı plan ve yöntemler geliştirmek
- Toplu yerleşim yerlerinde yada eyalette diğer kuruluşlarla eğitimi tatbikat ve alıştırmaları yönetmek
- Ulusal hükümetlerle iletişim kanalları oluşturmak

Ülkemizde APELL uygulamaları Kocaeli Sanayi Odası önderliğine 1992 yılında başlatılmıştır. APELL'e gereksinim duyulması ise gelişmiş ülkelerde bile ölümlere neden olan büyük endüstriyel kazaların yerleşimle iç içe olan sanayi şehri Kocaeli'nde ne tür felaketler yaratacağı endişesinden doğmuştur. Gönüllülük esası ile:

- Açıklık (risk ve işbirliği)
- Eğitim (Bilgi ve deneyim paylaşımı)
- Bilinçlendirme
- Kendi içinde yaptırım uygulama
- Uluslararası ilişki ve iletişim konularında sürekli işbirliği benimsenmiştir.

17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen Doğu Marmara Depremi sonrasında yaşanan sanayi riskleri (yangın, sızıntı) sırasında Kocaeli bölgesinde başlatılan APELL çalışmasının gerekli bir şekilde yürütülemediğini ortaya çıkarmıştır. Yangına karşı önlemler alınırken bölgenin deprem bölgesi olduğu ve en önemli deprem fayı (KAF) üzerinde yer aldığı unutulmuştur. Kısacası riskleri tanımlarken deprem gözardı edilmiştir. İşletmedeki ve çevrede mevcut bulunan risklerin tanımlanmasıyla başlayarak adım adım yapılan risk analizleri sonucunda işletmeler ve dış çevrede olabilecek tehlike ve iletişim sorunları tespit edilerek ve bu sorunlarla mücadele etme yöntemleri geliştirilmelidir.

Endüstrinin birbirleriyle bilgi ve teknoloji alışverişi yapmaları çok önemlidir. Dünyada kullanılan ve ülkemizde de değişik işletmeler bazında uygulandığını gözlemlediğimiz Endüstride Tehlikeli ve İşletilir Olma Analizi (HAZOP), proses sanayinde çeşitli tehlike (risk) değerlendirme yöntemlerinden biridir. Risk değerlendirmesinin temeli işletmenin tarihçesi, yöneticileri bilgi, deneyim öngörülerini ve analitik metodlardan oluşmaktadır. En önemli yanı "En Kötü Hal Senaryosu" nun yapılarak üretim güvenilirliğini, aynı zamanda çalışanlar ve halkın güvenliğini aynı anda düşünme fırsatını verir.

## Dokuzuncu Bölüm

# DOĞAL ÇEVRENİN KORUNMASI

### I. YEREL YÖNETİMLER VE ÇEVRE İLİŞKİSİ

Yönetim ortak yaşamın bir ürünüdür ve toplumsaldır. Yerel düzeyde de geçerli olan bu özellikler kentlerin yaşayan organizma olmaları özelliğiyle birleşince ortaya yeni sorumluluklar çıkmaktadır. İnsanı, hayvanı, bitkisi, doğal kaynakları ve binalarıyla yaşamsal bir bütün oluşturan, kentsel ya da kırsal eko sistemlerin yönetimi sorumluluğu yerel düzeyden başlamalıdır. Çevre sorunlarının büyük bölümü yerel ölçekli sorunlardır ve yerel düzeyde çözüm üretilebilir.

Yerel ölçekte belediyelerin çevre yönetimi açısından dikkate almaları gereken temel ilkeleri şöyle sıralayabiliriz.

- a) **Ekosistem bilinci ilkesi:** Kent bir organizmadır ve yaşamsal döngülerle örülmüştür. Kentin, kentlilerin oluşturduğu bir ilişkiler ağı olarak algılanması ve halka bu bilincin aşılması önem taşır.
- b) **Taşıma kapasitesi ilkesi:** Bütün doğal sistemler insan etkinlikleri sonucunda ortaya çıkan sıvı, gaz, duman, ses, ışık gibi atıkları kendi döngüleri içinde özümsemeye çalışan sistemlerdir ancak, bu özümsemenin bir sınırı vardır. Doğanın taşıyabileceği kapasite sınırlarının aşılması durumunda çevrenin doğal döngüleri değişir ve yok olmaya ve insan sağlığı için tehlike yaratmaya başlar. Yerel yönetimlerin, her türlü atığın çevreye taşıyabileceğinden daha fazla yük yüklemelerini önleyici görevi olmalıdır.
- c) **Entegrasyon İlkesi:** Kentsel ya da kırsal alanların yönetimi, ekosistemlerin sosyal yaşamla birlikte düşünülmesini gerektirir. Yerel yöneticiler, kentsel/kırsal yerleşimde insan ihtiyaçlarını ve tüm yaşam alanı öğelerinin birbirleriyle ilişkisini iyi kavramalı; yeşil

alanın psikolojiyle; çalışmanın dinlenceyle ya da hava kirliliğinin trafik sorunuyla ilişki ve etkileşimlerini kavrayarak yönetme anlayışını geliştirmelidir.

- d) Geri kazanım ilkesi:** Yerel yönetimler yerel halkın ihtiyaçlarını karşılarken üretilen atıkların yönetiminden sorumludur. Katı, sıvı ve gaz atıkların geri kazanılması; doğaya dönebilen malzeme kullanımının sağlanması ve halkın alışkanlıklarının değiştirilmesine yönelik çalışmaların yapılması bu sorumluluk alanına girmektedir.

## 1. Yönetimsel Boyut

Çevre konusuyla ilgili sayılamayacak kadar çok sayıda yasa, yönetmelik, kurum ve kuruluş için içinde olduğu için karmaşa kaçınılmazdır. Çevre Yasası, Genel Sağlık Yasası, İmar Kanunu, Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanunları, Kıyı Yasası, Su Ürünleri Kanunu Zirai Mücadele, Karantina Kanunu, Doğa ve Kültür Varlıklarını Koruma Yasası, Ulusal Parklar Yasası gibi sayıları sürekli çoğalan birçok yasa ve yönetmelik çevre sorunlarıyla ilgili maddeler içermektedir. Ayrıca, Turizm, Bayındırlık ve İskan, Çevre, İçişleri, Maliye, Diyanet İşleri, Sağlık, Kültür, Orman, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı gibi hemen bütün bakanlıkları, YÖK, TÜBİTAK, birçok Genel Müdürlüğü ve Müsteşarlıkları için içine sokan kurumsal bir karmaşa mevcuttur.

Çevre Bakanlığı merkezde, Çevre Kirliliğini Önleme ve Kontrol Genel Müdürlüğü, Çevre Koruma Genel Müdürlüğü, Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü ve Özel Çevre Koruma Kurumu olmak üzere örgütlenmiştir ve ayrıca Yüksek Çevre Kurulu ve Çevre Şurası merkezdeki çevre kurullarıdır.

## 2. Ekonomik Boyut

Çevre Yönetimi ekonomik açıdan belediyeler için gelir kaynağı oluşturmaktadır. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyiyle doğru orantılı olarak atıkların miktarları yükselmekte ve çevreye verdikleri zarar da bu oranda artmaktadır. Özellikle katı atıklar yerel yönetimler için önemli bir sorun haline gelmiştir ve katı atıkların toplanması, taşınması, depolanması ve dönüştürülmesi belediyelerin görevleri arasındadır. Ancak bu görev toplum sağlığı çerçevesinde ele alınmış ve toprak, hava ve suyla ilgili sorunlar, dolayısıyla çevreyle ilişkisi boyutundan koparılmıştır. Örneğin, katı atıkların geri kazanımı ile belediyeler ekonomik bir girdi sağlayabilir.

Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan ve belediyeler tarafından halktan toplanan çevre temizlik vergisi, katı atıklar ve atık su olmak üzere iki ayrı vergiyi içermektedir. Ayrıca her

ikisi de yalnızca toplama işlerini değil farklı işlemleri gerektirmektedir. Katı atıkların toplanması, taşınması, depolanması, yok edilmesi, dönüştürülmesi ve sağlığa zararsız hale getirilmesi işlemlerini de kapsamaktadır.

Atık su için de toplanmasından sonra çevreye ve insan sağlığına zararsız hale getirilmesi için yapılması gereken farklı işlemler söz konusudur. Atık suyun toplanması, depolanması, arıtılması ve yeniden toprağa ya da denize, göle, akarsuya verilmesi işleri yerine getirilmelidir. Her iki atık türü de farklı işlem ve iş süreçlerini gerektirmektedir. Bu nedenle farklı vergiler olarak toplanması ve hangi işlerin yapıldığının veya yapılmadığının makbuzlar da belirtilmesi ve halka verilen hizmetin içeriklerinin açıklanması gerekir.

Çevre Temizlik vergisinin belediye meclislerinin kararına bırakılması, sınıflama kriterlerinin, üretilen katı, sıvı ya da gaz atığın miktarı, kompozisyonu ve sıklığı üzerinden yapılması gerekmektedir. Örneğin, sanayi kuruluşları ile turizm kuruluşlarının aynı kategoride yer almamalıdır. Sanayi atıkları ve hastanelerden çıkan tıbbi atıklar bileşimleri açısından çevreye verdiği zararın daha yüksek olması durumu hesaba katılarak vergilendirilmeye gidilmesi gerekir.

### 3. Saydamlık ve Katılım Boyutu

Çevre Kanununun çevre korunmasına ve çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin ilkeler başlığı altında, “çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesinin gerçek ve tüzel kişilerle vatandaşların görevi olduğu, bu konuda alınacak tedbirlere ve belirtilen esaslara uymakla yükümlü buldukları hükmü (2872, md.3/a)” yer almaktadır. Yine katılım boyutuna ilişkin olarak Çevre Kanunu’na göre, çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek ve tüzel kişilerin idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteme hakkı (2872, md.30) tanınmıştır.

Özellikle çok geniş boyutlara sahip çevre konularında topluma karşı uygulanan gizlilik çok ciddi kamusal/bireysel mağduriyetlere neden olabilir. Havaya suya bir yerlere bırakılan tehlikeli atık ve artıklar, zararı yaratanlar tarafından bilinmekle birlikte sonuçları veya yerel/küresel etkileri önemsenmeyebilir. Bu tür zararlı etkiler, başlangıçta dikkati çekmeyebilir. Ancak, bilgilerin saklanması, kurumların yeterli ve gerekli tedbirleri almasını geciktirebilir. Bu nedenle önemli ve acil bilgilerin açıklanmasından kaçınılması aslında çevre politikasının temel sorunları arasında yer almaktadır.

Geleceğin küresel rekabeti ile firmaların mükemmellikte odaklaşmaya yönelmesi tüketiciyi de etkileyerek, tercihlerinde en iyi ve en temizini aramaya alıştırmaktadır. Bu gelişme ile, çevrede

gizlilik konusunun bir yönüyle “işletmeler” eliyle aşılması sonucu doğacak gibi görünmektedir .

Hizmeti rasyonel koşullarda yürüten bir yönetimin (etkinlik/dürüstlük vb) kendisini denetleme yollarına izin vereceği de açıktır. Kamu yönetiminde açıklığı sağlamaya yönelik ciddi çalışmalar ve veri tabanı mevcuttur.

Yerel ölçekte yönetimin güçlendirilmesi ve demokratikleştirilmesi ülkemiz için öncelikli bir konudur. Bu öncelik, yeni bir yerel demokrasi anlayışının ortaya konmasını gerektirir. Bunun için de yerel yönetim "yerel topluluk üyelerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan, bu hizmetleri, genel yetki ile, kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren, hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden, işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren, yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetimdir" içerikli bir tanım çok boyutlu ve kapsayıcı olabilir.

Bu anlayış ile çevrenin korunmasında halkın bilinçlendirilmesi ve özellikle yerel topluluk üyelerine ulaşılması ve aktif korumanın gerçek sahiplerince yürütülmesini sağlayıcı adımların öncelikle atılması kaçınılmazdır.

## II. SORUNLAR

Doğal çevre kendi kendini yenileme yeteneğine sahiptir. Çevreye bırakılan her tür sıvı, katı, gaz atıklar, doğal malzemeden üretilmiş olup olmamaları, miktarları, yoğunlukları, ebatları, atılma sıklıkları, ve kompozisyonları açılarından, doğanın kendini yenileme yeteneğini bozacak oranlarda oldukları zaman çevreye zararlı hale gelmektedirler. Çevrenin taşıma kapasitesinin üzerinde bir yüklemeye maruz kalması sonucunda doğal dengeler bozulmakta ve insan, toprak, hava, su, bitki, hayvan sağlığını ve biyolojik çeşitliliği tehdit eden sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Çevre yönetimi genel olarak, kısa ve uzun vadede çevresel kaliteyi korumak ve bozulmasını önlemek için alıcı ortamlara bırakılan atıkların, ekosistemlerin kendilerini yenileyebilmelerine olanak verecek miktarın ve zamanın üzerine çıkılmasını denetlemek, doğal döngülerin işlevlerinin engellenmesini önlemek ve doğal çevrenin iyileştirilmesi, geliştirilmesi ve gelecek kuşaklara bırakılabilmesini sağlamaktır.

Çevre koruma, doğal ve çevresel varlıkları koruma, kullanma, iyileştirme ve geliştirme boyutları, yerel yönetimlerin etkin bir güce sahip olmadıkları bir alanı işaret etmektedir.

Çevreyle ilgili kurumlar, birbiriyle çelişen yasal düzenlemelerle ve birbirlerinden kopuk bir çalışma içindedirler. Çevre koruma konusunda Çevre Bakanlığının yanısıra, birçok bakanlık işin içindedir ve yetki, görev ve sorumluluk karmaşası hakimdir.

Belediyelerin düzenleme ve kural koyma yetkilerini kullanmalarının bir çerçeveye oturmadığı görülmektedir. Birçok yetkinin kullanımında da fiili olarak merkezi idarenin ağırlığı vardır.

### III. ÖNERİLER

1. Çevre yönetiminden birincil derecede sorumlu olacak kurumun belediyeler olması gerekir. Yerel yönetimler, yerleşimde yaşayan bireylerin sosyal, fiziksel, duygusal ve biyolojik ihtiyaçlarını karşılamak üzere örgütlenerek, kentsel ya da kırsal ekosistemlerin yöneticisi konumuna getirilmeli ve yaşam alanlarını korumak, iyileştirmek ve geliştirmekle görevli olmalıdırlar. Çünkü, insan sağlığının bileşenleri olan ekosistemler yaşamın sürdüğü alanlardır. Yerel yönetimlerin çevreyle ilgili örgütlü bir kamu gücü haline getirilmesiyle çevresel ve doğal varlıkların korunması ve geliştirilmesi sağlanabilir.
2. Belediyelerin çevre koruma konusunda emir ve yasak çıkarma ve ceza koyma yetkisi ile sınırlı kalan sorumluluklarının genişletilmesi gerekmektedir 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ve 1580 sayılı Belediyeler Yasası, ülkemizde yerel yönetimlere yalnızca çevre sağlığı konusunda bazı yetkiler veren ve sınırlı kalan yasalardır. Bu yasalar çevre kullanma, koruma, geliştirme çerçevesinde yeniden gözden geçirilmelidir.
3. Çevresel ve doğal varlıkların korunması yerel yönetimlerle merkezi yönetimin işbirliği ile sağlanabilir. Çevre kirliliği ulusal sınır tanımayan bir olgudur ve bu nedenle çevrenin korunması, iyileştirilmesi ve geliştirilmesi için yerel düzeyde belediyelerin, merkezi yönetimlerin ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliğini gerektirmektedir. Ayrıca, çevre sorunlarının birincil özelliği, yaşandığı yöreye özgü olmasıdır. Bu nedenle, çevre yönetim ve planlamasının, merkezin denetim ve yönlendiriciliğinde, yerel yönetimlerin görev, yetki, sorumluluk alanına alınması gerekir.
4. Bu durumda, çevresel ve doğal varlıkların korunması yerel, ulusal ve uluslararası olmak üzere üç parçanın işbirliğini gerektirmektedir. Merkezi yönetim makro planlar yaparak

uzun vadeli hedefleri koymalı, yol gösterici olmalı, uygulama ve çevre kirliliğini denetleme işini yerel yönetimlere bırakmalıdır.

5. Üç tarafı denizlerle çevrili olan ülkemizin, bölgesel düzeyde Karadeniz, Ege ve Akdeniz olmak üzere, makro planlamalara ve yönlendirmelere ihtiyacı vardır. Makro planlar bu denizlere kıyısı olan ülkelerle birlikte çıkarılmalı ve yerel düzeyde uygulama yöntemleri saptanmalı, ulusal düzeyde Çevre Master Planı çerçevesinde belediyelere görev verilmelidir.
6. Çevre Bakanlığı çevre koruma konusunda sadece yönlendirici ve yol gösterici bir rol üstlenmeli esas görev, yetki ve sorumluluğun yerel yönetimlere bırakılması gerekmektedir. Çevreyle ilgili politikaların üretilmesi için yerel yönetimler yörelerinin ayrıntılı bir çevre envanterine sahip olmalıdır. Bu bilgi toplama ve değerlendirme süreci sürekli ve dinamik bir süreç olarak yerel yönetimlerin "Çevre Yönetimi" birimleri tarafından gerçekleştirilmelidir. Belediyelerde, ormanların, toprağın, havanın, suyun, sulak alanların, su ve doğal kaynakların, kıyıların yönetimi, işletimi ve geliştirilmesi için güçlü bir "Çevre Yönetimi Birimi" kurulmalı ve disiplinler arası çalışan bir ekip oluşturulmalıdır. Bu birimin alt kademelere ayrılarak uzmanlaşmaya gitmesi gerekir:
  - Karasal ekosistemlerin yönetimi
  - Denizsel ekosistemlerin yönetimi
  - Hassas bölgelerin yönetimi (Özel Çevre Koruma alanları dahil)
7. Yerel yönetimlerin, kendi yönetim sınırları içinde her türlü çevre sorunu hakkında bilgi edinme, izleme, çözüm üretme ve birçok konuda uygulamada yetkili kılınması önem taşır. Özel Çevre Koruma alanlarının gerçekten korunabilmesi için yerel yönetimlerin tam yetkili kılınması ve Özel Çevre Koruma Fonu'ndan yerel yönetimlere kaynak aktarımı yapılması gereklidir.
8. Çevre yönetimi, çevresel ölçüt ve standartların oluşturulmasıyla yakından ilgilidir. Çevresel standartların geliştirilmesi işi merkezi yönetime ait olmalı, bu standartlara uyulması belediyeler tarafından gerçekleştirilmelidir.



## Onuncu Bölüm

### KENTLEŞME ve İMAR

#### I. KENTLEŞME

Devlet Planlama Teşkilatı kabulüne göre ülkemiz nüfusunun %64'ü kentlerde (nüfusu 20.000'den fazla olan yerleşmelerde) yaşamaktadır. Büyük kentlerin nüfusunun yarısından fazlası gecekondualarda oturmaktadır. Nüfusun büyük ölçüde birkaç kentte yoğunlaşması dengesiz dikey dağılımın, büyük kentlerin genelde batıda yer alması da dengesiz yatay dağılımın göstergesi olarak algılanmalıdır. 1997 nüfus tespiti sonuçlarına göre nüfusu bir milyonu aşan kentlerin toplam kent nüfusu içindeki payı % 42'ye, ülke nüfusu içindeki payı ise % 27'ye ulaşmıştır.

Ülkemizde 1950'li yıllarda başlayan kentleşme süreci, batıdaki sanayileşme ve tarımda modernleşmenin doğal bir türevi biçiminde değil; kent yoksulluğunu kırsal yoksulluğuna tercih eden bir göç biçiminde gelişmiştir. Nitekim, bu süreçte toplam nüfus üç kat artarken kentsel nüfustaki artış sekiz kat olarak gerçekleşmiştir. Bunun sonucunda Türkiye kentlerinin temel karakteristikleri yoksulluk ve sefalet mahalleleri, yasa ve hukuk tanımazlık, başıbozukluk, günlük yaşamda kargaşa, ulaşım ve alt yapı yetersizlikleri, kirlilik, denetimsiz büyüme, tümüyle kaçak yapılardan oluşan kent parçaları olarak ortaya çıkmıştır. Kentsel mekanda yaşanan dönüşüm kentsel çevrede sürekli artan bir niteliksizleşmeyi ve kimliksizleşmeyi de beraberinde getirmektedir.

Kentleşmede sağlıklı bir planlama süreci yaşanmamış, planlar yönlendirme yerine, kentin kendiliğinden gelişimini esas alan imar ıslah gibi uygulamalarıyla, yönlenebilir konumuna gerilemiştir. Ülkesel yerleşim politikalarının yanı sıra sektörel politikalar ve master planların eksikliğinin sonucu olarak; özellikle tarım, hayvancılık, eğitim, sağlık, teknik altyapı, turizm, sanayi, çevre vb. alanlardaki kamu yatırımlarının günlük kararlarla yürütülmesine ve imar planlarını yönlendirecek sağlıklı bir çerçevenin oluşturulamamasına yol açmıştır.

Planlamanın her boyutunda bütüncül bakış açısı yerine, parçalı yaklaşım egemen olmuş, hatta bu anlayış bile tam anlamıyla uygulamaya aktarılamamıştır.

50 yıldır yaşanan kırdan kente göç olgusunun varlığına karşın yerleşmelerin, gecekonduların, sanayileşmenin belirli bir plan hiyerarşisi içinde geliştirilmemesi sonucunda; kıyılar, çevre, kültürel miras, toplumsal yapı, teknik altyapı ve toplumsal donanım, tarıma elverişli topraklar, nüfus/beslenme dengesi, olumsuz bir biçimde etkilenmiştir.

## 1. Sorunlar

Yukarıda genel hatları ile değinilen ve kentleşme bağlamında değerlendirilebilecek sorunlar aşağıda özetlenmiştir.

1. Bütüncül bir plan anlayışından uzak olunması;
2. Kalkınma planları, bölge planları, çevre düzeni planları ve imar planları arasında bir hiyerarşinin bulunmaması;
3. Toplumsal ve teknik altyapı yatırımlarını gerçekleştiren kuruluşlar arasında yeterli eşgüdümün bulunmaması;
4. Ülke kalkınma politikalarının mekandaki dağılımını veren bölgesel politikalar ve bölge planları ile toplumsal ve ekonomik politikaların, sektörel master planlara yansıyan kararların yetersiz olması;
5. Yerleşme yerlerinin iklime, doğal özelliklere, bitki örtüsüne, ekonomik faaliyetlere göre değil rasgele gelişmesi;
6. Kıyı bölgelerimizin yağmalanması;
7. Tarımsal toprakların etkin olarak korunmaması, verimli kullanılmaması ve erozyon;
8. Sanayi ve yerleşme alanlarının yerseçiminde deprem riskinin dikkate alınması
9. Kentlerde, alt gelir gruplarının taleplerine uygun yeterli arsa üretilmemesi; imarsız yapılaşmaya göz yumulması ve gecekonduların;
10. Finans kaynaklarının yetersizliği;
11. Doğal kaynakların aşırı tüketimi;
12. Özgün kültürel mirasın heder edilmesi;
13. Aşırı göçler; gecekondulaşma; metropoliten alanlardaki gecekondunun nitelik değiştirerek, köyden gelenlerin barınma sorunlarını çözmeye değil, kayıt dışı ekonominin bir parçası olarak hazine arazilerini yağmalayan, ormanları, tarım topraklarını yok eden, kısacası kentlerimizde arsa arz ve taleplerini spekülatif eylemlerin yönlendirmesi ve oluşan rantların kente, kentliye hizmet olarak dönüşünün sağlanamaması;
14. Bazı kentlerimizde, kent merkezlerinin aşırı yoğunlaşması, çevreye açılmaması;

15. Su kaynaklarımızın yeterince korunmaması;
16. İşsizlik ve yeterli istihdam olanaklarının sağlanmaması;
17. Ulaşım ve altyapı yetersizliği;
18. Yeşil alan yetersizliği;
19. Kentsel rantın toplum yararı ile bağdaştırılamaması;
20. Yerel yönetimlerin teknik kadrolarının yetersizliği;
21. Yeterli bir zemin ve jeoloji etüdünün yapılmaması;
22. Ses, görüntü vb. gibi kirlilikler;
23. Yasa ve hukuk tanımazlık; güvenlik sorunları;
24. Denetimsizlik;
25. Kırsal alanın iticiliği;
26. Kırsal alana ilişkin araştırmaların genelde 1970'li yıllara ait olması, böylece büyük değişim geçiren ülkemizin yerleşme desenine ilişkin güncel durum değerlendirmelerine şiddetle duyulan gereksinimin karşılanmaması;
27. Son yıllarda nüfus yığılması nedeniyle özellikle güneydoğu kentlerinde ortaya çıkan konut, altyapı ve toplumsal donatı yetersizliklerinin uç noktalara ulaştığı bir kriz döneminin yaşanması;
28. Yurttaşların örgütlü bir biçimde karar alma ve uygulama süreçlerine katılamaması;

## 2. Çözüm Önerileri

Böylesine çok, kapsamlı ve karmaşık olan bu sorunlar, bir yönüyle sağlıksız kentleşmeyi ortaya çıkarmakta; öteki yönüyle de sağlıksız kentleşmenin sonucu olmaktadır. Bir kısır döngünün meydana geldiği söylenebilir. Ancak bu kısır döngü aşılamaz, değiştirilemez bir süreç olarak düşünülmemelidir. Bunun için komisyonumuzun önerileri aşağıda sıralanmıştır:

1. Uzun vadeli plan stratejisinde kentleşme ve planlama yeniden tanımlanmalıdır.
2. Kalkınma, bölge, alt bölge ve kent planları arasındaki ilişki ve hiyerarşi net bir biçimde belirlenmeli ve hayata geçirilmelidir.

3. Ülke, bölge ve kent ölçeğinde planlama kademeleri arasında dikey, sektörler arasında da yatay ilişkiler net bir biçimde belirlenmeli ve kurumsallaştırılmalıdır.
4. Kapsamlı bölge planları hazırlanmalı, kent planları bölge planları ile uyumlu kılınmalıdır.
5. Kent planlamada göç, ulaşım, kentsel rantın toplum yararına kullanımı, çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri, stratejik değişkenler olarak dikkate alınmalıdır.
6. Bir “Toprak Yasası” çıkarılarak, meralar ile 1. Ve 2. Sınıf tarım arazileri mutlak koruma altına alınmalıdır. Ülke, bölge ve kent planlarında; kentler arasında potansiyellerine göre farklılaşma ve uzmanlaşma gözetilmeli ve desteklenmelidir.
7. Planlarda kentin iklim özellikleri ve tüketilecek enerjiyi en aza indirgeyecek bir biçimde belirlenmesi, böylelikle atmosferin en az kirletilmesi sağlanmalıdır.
8. Tüm planlama kademelerinde özgün kültürel mirasın korunmasına ve gelecek nesillere aktarılmasına özen gösterilmelidir.
9. Sorunların ve çözümlerin evrensel ve bilimsel değerlerle belirlenmesi gerekir. Merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşları; karar alma ve uygulamada ortak davranmalıdırlar. Bunun için öncelikle kentlerin bireyselliği ve örgütlülüğü ortaya çıkaran yönleri dikkate alındığında, ülkemizde örgütlülüğün gelişmediği görülecektir. Devletin de teşvikiyle, her düzeyde örgütlenme ve kararların oluşturulma ve uygulanma sürecine etkin katılımın önündeki her türlü engel kaldırılmalıdır.
10. Yerleşmelerin yer seçimlerinde doğal afetlere karşı önlemler göz önünde bulundurulmalı, bunun için bilimsel ve teknik verilerden yararlanılmalı, afet anında kentin nasıl boşaltılacağı önceden belirlenmeli, kent içindeki büyük alanlar, geçici bir süre için barınma yeri olarak seçilmelidir.
11. Konut politikaları yeniden gözden geçirilmeli, konut sektöründe arz talep dengesi kurulmalıdır.
12. Gecekondulaşmada önemli bir etken olarak belirlenen imar aflarına artık kesinlikle son verilmelidir.

13. Büyük metropoller çevresindeki demografik ve ekonomik baskıyı yeni kurulacak alt bölge merkezlerine uzun vadeli bir planlama çerçevesinde aktarmak amacıyla kendi içinde dengeli ve büyük ölçüde kendi kendine yeterli (yatakhane kentler olmayan) yeni kentler kurulmalıdır.
14. Kamuya ait arazi ve arsalar özelleştirme yoluyla elden çıkarılmamalı, böylece nüfusu sürekli artan, kentleri sürekli büyüyen, buna karşın kent sektörüne ayracağı kaynağı kıt ve yetersiz olan ülkemizde, sağlıklı planlama ve kentsel gelişme en önemli aracından yoksun bırakılmamalıdır.
15. Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile hazine arazilerinin tespiti bitirilmelidir.
16. Kıyılarda oluşan toprak rantının toplum yararına kullanılmasına özen gösterilmelidir.
17. İhtisaslaşmış Organize Sanayi Bölgeleri desteklenmeli, diğer OSB'lerin de zaman içinde ihtisaslaşması sağlanmalıdır.
18. Kentlerimizde toplumsal ve teknik altyapı yatırımlarını gerçekleştiren ve maliyetini karşılayan kurum ve kuruluşlar arasında eşgüdüm kurulmalı; bir yerin yılda birkaç kez kazılması önlenerek kentlerimiz şantiye görünümünden uzaklaştırılmalıdır.
19. Kır/kent hareketliliğini hızlandırma görevini de gören ulaştırma sektöründe karayolu, demiryolu, havayolu, denizyolu dengesi kurulmalı, karayollarının mutlak egemenliği sınırlandırılmalıdır
20. Kentlerin ulaşım altyapısının, bir ulaşım planlaması kapsamında gerçekleştirilmesi için gerekli önlemler alınmalıdır.
21. Avrupa örnekleri düşünülerek 10 yılda bir yapılmasına karar verilen genel nüfus sayımının, dinamik bir toplum yapısına sahip, kentleşme hızı yüksek, işsizlik ve toplumsal olaylar sonucu karmaşık nitelikteki göç olgusuna sahne olan ülkemizin gerçek yapısını yansıtması için sayım aralıkları yeniden gözden geçirilmelidir.

22. Her kentin özellikli bölgelerindeki yapıların cephe genişliği, kat adedi, dış cephe kaplama malzemesi ve rengi gibi hususlarının yerel yönetimlerce dikkate alınmasını sağlayacak bir yasal düzenleme yapılmalıdır.
23. Kırsal arazi fiyatı ile kentsel arsa fiyatı arasındaki kentsel rant farkının, spekülatörlere değil kentsel teknik altyapı veya toplumsal donanım yatırımlarına aktarılması sağlanmalıdır.
24. 1960'lı yıllarda başlayan ve günümüzde 9 üniversitede devam eden Şehir ve Bölge Planlama eğitiminin, uygulama ile ilişkilerinin güçlendirilmesi, plancıların ülke sorunlarına yakın bir biçimde yetiştirilmesi sağlanmalıdır.
25. Su kaynaklarımızın nitel ve nicel korunmasına önem verilmelidir.
26. Toplu Konut Fonunun amaç dışı kullanımı önlenmelidir.

## II. KENTLİLEŞME

Kentleşme, temelde bir kültür değişmesidir. Kentleşme için gereken etkileşimin varolan kentten, kentsel yaşamdan yana sonuç vermesi, kent kültürünü geliştirmesi ve kentte yaşayanların hem fiziksel, hem davranış olarak uyum içinde bulunması, bir dizi toplumsal, ekonomik ve fiziksel öğenin bir araya gelmesine, toplumun örgütlenmiş ve bilinçlenmiş olmasına bağlıdır. Örgütlenme ve bilinçlenme kent kültürünün bağımsız değişkenleridir.

### 1. Kentleşme Sorunu

Kentleşme; bilginin edinilmesi, sorgulanması ve benimsenmesi, geçmişin olumlu değerlerine sahip çıkılması, bu değerlerden akıllıca ve eleştirel bir yaklaşımla yararlanılması, bugünkü durumun ve koşulların doğru olarak değerlendirilmesi bağlamında, kenti "kent" olarak algılamak ve onunla bütünleşmek demektir. Kentleşmenin ortak değerler bütünü kent kültürünü oluşturur. Ülkemizde kentlerimiz kültürün gelişimi için yeterli zemine sahip değildir. Bu durumun yapısal nedenleri şunlardır:

1. Kent toprağındaki özel mülkiyet hakları her zaman birincil öncelikli kabul edilmektedir.

2. Kentin eski dokusu yok edilerek, sıcak komşuluk ilişkilerini ve yakın toplumsal ilişkileri zayıflatan kararlarla geleneksel Türk kenti görüntüsüne son verilmektedir.
3. Kişilikten yoksun, tek düze yapılar yığını oluşturulmaktadır.
4. Kentler “insan ölçeği” göz ardı edilerek, özel araç trafiğini esas alan bir anlayışla düzenlenmektedir.
5. Kentte yaşayanların, kentli kimliği kazanmasını destekleyecek kolaylıklar, her zaman değeri yitirildikten sonra gecikmeyle verilmekte, ya da hiç verilmemektedir.
6. Kentsel arazide spekülasyonun önüne geçilememekte ve bunun yerine tersine sonuçlar doğuracak kararlarla spekülâtör, yap-satçı ikilisinin beğenisine uygun büyük kent parçaları oluşturulmaktadır.
7. Kentsel altyapı standartları, uygarlığın gereği olarak, her geçen gün yükseleceğine, spekülasyonun baskısıyla verilen yoğunluk artışı kararları sonucunda sürekli düşmektedir.
8. Plan kararlarının bir yerleşmede yaşayan tüm insanları etkilediği bilinmesine karşın, kararların üretilmesinde ve planın uygulanmasında bu insanların görüşlerine başvurulmamaktadır.
9. Yerleşmelerin, doğasıyla, iklimiyle, orada yaşayan insanların kültürüyle, yakın ve uzak çevresiyle yoğun etkileşimde bulunduğu göz ardı edilmekte; kentlere, çevrelerinden ve içinde buldukları bölgeden soyutlanmış birer yerleşme olarak bakılmakta ve sonuç olarak, içinde bulunmaktan hoşnut olunamayan bir yapıyı çevrenin oluşmasına yol açılmaktadır.

Kent kültürünün oluşumu ve gelişimi yukarıda sayılan nedenlerle engellenince kentte yaşayanlar kendi yakın çevrelerinin tutsağı olarak bölünmekte; çalıştıkları, ürettikleri ortamlardaki yaşam birliği günden güne zayıflamaktadır.

Yaşam birliği ancak sürekliliği olan bir üretim süreci içindeki bireyler arasında kurulabilir. Bu yalnızlaşma kişiyi hemşehrilik, inanç ve mezhep birlikteliğine yöneltmektedir.

Nüfusunun ağırlıklı bölümünü bu tür insanların oluşturduğu kentlerde, bazı çıkarlar uğruna, tarihsel ve doğal çevre değerlerini, kentin bütünü, kentteki yaşam koşullarını umursamayan uygulamalara; süregelen vurgun, ve yolsuzluklara karşı örgütlü bir tepki gelişmediği görülmektedir.

Öte yandan, eğitimiyle, kültürüyle, yaşama bakışıyla ve üretim sürecindeki konumuyla kendisi gibi olan kentlilerle bir yaşam birliği içinde yer alan, ama kent nüfusu içinde azınlıkta kalanlar da “var olan durumu” kabullenmiş görünmektedir. Bu kesim, “ötekilere” karşı

tavırlarıyla; söylem ve eylemleriyle kendisini ayırmakta, kentin geleceğini olumsuz etkileyen toplumsal ayrışmanın derinleşmesini kolaylaştırmaktadır.

Ülkemiz kentleri hızlı bir büyüme ve dönüşüm süreci içerisinde, bu hızlı kentleşmenin getirdiği toplumsal ve ekonomik sorunlarla karış karşıya bulunmaktadır. Ancak bütün bunların yanısıra kentsel mekanda yaşanan dönüşüm kentsel çevrede sürekli artan bir niteliksizleşme ve kimliksizleşmeyi de beraberinde getirmektedir.

1950’li yıllarla birlikte, başta İstanbul olmak üzere, özellikle büyükçe kentlere yönelik kitlesel göçün yarattığı nüfus artışıyla hızlanan kentleşme süreci, geçen 50 yılda ortaya çıkan sonuçlarıyla, bugünkü Türkiye kentinin temel karakterini belirlemiştir.

- Büyük kentler çevresinde yoksulluk mahallelerinin oluşmaya başlaması,
- İşsizlik,
- Başıbozukluk,
- Günlük yaşamda karmaşa,
- Ulaşım ve altyapı yetersizlikleri,
- Kirlilik,
- Denetimsiz büyüme,
- Tümüyle kaçak yapılardan oluşan kent parçaları...

Bugün, ülkemiz kentlerinde son 50 yılın ürünü ikili bir yapı bulunduğu görülüyor. Bu yapı yalnızca fiziksel görünümle de sınırlı değildir. Ancak mekan boyutunda, görsel olarak algılanabilen bu ikili yapı toplumsal yaşamdaki ayrışmadan kültürel etkinliklere değin her alanda kendisini gösteriyor. Öyle ki, “bu ikili yapı, ülkemiz kentlerinin en belirgin özelliğidir” denilebilir.

Fizik mekanda, imarlı alanlar ve gecekondü bölgeleri –ya da imarsız alanlar- olarak algılanan bu ikili yapı, toplumsal ve kültürel alanda bu denli kolay ayrılmaz. Ne kente ne köye yaraşan; var olan düzenin, kendisini sürekli yeniden üretmesine yol açan bir melez kültür oluşmuştur ve bu kültür kentin tamamında egemenliğini sürdürmektedir.

Kent kültürünün gelişmesinde “birey olma” ve “toplumsal örgütlenme” birbirini tamamlayan iki önemli öğedir. Bunlardan sadece birey olmanın önemsendiği, buna karşılık örgütlenme kanallarının büyük ölçüde tıkalı tutulduğu ortamlarda kent kültürünün sağlıklı gelişimi olası değildir.



Kişisel davranışlar bağlamında kentleşme süreci, bireyin toplumsallaşması gibi temel bir süreçten çok farklı değildir. Ancak, kişi bu sürece önceden oluşmuş bir toplumsal temelden başlamakta, kent ortamına uyum sürecinin yaşanması gerekmektedir. Kente göçen bireyin örgütlenmesi, ekonomik ve kültürel örgütlere ve bu örgütlerle ilgili kent donatılarına erişebilmesi, bireyin yeni toplumsal kimliğini oluşturacak ve anılan uyum sürecini kolaylaştıracaktır. Oysa kentlerimizde artık üçüncü kuşak ile temsil edilen kırsal kökenli birey, kendisini hala “hemşehri” olarak görememektedir. Kent, bu kuşak için bile geçimini sağladığı bir mekan olmaktan öteye gidememektedir. Başka bir deyişle, bu bireyler ne kentlidirler, ne de yaşadıkları kent onların kentidir. Bir özdeşleşme, bir “aidiyet” duygusu gelişmemiştir. Bu psikoloji içerisinde, toplumun yarattığı kentsel değerlere karşı çıkarak, bunları çiğnemekte bir sakınca görmemektedir.

## 2. Çözüm Önerileri

1. Ülkemizdeki imar hukukunda kentlerin imarlı ve imarsız parçalarına yönelik olarak ayrı yaklaşımlar sergilendiği görülmektedir. Kentleşme ve kent kültürünün gelişmesi için öncelikle imar hukukunun bu ikili yapıdan kurtarılması gerekmektedir.
2. Sağlıklı bir kentleşmeden söz edebilmek için, her şeyden önce bu ikili yapıyı ortadan kaldıracak; kenti insanca yaşanılan yerleşme niteliklerine kavuşturacak önlemlerin üretileceği bir planlama süreci; ve planı kararlılıkla uygulayacak bir yönetsel yapılanmanın yeniden yaratılması gerekmektedir.
3. Kırdan kente göçen insanların yalnızlık duygusunu atabilmeleri ve sistem ile uyum içerisinde veya gerektiğinde sistemi birlikte geliştirip değiştirerek sürdürebilecekleri bir kent yaşamının oluşabilmesi için, yerel toplulukların yerel hizmetlere ilişkin temel kararların alınmasına ve alınan kararların uygulanmasına örgütlü bir biçimde katılarak yetki sahibi olmaları ve kendilerini sistemin bir parçası olarak hissetmeleri gerekmektedir.
4. Kentlerde tam istihdam hedef alınmalı, üretici sektörler desteklenmeli ve sağlıklı üretim ilişkilerinin oluşmasına ve gelir dağılımında gerek coğrafi bölgeler arasında, gerekse gelir grupları arasında adaletin sağlanmasına özel bir önem ve ağırlık verilmelidir.
5. Konut açığı büyük ölçüde kapatıldığına göre yeni yerleşimlerin oluşturulmasında nicelikten çok nitelik önem kazanmaktadır. Yeni oluşturulacak yerleşimlerde sosyal ve kültürel donanımları ve iş olanaklarıyla çok işlevli yeni yerleşmelere yönelinmelidir. Yeni yerleşimlerin planlanmasında “çevre tasarımı” boyutuna gereken önem verilmelidir. Mevcut “toplu konut” alanları da yeniden “çevre tasarımı” konu edilerek

iyileştirilmelidir. Bu alanların “kentsel bütünlük” oluşturduğu düşünülürse “kentsel yaşam kalitesi”nin iyileştirilmesi yönünde yeni işlev ve donanımlar getirilmelidir.

6. Kentsel yayılma karşısında kent merkezlerinin “kent imgesini” temsil eden mekanlar olma özellikleri daha da önem kazanmaktadır. Toplum belleğinde önemli yer tutan mekanların, anıtlar ve yapıların zaman içerisinde sürekliliklerinin korunması ve çevre düzenlemelerinin özenle yapılması gerekmektedir.
7. Kent merkezi kentlilerin buluşma alanını oluşturur. Bu nedenle kentleşmenin de mekanıdır. Ortak toplanma mekanlarının, kamusal alanların niteliğinin iyileştirilmesi kentliye saygının bir gereği olmanın yanısıra, kentlilik bilincinin oluşturulmasında önemlidir.
8. Kentsel yaşam, tarihi, kültürel ve doğal değerleri koruyarak ve onları geliştirerek sürmelidir. Kentlerin kimliklerinin korunması ve mekansal yapılarını yozlaştıracak işlem ve eylemlerin önlenmesi için her türlü tedbir alınmalıdır. Bu konuda yerel yönetimlerin işbirliği sağlanmalıdır.

### III. PLANLAMA

Ülkemizde planlama sistemi ve bunun getirdiği sorunlar, içinde yaşadığımız sosyo-ekonomik ve yönetsel sorunlardan bağımsız olarak incelenip yorumlanamaz. Bu nedenle, özellikle yerleşme ve şehirleşme problemleri ve bunların çözümüne yönelik bir araç olarak görülen planlama süreçleri ile yönetim sistemimizde yaşanan tıkanıklıklar ve kentleşmiş bir topluma geçilememesinin somut göstergeleri bir bütün olarak algılanıp değerlendirilmek durumundadır.

Bu bütünlükten kaynaklanan örtüşmelerden olabildiğince kaçınarak Yerleşme, Kentleşme ve Planlama konuları; sorunları ve çözüm önerileri bölümlerine ayrılarak incelenmiştir.

Sorunlar iki alt başlık altında toplanmıştır. Yerleşme ve Kentleşme Sürecinde Yaşanan Sorunlar adı verilen birinci alt başlık altında, Genel Sorunlar, Kentsel Arsa Sorunları, Gecekondu ve İslah İmar Planı Sorunları kümelendirilmiş ve tartışılmıştır. İkinci alt başlık altında ülkemizde planlama sürecinde gözlenen tıkanıklıklar, pratikte yaşanan sorunlar, mevzuatın ve kurumsal yapının getirdiği aksaklıklar ortaya konmuştur.

Çözüm önerileri bölümünde kentleşme ve planlama sürecine ilişkin görüş ve öneriler ile kentsel arsa politikaları ve ıslah imar planları üzerine geliştirilen görüşler tartışılmış, kısa ve uzun erimli çözüm yolları önerilmiştir.

## 1. Sorunlar

### (1) Yerleşme-Kentleşme Sürecinde Yaşanan Sorunlar

Gelişmekte olan diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de hızlı nüfus artışı ve artan nüfusun özellikle kentlerimizde yığılması, kentlerimizin buna hazırlıksız yakalanması sonucunda ortaya çıkmış bulunan kentleşme sorunları; siyasal, sosyal ve ekonomik gündemin önemli konularından birini oluşturmaktadır.

1950'lerden bu yana, bilinen kentleşme olgusu içinde, kentlerimizde yaratılan ikili yapı ve özellikle plansız büyüme eğilimleri, gelişmiş ülke ekonomileri ile bütünleşme düşlerinin getirdiği dışa bağımlı sanayileşme ve bunun için ödenmekte olan bedel, bu sorunlara çözüm getirmesi beklenen geleneksel planlama yaklaşımları ve yönetim anlayışındaki yetersizlikler; halen yaşadığımız yerleşme ve şehirleşme sorunlarını da beraberinde getirmiştir.

Süreç içinde, şehirleşme ve sanayileşme ülke düzeyinde dengelenememiş, bölgesel farklılıklar ve büyük merkezlere yığılmalar hızla artmış, kentlerde ikili yapı egemen olmuş, alt ve üst yapı yeterince sağlanamamış, çevre sorunları birikmiştir.

Bugün kentlerimiz; farklı sosyal grupların, yerel yönetimlerin ve değişik merkezi yönetim organlarının, kısaca, farklı çıkar-yarar ilişkilerinin ve görüşlerin çatışma alanı görünümündedir. Artık, ortak kamu yararı kavramından bile söz edilmemektedir.

Kentleşme sorunları, ülkede yaşanan nüfus artışı hızı, göç, işsizlik, tarım, sanayileşme, turizm, eğitim, kültür sorunları ile; ya da sosyal -yönetimsel-ekonomik sorunlarla bir bütündür. Kentlerin içinde bulunduğu sorunlar bir nicelik sorunu olmanın ötesinde çözülmesi gereken bir nitelik sorunudur.

Ülkemizde kentsel gelişme sonucu ortaya çıkan bu tabloda:

Verimli tarım toprakları yalnız erozyon ile değil, hızlı kentleşme, denetimsiz gelişme, plansız sanayileşme ile de yok olurken verimlilik ve tarımsal üretim giderek düşmektedir.

Orman alanları ve doğal bitki örtüsü yok olmaktadır. Korunması gerekli kültür ve tabiat varlıkları tahrip olmakta, ortadan kalkmaktadır.

Özellikle büyük yerleşmeler su havzalarına doğru yayılırken, yüzey ve yer altı su kaynakları kirlenmektedir.

Kentlerimizde yaşanan sorunların ancak planlı bir gelişme/geliştirme süreci içinde giderilebileceği bilinmesine karşın, bu yolda hiçbir ciddi adım atılmamakta; imar planlarıyla hiçbir sorunun çözümlenmediği, tersine, sorunların temelini oluşturan etmenlerden birisinin imar planlama süreci olduğu görülmesine karşın, yeni bir planlama kurgusunun zeminini oluşturacak yasal düzenlemelere gidilmemektedir.

Arsa ve konuta yönelik gelişmeler spekülasyon eylemleri körükler biçimde sürmektedir.

Kentlerimizde ulaşım, teknik alt yapı, yeşil alanlar ve servislerdeki yetersizlikler kimi zaman yaşamsal boyutlara ulaşmaktadır. Kentlerin çoğunda sağlıklı kanalizasyon ve arıtma sistemleri bulunmazken açıkta akan pis sular, sıvı ve katı atık toplama ve uzaklaştırma sistemlerindeki eksikler, patlamaya hazır çöp yığınları ve hava kirliliği insan ve toplum sağlığını tehdit etmektedir.

Kentlerimiz çoğu zaman, zemin koşulları açısından güvenli olmayan alanlara; önemli oturmaların, yer altı suyu sorunlarının, deprem anında sıvılaşma ve büyüme risklerinin yüksek olduğu alüvyon ve dolgu alanlar üzerinde yayılmaktadır. Kentlerin gelişmesinde bilimsel gereklerin ötesinde spekülasyon ve rantlar tek belirleyici olmaktadır.

Özetle, yerleşme ve şehirleşme sürecinde, bu süreci denetim altında tutması ve yönlendirmesi söz konusu olan planlama sürecinde bugünkü yasal ve yönetsel çerçevede demokratiklik, bilimsellik, bütünsellik, uygulanabilirlik ve örgütlülük bağlamında karmaşık sorunlar yaşanmaktadır.

Anayasadaki temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasındaki eşitlik, toplum yararı, kamu yararı, vb. kavramlar farklı yasalarla farklı yorumlanıp, farklı çıkar gruplarınca da farklı algılanmaktadır. Bunun sonucunda kavramlarda, değerlerde zedelenmeler oluşmakta, mevcut sorunların çözümüne yönelik mevcut planlama pratiği ise saygınlığını yitirmiş bulunmaktadır. Varolan yasal-yönetsel sistem, çıkar grupları ve kurumlar arası görev, yetki ve sorumlulukları rasyonel dağıtmamakta, kargaşa ve başıboşluk yaşanmaktadır.

Anayasadaki temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasındaki eşitlik, toplum yararı, kamu yararı, vb. kavramlar farklı yasalarla farklı yorumlanıp, farklı çıkar gruplarınca da farklı algılanmaktadır. Bunun sonucunda kavramlarda, değerlerde zedelenmeler oluşmakta, mevcut sorunların çözümüne yönelik mevcut planlama pratiği ise saygınlığını yitirmiş bulunmaktadır. Varolan yasal-yönetimsel sistem, çıkar grupları ve kurumlar arası görev, yetki ve sorumlulukları rasyonel dağıtmamakta, kargaşa ve başıboşluk yaşanmaktadır.

Yukarıda sıralanan yerleşme ve şehirleşme sorunlarının yanı sıra, günümüzde, özellikle büyük kentlerimiz için yaşamsal önem taşıyan kentsel arsa ve gecekondular sorunlarına da ayrıca değinmek gerekmektedir.

## **(2) Kentsel Arsa Sorunları**

Kentlerde karşılaşılan önemli sorunlardan biri de toprak ve arsa sorunudur. Kentsel arsa sunumundaki yetersizlikler sağlıklı kentleşmenin önemli nedenlerinden biridir.

Arsa politikaları içinde; tarım topraklarının korunmasının yaşamsal önemi açıktır. Buna karşın, bu topraklar hızlı kentleşme, denetimsiz ve sorumsuz gelişme ve düzensiz sanayileşme ile yok olma tehlikesi ile karşı karşıyadır.

Ülkemizde mülkiyetin tesciline yönelik kadaströ çalışmalarını çok yavaş ilerlemektedir. Bu bağlamda hazine arazileri, merkezi ve yerel yönetimlerin arasında sürekli paylaşımına konu olmuş, bu araziler yeterince sahiplenilmediği için değerlendirilememiş ve yasal olmayan kalıcı kullanımlara sahne olmuştur. Ayrıca, arsa satışları kent planlama eylemlerinin başarısını olumsuz yönde etkilemektedir. Büyük kentlerin gelişme alanlarında çok küçük müşterek mülkiyet durumundaki topraklar üzerinde yapılaşma sürüp gitmekte, yapımcılar ve malikler baskı grupları oluşturarak yerel yönetimlerden bu yapıların yasallaştırılmasını istemektedirler. Ayrıca, kamu mülkiyetindeki arsa satışları (kamu arazilerinin özelleştirilmesi) kentlerin planlı ve sağlıklı gelişimi için kullanılabilecek en önemli aracın yitirilmesine yol açmaktadır.

## **(3) Gecekondular Sorunları**

1950'li yıllardan sonra yaygınlaşan gecekondularda ülke nüfusunun dörtte birinden fazlasının yaşamakta olması kentlerimizde çok boyutlu, ciddi sorunlar yaratmıştır. Yaşanan süreçte gecekondular çaresizlik sonucu yapılan bir barınak olmaktan çıkıp, bir ticari meta, bir sanayileşme aracı haline gelmiştir.

Kamuya ait yeterli arazi ve arsanın varlığı, nüfusu hızlı artan, kentleri sürekli büyüyen, buna karşın kent sektörüne ayıracak kaynağı kıt ve yetersiz olan ülkemizde, sağlıklı planlama ve kentsel gelişmenin en önemli aracıdır.

Kentsel gelişmenin planlı olarak yönlendirilmesinde, sağlıklı kent ve kent parçalarının yaratılmasında, kentleşmenin maliyetinin azaltılmasında, düşük gelirli toplumsal grupların desteklenerek gecekondulaşmanın önlenmesinde kamu arazileri önemli işlevler üstlenmektedir.

Ancak kamuya ait arazi stokları oluşturma yönündeki politikalar çok cılız kalmış, son yıllarda da iyice terk edilmiştir.

Devlet, kentleşme, planlama, yerleşme politikalarının tamamen dışında, kısa dönemli ekonomik politikalar uğruna, mevcut arsaları da elden çıkarma yolunu seçmiştir. Bunu yaparken de, özel mülk sahibi gibi kâr güdüsünü öne çıkararak, kentsel rant paylaşımıcısı gibi bir davranış benimsemektedir.

Kamu ve KİT arazilerinin satışı, bunda izlenen yöntem, kentlerin planlı gelişmesine vurulan bir darbe olmuştur. Bu gelişme, kent planlamada karar alma ve uygulama yetkilerine sahip kamu kurumlarının uygulamalarını engellemekte, toplumsal yaşamı ve mekansal gelişmeleri olumsuz etkilemektedir.

Uzun dönemde kamu yararı doğrultusunda, eğitim, sağlık ve benzeri ortak kamusal alan olarak değerlendirilebilecek KİT arazilerinin satışı ile bu fırsat kaçırılmıştır. Bu alanlar tekrar kazanılmak istendiğinde çok yüksek maliyetlerle karşılaşılabilir.

Verimli tarım alanlarının, ormanların, su havzalarının vb.. tahrip olması olgusu planlı olarak kentsel kullanıma açılan alanların yanı sıra gecekondulaşma sürecinde de yaşanmaktadır. Kaldı ki bu tür gelişmeler çoğu zaman yerleşime elverişsiz (jeolojik ve topoğrafik açılardan) alanlarda da yoğunlaşabilmektedir.

Diğer yandan sık sık gündeme getirilen imar afları ile yasallaştırılan bu yapılara tapu verilip araziyi işgal ederek yerleşmenin meşrulaştırılması gelenekleştirilmekte, kökleştirilmektedir.

İmar afları sadece gerçek barınma gereksinimi için yapıldığı varsayılan gecekonduyu değil sanayi, turizm, vb.. geniş bir yelpazeyi içine alarak, pratikte toplumsal kural ve yasalara saygıyı köreltmıştır. 2981 sayılı “Af Yasası” ile yaygınlaştırılan “İslah İmar Planı”, planlama

pratiğimize yeni bir kavram gibi girmiş ve gecekondü bölgelerinin ıslahı adına, söz konusu bölgelerin rant artışları körüklenerek, yoğunlaşmaları teşvik edilmiştir.

#### **(4) Planlama Sürecinde Yaşanan Sorunlar**

Sağlıksız yapılaşmanın, yanlış yer seçimlerinin, dengesiz, sağlıksız, plansız kentleşmenin; toplum ve çevre sağlığı üzerinde giderek artmakta olan olumsuz etkilerini en aza indirmek ve yerleşme alanlarında nitelikli ve sağlıklı bir yaşam çevresi oluşturmak için en önemli araçlarından birisi olarak görülen planlama konusunda yaşanan sorunlar aşağıda özetle sunulmuştur:

Ülkemizde var olan planlama sürecinde, bütünsellik, bilimsellik, süreklilik ve çözüm oluşturmaktan yana sorunlar yaşanırken, planlama olgusu uygulamadan soyutlanmış durumdadır.

Bilindiği gibi planlamanın bir araç olarak nasıl kullanılacağı konusunda dünya ülkeleri genelde iki temel tercihten birini yapmışlardır. Bu temel tercihlerden biri planlamayı sistemli, bütüncül ve sürekli bir karar ve eylem biçimi olarak almak; diğeri ise planlamayı, sorun ya da kriz çözme aracı olarak kullanmaktır.

Ülkemizde bu tercihlerden birini seçen açık bir politika yoktur. Ne sorunların, krizlerin çözümünde başarılı olunabilmekte, ne de bütüncül planlamanın gerektirdiği ilişkiler sistemi kurulabilmektedir.

Yerleşme ve kentleşme olgusunu düzenlemesi öngörülen planlama çalışmaları, farklı kademelerde oluşturulamamış ve bunlar arasında yatay ve dikey ilişkiler kurulamamıştır. Planlama pratiğinde yerleşmeler birbirlerinden bağımsız olarak planlanmakta ve uygulamada, genelde bu planlardan kopuk olarak gerçekleştirilmektedir.

Sorun ortaya çıktıkça, ya da gelişen durumlar karşısında hemen yeni bir düzenleme getirmek yaklaşımı ise, planlamaya ve hukuk sistemine saygınlık açısından yanlış değerlendirmelere konu olmaktadır.

Varolan planlama sistemimiz kentleşme sürecinde yaşanan dinamik gelişmelere yanıt veremezken sürekli olarak gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Planlama pratiğimizde sektörel yaklaşım ağırlıkla belirleyici olmuştur. Sonuçta yerleşim alanlarının, kentlerin bütününe yönelik karar ve politikalar gözden kaçmıştır.

Böyle bir ortamda, işlev ve sorumluluklarını yasal dayanaklardan alan çok sayıda kurum ve kuruluş, farklı konu ve ölçeklerde plan yapma ve yaptırma, görüş bildirme, onama, önlem alma yetkilerine sahiptir. Mevcut yasalarda planlama yetkisi ile donatılmış kurumlar arasında ilişkiler kurulmamış, görev, yetki ve sorumluluklar açıklıkla tanımlanmamış olduğu için pratikte kimi zaman karmaşa, kimi zaman da boşluk yaşanmaktadır.

Kalkınma planları genelde, salt kalkınma hızı ve kaynaklardan yararlanma biçimine ilişkin ilkeleri saptayan, sektörel boyutlu bir model olarak uygulanmış ve burada mekan boyutu ihmal edilmiştir. Bu yüzden bütüncül ve sistemli bir planlama anlayışı getirilememiştir.

Bölgesel kalkınma çabalarının, ulusal planda tanımlanan sektörel hedeflere ulaşmayı amaçladığının vurgulanmasına karşın, bu güne kadar bunların ulusal plan ile ilişkileri kurulmadığı için öngörülen bölgesel politikalar da mekana indirilemeyen, gerçekleşmeyen hedefler olmuştur.

Bu bağlamda; kalkınmada öncelikli yöre politikaları ile yapılan kamu yatırımlarının ve önceliklerin akılcı bir çerçevede geliştirildiğini söylemek zordur. Bölgeye sosyal ve ekonomik olarak getirileri yeterince belirlenmemiş girişimler ile kimi yörelerde atıl kapasiteler yaratılırken sanayileşme hedefiyle çelişen fabrika mezarlıkları da oluşmuştur.

Diğer yandan, bölge planlama kademesinde yaşanan eksiklik, daha alt kademe planlar açısından boşluk yaratmaktadır. Kent planlama aşamasında, planı yapılan yerleşim kendi iç dinamikleri çerçevesinde, fakat ülke ve bölgedeki üretim, tüketim, dağılım stratejilerinden uzak bir mantıkla kararlar üretilmek zorunda kalınmaktadır.

Farklı plan kademeleri oluşturulup bunlar arasında gerekli ilişkilerin kurulmamasının yanı sıra, varolan planlama süreçlerinde de kavramsal kargaşa yaşanmaktadır.

Ayrıca, tüm planlama süreci içinde demokratiklik, açıklık ve katılımdan söz etmek mümkün değildir.

Yüzelli yıllık bir geçmişe sahip olduğu bilinen planlama pratiğimizde, en etkin uygulama alanı bulan imar planlama olgusunda yaşanan sorunlar sıkça gündeme getirilip tartışılmaktadır. İmar kurumunu yönlendiren yasal ve yönetsel yapıda da benzer bir dağınıklık söz konusudur.



İmar planı yaptırmanın amacı; plana konu yerleşmeye ilişkin gelişmeleri önceden görebek düzenlemek olması gerekirken, ekonomik yatırımlar, altyapı ve konut projelendirmeleri için araç olmakla sınırlı kalmaktadır.

İmar planları, daha çok, yaratılan rantların paylaşımı ve mülkiyetler üzerinde oluşan değer artışlarının dağıtılıp tescil edilmesi işlevini görmekte ve genelde yapım süreci, kullanıcılara rağmen kullanıcılar için planlama şeklinde yürütülmektedir. Planlar, ancak, onaylanıp, plan elde etme süreci tamamlandıktan sonra, kullanıcının değerlendirmelerine, karşı çıkışlarına açılabilir.

Uygulana gelen imar planı pratiği ile kentlerimiz bir anlamda standartlaşmış – kalıplaşmış bir yapılaşma olgusu ile karşı karşıya bırakılmıştır.

1. İmar Yasası'nın ilgili yönetmeliğinde, kentlerimiz; kentleşme süreci, teknolojiye gelişmeler ve bölgeler arası farklılıklar, yöresel koşullar dışlanarak ve nüfus büyüklüğü tek ölçüt alınarak gruplandırılmış ve bu gruplaşmayla göre donatı standartları hazırlanmıştır.
2. İmar kurumunun getirdiği Tip İmar Yönetmeliği anlayışı, plancıya ve mimara yaratıcılık bırakmayarak tekdüze bir yapılaşma ortaya çıkarmaktadır.
3. Genelde, imar planlarında, planlama yalnızca, arazi kullanım dağılımını belirleyen fiziki mekan düzenleme aracı olarak algılandı için tek düzelik kaçınılmaz olmaktadır.
4. Kent düzenlenmesine üçüncü boyutu getirecek olan kentsel tasarım disiplini ihmal edilmektedir.
5. Kent bütününe yönelik imar planlarının elde edilmesinden sonra yapılan plan değişiklikleri ve mevzii planlar, plan bütünü gözden kaçırmakta, parçacı, kopuk, kimi zaman yasa dışı gelişmelere yol açmaktadır. Üst ölçekli planlarla ilişkisi kurulmadan hazırlanan mevzi imar planlarıyla değerli tarım toprakları, sulama alanları, kıyılarımız ve ormanlarımız hızla tahrip olmaktadır.
6. Diğer yandan, imar planı değişiklikleri ve revizyon yolu ile mevcut dokuda yoğunluk artırmak; ekonomik kayıplara, kültürel değerlerin yitirilmesine, alt yapı yetersizliğine ve o kentte yaşayanların sürekli şantiye ortamında yaşamaya mahkum olmalarına yol açmaktadır.

7. Yaşadığımız planlama süreci içinde planlamanın bir ekip çalışmasını gerektiren disiplinlerarası niteliğinden sürekli olarak söz edilmekte, ancak bu zorunluluk uygulamada göz ardı edilmektedir.
8. İmar planı üretim sürecinde, kamu adına, plancıyı denetleyecek bir işleyiş bulunmamakta; işveren kurum, aynı zamanda denetleyen konumunda olduğu için, bu durum imar planı aracılığıyla kentsel rant yaratma ve kentsel rantı paylaşırma sürecinin zeminini oluşturmaktadır.

## 2. Çözüm Önerileri

Yerleşme ve kentleşme sorunlarını çözmeye en önemli araçlardan biri olarak görülen planlama, özellikle ülkemiz gibi kaynakları sınırlı olan ülkeler için daha da etken olmak durumundadır.

Bu açıdan, sorunlara doğru tanı konulmasının önemi yanında yeni planlama yaklaşımları ve süreçlerinin geliştirilmesi ve kullanılması kaçınılmaz görülmektedir.

Planlama; geleceği kurmak için gereksinimlerle olanaklar arasında denge kurarak, bu bağlamdaki toplumsal eylemlere ilişkin bir organizasyon önerisi geliştirmek ve koruma kullanma dengesi içinde doğaya müdahale biçimi belirlemek eylemi belirlemek eylemi olarak tanımlanabilir. Bu nedenle salt fiziksel mekanın düzenlenmesinin ötesinde bir çaba olarak düşünülmesi zorunludur. Mekanla, zamanla ve o mekan ve zamanın kullanıcısı olan insan ve onun karmaşık üst örgütlenmesi demek olan toplum ile çalışmayı gerektiren planlama eyleminin, kuram ve pratik bağlamında ülkemiz koşullarına uygun olarak ele alınması gerekmektedir. Bu çerçevede, gelişmiş bölgelere göçün yavaşlatılması ve diğer bölgelere yönlendirilmesine ilişkin kentleşme, kentsel gelişme, genel yerleşme strateji ve politikaları belirlenmelidir.

Çevre, kentleşme, konut, sanayi, tarım konularına ve planlama-uygulama süreçlerine ilişkin ülke bazında ilke ve stratejilere karar verilmelidir. Ayrıca, bu konularda temel kararlar üreten kuruluşların sektörel yatırım politika ve programları arasında, öngörülen temel ilke ve stratejiler çerçevesinde eşgüdüm sağlanmalıdır. Yerleşme ve Kentleşme sorunlarına karşı geliştirilecek politikaların etkinliği ve başarısı bu sorunlara sistemli ve bütüncül bir bakış açısını gerektirmektedir.

Ülke genelinden başlayarak, bölge ve çevre düzeni planlarının temel ilke ve politikaları ile, yerleşme bazında yöresel özellikleri ve sorunları dikkate alan, uygulamaya dönük kararlar üretilmesi önemli görülmektedir. Bu nedenle kentsel üst yapı ve alt yapı çalışmalarını bütünleştirecek, ulaşım-arsa-konut, vb. kent hizmetlerini yönlendirecek, merkezi ve yerel yönetimler arasında ekonomik ve teknik eşgüdümü sağlayacak, belirlenen ilke ve politikalar doğrultusunda parçacı ve sektörel olmayan, sistemli, bütünlüklü ve kademeli bir planlama anlayışını benimseyen bir yaklaşımın yaşama geçirilmesini öngören yeni bir yasal ve kurumsal yapı gerekmektedir.

Bu çerçevede gerekli yasal ve yönetsel düzenlemeler, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yapılmalıdır.

Bir başka deyişle; ülkenin, çevre, kentleşme, yerleşme, planlama uygulama süreçlerine ilişkin tüm yasal-yönetsel sistemi yeniden düzenlenmelidir.

Yeni bir şehircilik ve planlama ya da çevre, yerleşmeler ve planlama çerçeve yasası; VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde yaşama geçirilmelidir.

Bu yasa ile temel politikalar ve ilkeler saptanmalı, 5 yıllık kalkınma planı ve yıllık programlardan başlayan farklı plan kademelerinin tanımları yapılmalı, bunlar arasında gerekli yatay ve dikey ilişkiler kurulmalı, yetki ve sorumluluklar bağlamında kurumsal yapıya göndermeler yapılmalıdır.

Planlama sürecinde, öncelikle finans olmak üzere uygulama araçları, politika ve stratejilerin plan ile birlikte üretilme zorunluluğu getirilmelidir. Hazırlanacak her kademe planın ekonomik, toplumsal ve fiziksel alanda üretilen kararları arasında bir bütünlük olmalıdır.

Yukarıda önerilen yasal ve kurumsal yapıya dayalı olarak yaşama geçeceği varsayılan kademeli planlama anlayışı çerçevesinde bölge ve çevre düzeni planları hazırlanmalıdır. Bu planlar kalkınma planlarının ortaya koyacağı sosyo-ekonomik hedefler ve Çerçeve Yasası'nda tanımlanan ilkeler doğrultusunda ele alınmalıdır. Bu planlar bir anlamda mekansal boyutu da olan ülke yerleşme ve planlama stratejilerine dayalı olarak, sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyellerini yönlendirmeli, farklı işlevler ile altyapının dengeli dağılımını düzenlemelidir. Ancak bu planlarla kent planlama çabaları akılcı dayanaklara kavuşacaktır.

Bu bağlamda, bölgelerarası dengesizliği giderici politikalar oluşturulup bunları uygulamaya koyucu araçlar getirilmelidir.

Bölgesel veriler ışığında geliştirilecek kentsel kalkınma politikalarında:

- Altyapı yatırımlarına,
- Hizmet sektörüne,
- Mesleki ve teknik eğitime,
- Kültür, tarih ve doğal çevre değerlerinin korunarak geliştirilmesine ağırlık verilmelidir.

Ülke, planlama bölgelerine ayrılarak bölge kalkınma planları hazırlanmalı ve bu çerçevede bölgesel politikalar oluşturulup bu politikaları yürütecek kurumlar tanımlanmalıdır. Bölge planları çerçevesinde yatırım alanı gereksinimleri belirlenmeli, mevcut kaynakların değerlendirilmesine yönelik projeler için yer seçimi analizleri yapılmalı, projelerin gerektireceği kaynak ve öncelikler belirlenmeli, altyapı projeleri hazırlanmalıdır.

Hazırlanacak planlarda, hızlı değişim süreci dikkate alınarak, öngörülen yatırımların önceliklerinin belirlenmesi amacıyla, üst yapı ve alt yapı kararları birlikte oluşturulmalı ve eşgüdüm içinde uygulamaya konulmalıdır.

Gecekondu sorunun gerçek çıkış nedeni olan barınma gereksinimine yönelik niteliği göz ardı edilmeksizin:

1. Kentlerin imarlı alanlarında spekülasyon amacıyla boş tutulan imarlı arsaların boş kaldıkları süreye endeksli olarak vergi matrahı artırılmalıdır.
2. İmar afları gündeme getirilmemeli, politik amaçlarla kullanılmamalıdır.
3. Plansız gelişmelerin kontrolü etkinleştirilmeli, bu gelişmelere karşı yaptırımlar geliştirilmelidir.

Bu bağlamda kentlerin planlamasında, önemli görülen konular aşağıda sıralanmıştır:

1. Her yöre, ekolojik, ekonomik, sosyal açılarından bir üst sistemin parçası olduğu göz ardı edilmeden (toprak-hava-su) organizmalar ve insan eylemleri arasındaki etkileşim çerçevesinde, bir alt sistem olarak ele alınmalıdır.
2. Kentsel standart ve normlar, gelişen yaşam ve toplumsal yapıya uygun olarak ve yaşam kalitesinin yükseltileceği, ekolojik dengeleri koruma bilincinin giderek gelişeceği, farklı coğrafi bölgelerle ve fiziksel etmenlere göre planlamanın farklılaşabileceği dikkate alınarak düzenlenmelidir. Esnek, yaratıcılığı özendirilen, yöre özelliklerine göre oluşturulan standartlar geliştirilmelidir.

3. Yerel kaynaklar (tarım toprakları, mikro-klimatik özellikler, yüzey suları ve yer altı su kaynakları, ormanlar, bataklıklar, sazlıklar, kıyılar, vb.) sürdürülebilirlik ilkeleri çerçevesinde kullanılmalıdır.
4. Yerel bitki ve hayvan topluluklarının maksimum düzeyde korunmasını sağlamak üzere yerel eko sistemlerin entegrasyonu sağlanmalıdır.
5. Enerjiyi koruyan ve etkin kullanan yaşam ve üretim biçimleri geliştirilmelidir. (Toplu taşıma ağırlık verme, vb.)
6. Geri dönüşümlü kullanımlar yoluyla atıkların yok edilmesi sorunu minimize edilmelidir.
7. Yenilenebilir kaynakların kullanımı en üst seviyeye çıkarılmalıdır.
8. Kent planlama sistemi içinde her bir kente özgü planlama yöntemi geliştirilmeli, büyük metropoller ya da küçük yerleşme birimlerinin planlama süreçleri farklılaştırılmalıdır.
9. Kent planlarına, spekülasyon eylemleri sınırlayıcı işlevler yüklenmesi sağlanmalıdır.
10. Ülke düzeyinde yerleşme, şehirleşme ve bu sürecin getirdiği çevre sorunları, insan-toplum-çevre (doğal-kültürel) ilişkileri ve bunların etkileşimi bütün içinde ele alınıp, koruma-geliştirme, ekonomiklik ve eşitlik ilkeleri gözetilerek değerlendirilmeli, bu bağlamdaki önlemler ve getirilecek düzenlemeler toplum yararını koruyarak geliştirici ve katılımcı olmalıdır.

Çevre sorunlarını önlemek, bugünkü ve gelecek kuşaklara sağlıklı bir kentsel yaşam ortamı oluşturmak, bunu demokratik-katılımcı yöntemlerle gerçekleştirmek, insan-toplum-doğateknoloji kavramlarının yeniden tanımlanmasını, birbirleri ile ilişkilerinin farklı bir bakış açısı ile kurgulanmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede planlamanın yeni gündemi, ekolojik denge ve doğal kaynakların kullanılması, insanın rolü, doğaya bakışının, tarih ve kültür bilincinin, koruma bilincinin farklı bir yorumla geliştirilmesi olmalıdır.

Plansız gelişmelerin ekolojik dengeleri büyük ölçüde zedeleyerek çevresel sorunlara yol açtığı bilinmektedir. Diğer yandan kaynakların sınırlı olduğu bir ortamda, planlama yaklaşımında çevreye duyarlı, sürdürülebilirliği maksimize eden politika, karar ve yöntemlere ağırlık verilmesi de zorunlu görülmektedir.

Planlı gelişme sürecinde üretilecek her kademedeki planlarda, çevre faktörü, çevre kaynaklarının dengeli kullanımı ve planlanan faaliyetlerin çevreye etkileri dikkate alınmalıdır.

Kısaca, tüm planlama süreçlerinde sürdürülebilir gelişme ilkeleri izlenmelidir.

Sürdürülebilir gelişmede, maksimizasyondan çok optimizasyonun, uzun erimli yaklaşımların, nesiller arası dengeli dağılımın, yöresel girdi ve çıktılarının ve katılımın öne çıktığı bir planlama yaklaşımını benimsenmelidir.

Ülke düzeyinde sürekli ve ivedi olarak çevresel değerler ya da kaynak envanteri yapıp tüm yerleşme ve planlama kararları bu envanter üzerine oturtulmalıdır. Doğal ve kültürel değerlerin korunup geliştirildiği bir planlama için iyi işleyen, kapsamlı bir veri tabanı zorunlu olmaktadır. Coğrafi bilgi sistemleri gibi yeni teknolojiler derhal kullanılmaya başlanmalıdır. Böylece doğal afet risklerinin de en aza indirilebileceği çözümlere gidilebilir.

Yapay ve doğal çevrelerin korunması kentlerin ancak planlı gelişmesiyle sağlanabilir.

Katılımcı, demokratik planlama süreci içinde üretilecek, ekonomik, toplumsal ve fiziksel bütünlüğü olan planlarla ve uygulamaya denk düşecek yönetsel örgütlenme yapısı ile yerleşme ve planlamaya ilişkin sorunlar çözülebilir. Bu nedenle planlama ve tüm kentsel hizmetlere en geniş katılımın sağlanabilmesi için yol gösterici, karar süreçlerine katılım mekanizmalarının önünü açıcı, katılımı özendirici düzenlemeler yapılmalıdır.

Yöre halkını doğrudan ilgilendiren planlamaların hazırlık ve onay sürecine halkın etkin katılımı sağlanmalıdır. Kendisi için alınan kararlardan ya da hazırlanan planlardan habersiz olan bir toplum, uygulamada da hiçbir zaman bunlara sahip çıkıp uygulamaları denetleyemeyecektir. Bu nedenle: katılıma dayalı denetim mekanizmalarının (düzeneklerinin) araçları geliştirilmeli, örgütlü katılım özendirilmelidir.

Tüm planlama süreçlerine; özellikle de planların hazırlık aşamasına ilgili sivil toplum örgütlerinin etkin katılımının sağlanması ve hazırlanan planların onama aşamasından önce

teknik ve içerik yönünden toplum adına ilgili meslek örgütlerince denetlenmesi yetkisi yasal güvence altına alınmalıdır.

Kaldı ki; kent planlamanın süreç ve sonuçlar açısından toplumsallaştırılması, kent demokrasisinin oluşturulması bakımından yaşamsal önem taşımaktadır. Esnek, bütünleştirici bir yaklaşımla, bilgilenme ve bilgilendirme temelinde, karar-strateji ve uygulamanın birbirini kontrol ettiği dinamik bir yapı içinde gerçekleştirilecek planlama sürecinde, bireyde kentlilik bilinci gelişirken, planlama süreç ve ürünleri sahiplenilecek, uygulanabilirlik artacaktır.

Planlama ile oluşacak değer (rantın) topluma-kentliye hizmet olarak geri dönüşünü sağlayıcı araçlar geliştirilmelidir. Düzenleme Ortaklık Payı'nın artırılması, değer artış vergilendirme sistemi, emlak vergilerinin rant değerine endekslenmesi gibi düzenlemeler sonucunda artan yerel gelirlerin hizmet yatırımlarına dönüşmesi sağlanmalıdır.

Giderek artan kentsel arsa ve altyapı sorunları karşısında, kentlerin gelişme ve koruma politikalarının birlikte geliştirilmesi ve buna yönelik arsa politikalarının oluşturulması önemli görülmektedir. Kentsel arsa politikası, kent toprağı üzerindeki mülkiyet ile kamu yararını bağdaştırmalı, bireysel mülkiyetin kamu yararına aykırı kullanımını önlemeye çalışmalıdır.

Planlama-uygulama bütünlüğünde mülkiyet yapısının önemi dikkate alınarak, ülke genelinde kadastro çalışmaları hızlı tamamlanmalı ve kamu mülkiyetindeki alanların envanteri çıkartılmalıdır.

Yerel yönetimler, planlama yolu ile altyapı ve üst yapı üretiminin gerçekleştirilmesinde etkin rol oynamalıdır. Bu bağlamda, belediyelerin, inşaatla zorlama<sup>1</sup>, talebi örgütlenme<sup>2</sup>, şufa hakkı<sup>3</sup>, vb. yetkilerle doğrudan; emlak vergi artırımı<sup>4</sup>, vb. yetkilerle de dolaylı olarak süreci etkilemesi, etkin rol üstlenmesi gerekmektedir. Bunun için Belediye, İmar, Vergi yasalarında ivedi olarak gerekli düzenlemeler yapıp yerel yönetimlerin etkinliği artırılmalıdır.

<sup>1</sup> **İnşaatla Zorlama Yetkisi:** Belediyelerin ürettikleri altyapılı imar parsellerinin sahiplerine, planla öngörülen koşullarına uygun olarak inşaat yapılabileceğini duyurmasından başlayarak bir yıl içinde inşaatla başlanması zorunlu olmalı, aksi takdirde bu arsalar belediyelerce kamulaştırılmalıdır. Kamulaştırılan bu yerler satış tarihinden itibaren en geç bir yıl içinde inşaatla başlamak ve iki yıl içinde bitirmek koşulu ile talep sahiplerine satılabilir.

<sup>2</sup> **Talebin Örgütlenmesi Yetkisi:** Belediyede konut talebinde bulunanlar için talep havuzu oluşturulmalıdır. Konut yapmak amacı ile alt yapı imar parseli talebinde bulunan kooperatiflerin, özel kişilerin, özel ve resmi kuruluşların, toplu konut firmalarının başvuruları, bu havuzda biriktirilmeli ve kentin gelişimine uygun olarak düzenlenmiş uygulama programları altyapılı alana yöneltilmelidir.

<sup>3</sup> **Şufa Hakkı Yetkisi:** İmar parsellerinin talep sahiplerinin eline geçmesinde, belediyenin aracı rol oynayacak süreci hızlandırması sağlanabilir. Öncelikli satın alma hakkının kullanılması ile belediye eline geçecek imar parselleri talep havuzunda biriken talep sahiplerine sunulabilir.

<sup>4</sup> **Emlak Vergisini Artırma Yetkisi:** Kentlerimizde arazi spekülasyonu nedeni ile, üretilmiş imar parsellerinin uzun süre bekletilmesi eğilimi yaygındır. Program alanı içine giren tüm imar parsellerinde altyapı tesisi tamamlandığı andan itibaren iskan izni alınmaya kadar geçen süre için, emlak vergileri, spekülasyon amaçlı elde bekletme eğilimlerini caydırıcı oranda artırılmalıdır. Bu ek gelir ile bir Kent Fonu oluşturulmalı ve bu fon ile benzer altyapı projelerinin tekrarlanabilirliği sağlanmalıdır.

Planlama alanının özgün koşullarına ve yapılacak planlamanın kapsamına göre, farklı disiplinlerden uzmanlaşmış planlama ekiplerinin oluşturulmasını öngörecektir yasal ve kurumsal düzenlemelere gidilmelidir.

Kentsel Tasarıma, ilgili yasalarda yer verilerek kavrama uygulamada etkinlik kazandırılmalıdır.

Sağlıklı kentleşmenin önkoşulu, her kentsel yerleşmenin belirli bir plan disiplini içinde yönlendirilmesi ve geliştirilmesidir.

Plan, kıt kaynakların en akılcı biçimde kullanımı amacıyla varılmak istenen hedefi tanımlayan ve bu hedefe ulaşmak için izlenmesi gereken yol ve yöntemleri belirleyen bir araç olarak tanımlanırsa; bu planda bulunması gereken özellikler;

- Kıt kaynakların nicel ve nitelik olarak saptanması,
- Hedefin gösterilmesi,
- Temel tercih ve yönelimlerin tanımlanması,
- Doğru bir zamanlama ile uygulama araçlarının sağlanması, şeklinde özetlenebilir.

Bir kent planlama eylemini iktisadi, toplumsal, fiziksel olarak adlandırılabilir ve birbirini bütünleyen üç önemli yanı vardır. Bunlar, neden – sonuç bağlamında ele alınarak çalışılır. Bu yanlardan herhangi birinin ihmal edilmesi ya da her birinin, bugün olduğu gibi, ayrı ayrı ele alınması, “kent” kavramının algılanmadığını gösterir.

Ayrıca, belirtmek gerekir ki, hiçbir kent, içinde bulunduğu bölgeden bağımsız ve ondan soyutlanarak planlanamaz. Bu nedenle, kent planlama eyleminin çıkış noktasının bölge planı olması gerekir.

Potansiyelleri; kaynakları, kendine yeterlilikleri, fazlalıkları ve gereksinimleri göz önüne alınarak belirlenen planlama bölgeleri için hazırlanan bölge planları, bölgeyi kendine yeterli olmaya yöneltmeyi ve çevre değerlerini korumayı amaçlayarak hazırlanır.

Bugün Türkiye kentleri kendiliğinden gelişmektedir. Oysa, onları oluşturan; onlara bugünkü kimliğini veren nedenler bir bölgesel plan disiplini içinde alındığında, bu planlara dayalı olarak hazırlanacak olan kent planlarıyla gerçekten planlı bir gelişmeye kavuşabilirler. Söz konusu bölge planlarını dayanak olarak üretilecek olan kent planları, veri olarak aldıkları



bölge planının bir parçası olarak, uygulamada gerçek bir yol gösterici; kente yön ve biçim verici güce sahip olacaklardır.

Bugün, bu tür bir planlama çalışması yapmaya uygun olarak saptanmış bir bölge yoktur. Öyleyse, öncelikle yapılması gereken; ülke genelindeki bir envanter çalışmasıyla planlama bölgelerinin belirlenmesidir. Böyle bir çalışmanın yapılabilmesi için ülkemiz, gerekli örgütsel ve teknik altyapıya sahiptir.

Bir planlama bölgesi, bugünkü yönetsel bölümlenme içinde yer alan bir tek il ile (örneğin İstanbul) sınırlanabileceği gibi, 3-5 ili kapsayacak büyüklükte de olabilir.

Bu bölgelerde sürdürülecek planlama çalışmalarıyla ilgili süreç şöyle tanımlanabilir:

Yapılacak envanter çalışması sonucunda elde edilen verilere dayalı olarak;

- İktisadi potansiyeli,
- Nüfus yapısı ve nüfusun bileşenleri,
- Coğrafi özellikleri,
- Tarihi ve kültürel yapısı

ayrıntılı olarak irdelendikten sonra belirlenen planlama bölgelerinde,

Birinci aşamada, “bölge içi dinamiklerin harekete geçirilmesiyle hangi hedeflere varılabilir” sorusuna yanıt arayan bir planlama çalışması yürütülecektir.

İkinci aşamada, söz konusu iç dinamiklerin harekete geçirilmesinde ya da ivme kazandırılmasında gerek duyulan bölge dışı desteklerin neler olduğu; bunların nasıl, ne zaman ve ne ölçüde sağlanabileceği saptanacaktır.

Üçüncü aşamada, ülke kalkınmasında üstleneceği rol de göz önüne alınarak bölgenin kalkınmasında önceliği olabilecek sektörler belirlenecek; buna uygun yatırım hedefleri ve stratejileri saptanacaktır.

Dördüncü aşamada, saptanan yatırımların yer seçimine (bölgenin hangi yöresinde gerçekleştirileceğine) yönelik çalışmalar yapılacak ve bu yatırımların gerek bölge içindeki yerleşmelere dağılımı, gerekse de yatırımların gerçekleştirilmesinin yaratacağı toplumsal yapı dönüşümleri bu aşamanın temel uğraşlarını oluşturacaktır.

Beşinci aşamada, yürütülecek fiziksel planlama çalışmaları, yerleşmelerin mekan düzenlenişini; yönlendirilişini, biçimleşene ve var olan sorunlarına çözümler bulunmasını konu alacaktır. Böylece, her yerleşme, kendine özgü özelliklerini fizik mekana yansıtabilecek ve özgün bir kimlik kazanacaktır.

Beş aşamada tanımlanmaya çalışılan planlama eylemi, gerçekte bu denli kesin çizgilerle ayrılması kolay olmayan bir etkinlikler bütünüdür. Dahası, çağdaş planlama ile uygulama kopmaz bir bütünlük içerisinde.

Bu diyalektik bütünlüğü göz ardı eden, belli bir zaman dilimi için her şeyi merkezi olarak ve baştan belirleyen durağan (statik) planlama anlayışıyla üretilen planların beklenen sonuçları vermediği görülmüştür. Ancak, bu olumsuz örneklerle bakarak, planlamayı kavramsal olarak hemen hemen tümüyle dışlayan ve onu yalnızca bir “projeler bütünü üretme” çalışmasına indirgeyen yaklaşımlara karşı da uyanık olunmalıdır. Yüzyılın sonuna geldiğimiz bu dönemde; dünyadaki hızlı dönüşüm ve değişimlerin yarattığı belirsizlik ortamında, yeni bir söylemle ortaya sürülen eski planlama karşıtı düşünceler, bu kez, kentlerin gelişimini, “mega projeler” ile yaratılacak yeni kent parçalarına bağlama çabalarında kendisini gösteriyor.

Burada önerdiğimiz planlama modeli, bu yüzyıl içinde dünyanın bir çok ülkesinde yaşanan planlama/uygulama sorunlarının çözümünün, planlama kavramının dışlanmasına değil; tersine gerçek yerine oturtulmasına bağlı olduğu kabulüne dayanmaktadır.

#### IV. KENTSEL ALTYAPI

Ülkemizde 1980-1997 yılları arasında doğal nüfus artış hızı %2,5 den %1.2'ye gerilerken; aynı dönemde kentli nüfus oranı %45.5 den %64.7'ye günümüzde ise %70'e ulaşmıştır.

Genel bir değerlendirme ile, kentsel altyapıda, kentsel nüfusun %93'ünün içmesuyu tesisine ulaşabilirliği sağlanmış olmakla birlikte; bazı kesimlerde sosyo-ekonomik gelişmeye bağlı olarak yaşam standartlarının yükselmesi, kişi başına içme ve kullanma suyu gereksinimlerini artırmakta; su kaynaklarındaki mevsimsel azalmalar, içmesuyu dağıtım şebekelerinde ülke genelinde %42 olarak tahmin edilen kayıplar ve kaçak kullanımlar, plansız kentsel gelişmeler bu alanlarda yetersizliklere neden olmakta, yenileme ve iyileştirme çalışmalarına yönelik yatırım gereği varlığını korumaktadır.

Kentsel kanalizasyon tesisleri açısından mevcut durum değerlendirildiğinde ise, kanalizasyon tesislerinden yararlanan kentsel nüfus %28 düzeyinde olmakla birlikte; devam eden

yatırımların tamamlanarak tesislerin işletmeye alınması ile bu oranın %52'ye ulaşması beklenmektedir. Ancak atıksu arıtma tesisleri tamamlanmış belediye nüfusunun %6 düzeyinde olması kanalizasyon sektöründeki yatırım açığının ve bu konudaki yetersizliğin boyutunu göstermektedir.

## 1. Sorunlar

1. Raporun Kentleşme ve özellikle Planlama Bölümlerinde belirtilen sorunlar, kentsel altyapı yatırımlarının planlanması, yönlendirilmesi, uygulanması ve verimliliğini olumsuz etkilemektedir.
2. Ülke genelinde altyapı konusunda görev alan kuruluşlar arasında gerekli bilgi akışı, işbirliği ve eşgüdüm sağlanamadığından, yatırımların ve hizmetlerin eş zamanlı planlanması, uygulanması ve sunumunda aksaklıklar yaşanmaktadır.
3. Planlama sürecine, bu sürecin tamamlayıcısı fizibilite yaklaşımına ve projelendirmeye gereken önemin verilmemesi sonucu, teknik, ekonomik, mali yapılabirlik çalışmaları ve öncelikler yatırım kararlarında etkin olamamaktadır.
4. Tüm altyapı yatırımları için gerekli finansman sağlanamadığından, öncelikli projelere dahi zamanında yeterli kaynak tahsis edilememektedir.
5. DSİ, İller Bankası gibi kentsel altyapı yatırımlarını gerçekleştirmekle görevlendirilmiş kuruluşların toplam içmesuyu yatırımlarının Genel Bütçe içindeki payı 1986 yılında %3,11 iken 1998 yılında %0,67'ye gerilemiş bunun sonucu yatırım hedefleri olumsuz etkilenmiştir.
6. Özellikle turizm potansiyeline sahip kıyı yerleşimlerinde, ikinci konut alanlarının yoğunlaşması, yaz-kış nüfusu arasında önemli fark oluşturmaktadır. Altyapı hizmetlerinin en yoğun kullanım gereksinmelerine göre planlanması sonucu maliyetler artmakta, turizm sezonu dışında ise tesisler atıl kapasiteli çalıştırılmaktadır.
7. Etüt, gözlem ve envanter çalışmaları yeterince yerine getirilemediği için, yapılacak plan çalışmalarına temel oluşturacak sağlıklı ve erişilebilir bir veri tabanı eksikliği söz konusudur.

8. Tamamlanan altyapı tesislerinin işletme-bakım-onarım çalışmaları için gerekli kaynak genellikle ayrılamamakta; söz konusu çalışmaların zamanında ve yeterli düzeyde yerine getirilmemesi yeni kaynak arayışlarını ve finansman ihtiyacını artırmaktadır.
9. Yatırımcı kamu kuruluşları tarafından inşa edilen tesislerin belediyelere devredilmesinden sonra yaşanan sorunların kaynağı (planlama, proje ve yapım aşamaları) değerlendirilemediğinden uygulanan ölçüt, standart ve yöntemler üzerinde, kuruluşlarca yeni düzenlemeler yerine getirilememektedir.
10. Eğitim ve personel politikasındaki yetersizlikler ve dengesizlikler nedeni ile kalifiye işgücü açığı giderek artmakta, iş verimliliği ve kalitesi olumsuz yönde etkilenmektedir.
11. Altyapı teknikleri ve teknolojisi ile ilgili araştırma ve geliştirme kurumları, çalışmaları ve kaynakları yetersiz olup; mevcut bilgilerin ve çalışmaların erişilebilirliğine yönelik bilgi bankaları oluşturulamamıştır.
12. Su kaynaklarının entegre yönetimi ve planlaması, tahsisi, öncelikli sektörlerin belirlenmesi, miktar-kullanım dengesinin kurulması, kaynakların nitel ve nicel olarak korunması için etkin denetim mekanizmalarının oluşturulmasında yetersizlikler bulunmaktadır.
13. Özellikle büyük kentlerde, su kaynaklarının koruma havzalarında oluşan plan dışı yapılaşma, evsel ve endüstriyel atıklar, tarım alanlarında kullanılan aşırı gübre ve zirai ilaçlama yöntemleri, katı atık sistemlerinin geliştirilmemesi yer altı ve yüzeysel su kalitesini olumsuz etkilemekte, bu kaynakların içmesuyu amaçlı kullanılabilmesi için daha pahalı arıtma teknolojilerinden yararlanılması zorunlu olmakta ve maliyetler artmaktadır.
14. Yerleşim alanlarına yakın ya da tarım alanlarının altında bulunan yeraltı suyu rezervleri, özellikle mikrobiyolojik ve nitrat yönünden önemli ölçüde kirlenmekte, rezervin üzerinde aşırı çekimler ise kıyı bölgelerinde tuzlanma sorunu yaratmaktadır.
15. Özellikle yüzeysel su kaynaklarının tahsisi, kullanımı ve korunması konuları tutarlı, kalıcı ve rasyonel bir temele oturtulamamıştır.

16. Yeni yapılacak yatırımlara ek kaynak yaratması, tesis işletme-bakım-onarım giderlerinin karşılanması yönünde önemli bir girdi olarak değerlendirilmesi gereken geri ödeme ve tarife mekanizmalarının yetersiz kaldığı görülmektedir.
17. Kentsel altyapı haritaları oluşturulmaması, Kentsel Bilgi Sisteminin kurulmaması, altyapı tesislerinin bakım, onarım ve yenileme çalışmalarında sorun oluşturmakta, bu durum planlama sürecini, hizmet maliyetini ve yapım süresini olumsuz etkilemektedir.
18. Yatırımcı kamu kuruluşları hala 40 – 60 yıllık kuruluş yasaları çerçevesinde çalışmalarını sürdürmekte olup; çağın gerektirdiği yasal, yönetsel değişiklikleri ve atılımları gerçekleştirememişlerdir.

## 2. Çözüm Önerileri

1. Sağlıklı kentleşmenin ön koşulu olan kent planları, yatırımları yönlendirici özellikleri ile, kentsel altyapı planlamasının verimliliğini, maliyetini, hedeflerini doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle kent planlarının hazırlanmasına ilişkin öngörüler öncelikle yaşama geçirilmelidir.
2. Ülke genelinde teknik altyapıdan sorumlu kuruluşlar arasında bilgi akışı ve eşgüdümün sağlanması, yetki dağılımının önlenmesi yönünde gerekli kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır.
3. Toplumun gerçek ve temel ihtiyaçlarına dayalı, ekonomik ve teknolojik yönden uygun, sürdürülebilir gelişme hedeflerini karşılayacak, kentsel ve çevresel açıdan sağlıklı projeler üretilmeli, yatırım öncelikleri ve buna ait ölçütler belirlenerek, ülke kaynaklarının optimal kullanımı gerçekleştirilmelidir.
4. Finansman kaynakları geliştirilerek, özellikle öncelikli yatırımlar hızlandırılmalıdır.
5. Turistik tesis ve ikinci konut alanlarının yoğun olduğu yerleşimlerde altyapı tesisleri yapımı için finansman modelleri geliştirilmelidir.
6. Kentsel altyapının her bir kent ölçeğinde ayrıntılı envanteri çıkartılarak, coğrafi bilgi sisteminin gerçekleştirilmesi için sağlıklı ve erişilebilir veri tabanı oluşturulmalıdır.

7. Altyapının bileşenleri ile ilgili olarak ülke boyutunda ve yerel ölçekte, uygulamaya yönelik uygun teknolojilerin geliştirilmesini amaçlayan araştırma ve geliştirme çalışmalarına gereken önem ve öncelik verilmelidir.
8. Miktar ve kalite açısından tehdit altında kaldığı bilinen kısıtlı su kaynaklarımızın korunması, planlanması, tahsisi, kullanımı, denetimi esaslarını belirleyici su yasası öncelikle hazırlanmalıdır.
9. Temel hedef, eko-sistemlerin hidrolojik, biyolojik ve kimyasal fonksiyonlarını koruyarak, insanlara yeterli miktarda ve uygun kalitede su temin etmek, sektörler arası (içme-kullanma, sulama, enerji) dağılımı sağlamak için entegre ve sürdürülebilir su kaynakları planlaması ve yönetimini gerçekleştirmek olmalıdır.
10. Su ve atıksu bedel takdirlerinde, ödenebilirlik esas olmak üzere, düşük gelir gruplarını olumsuz etkilemeyecek şekilde kademeli tarife uygulanmasına, yaratılacak ek kaynağın kamu yatırımları eliyle kullanıcıya geri dönüşünün sağlanmasına ilişkin yöntem ve ilkelerin belirlenmesi mekanizmaları oluşturulmalıdır.
11. Altyapı tesislerinin işletme-bakım-onarım hizmetlerinin yerel yönetimlerce etkin, verimli ve tekniğine uygun bir biçimde gerçekleştirilmesi yönünde eğitim çalışmalarına ve kapasitenin yapılandırılmasına öncelik verilmelidir. Bu amaçla ilgili kuruluşlarca tesislerin işletilmesi konusunda öneri ve ilkeleri içeren işletme el kitapları hazırlanmalı, inşaat bitiminde personelin iş başında eğitimini sağlayıcı düzenlemeler yapılmalıdır.
12. Belediye nüfusu, gelişme potansiyeli, altyapı tesislerinin özellikleri dikkate alınarak eleman gereksinmesi belirlenmeli, kalıcı statülere dayanan personel sistemi oluşturulmalı, personelin hizmet içi eğitimi sağlamak üzere ulusal bir eğitim merkezi kurulmalıdır.
13. Yatırımcı kuruluşların kontrollük hizmetlerini etkinleştirici, işletmede yaşanan sorunları giderici düzenlemeler yapılmalıdır.
14. Hizmetlerden yararlananların, bu hizmetleri kesintisiz, yeterli ve kaliteli bir biçimde, ederi ödenmek koşuluyla sağlayabilmeleri güvence altına alınmalı, tüketicinin korunmasına özen gösterilmelidir.
15. Müteahhitlik parasal güce dayanan bir iş olmaktan çıkarılıp belirli niteliklerin arandığı teknik ve bilimsel sorumluluğa dayalı bir sisteme oturtulmalıdır.

## SONUÇ

Yerel hizmetlerin küresel düzeyde liberalizasyonu, yerel yönetim maliyesi üzerinde çok yönlü etkiler yaratmakta, yerel yönetimleri ulus-devlet hazinesi yerine uluslararası piyasalara bağlama etkisi yaratmaktadır. Ayrıca yerel hizmetler, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kurumlarca tam liberalizasyona kavuşturulmak istenen hizmet alanları içinde yer almaktadır. Bu gelişmeler, yerel yönetim - merkezi yönetim ilişkilerini zorlamaktadır. Dünya genelinde yerelleşme baskısı, küreselleşme dinamiklerinden doğmaktadır.

Küreselleşme süreci ile doğan sakıncaları önlemek ve bu süreçten en çok yararı sağlamak, bu süreci ulusal çıkar yararına yönetmek ile mümkündür. Bu hedef, ancak, idarenin bütünlüğü çerçevesinde gerçekleştirilebilir.

Her devlet örgütlenmesi, kendi esaslarını merkeziyetçilik ya da ademi merkeziyetçilik ilkelerinden birine göre belirler. Pekçok ülke gibi, Türkiye de merkeziyetçilik ilkesini benimsemiştir. Bu ilke temel olmak üzere, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları kabul edilmiştir. Böylece merkeziyetçilik ilkesinin bozulmuş biçimleri olan "bürokratik merkeziyetçilik", "kırtasiyecilik", "aşırı merkeziyetçilik" sapmalarının önü kapanmak istenmektedir. Yerelleşme ya da yerel yönetim reformları, bu temel çerçevede düşünülmelidir.

Yerelleşme politikaları, yerel yönetimlerden önce, merkezi yönetimde yeniden yapılanmayı gerektirmektedir. Merkezi yönetimin, yerelleşme ile doğabilecek çeşitli sakıncaları engelleyecek ya da ortadan kaldıracak biçimde yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetimler ile ilişkilerin yeniden formüle edilmesi büyük önem taşımaktadır.

Bu amaçla, yerel hizmetler alanında ulusal planlama çalışmaları genişletilmelidir. Su, atıksu sistemleri, katı atık hizmetleri, toprak kullanımı ve imar başta olmak üzere ulusal stratejiler açıklığa kavuşturulmalı ve bu sektörlerde finansman, yatırım ve işletme stratejileri açık biçimde belirlenmeli, çalışmalar planlanmalıdır.

Yerel yatırımların finansman sisteminde kamu kredilerini güçlendirmek, kamu kredilerini özel sermaye kredileri ile dış kredi kullanımını yönlendirecek güçlü bir araç olarak

kullanmak, bu amaçla kamu kredileri sistemini merkezi olarak yönetmek, günümüzde bu işle görevli İller Bankası'nı güçlendirmek gerekmektedir.

Yerel altyapı sektörlerinde uygun teknoloji ve işletme biçimleri bilgisi geliştirmek ve yerel yönetimlere teknik ve yönetsel bilgi aktarımını sağlamak amacıyla teknik kurumlaşmayı hızla gerçekleştirmek gerekmektedir. İller Bankası başta olmak üzere ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ile TÜBİTAK, üniversiteler, TODAİE, vb. kurumların katkıları sağlanmalıdır.

Yerel yönetim personeli ile ilgili olarak ulusal çapta geçerli standartlar geliştirmek, istihdam koşullarını iyileştirici ve verimliliği artırıcı önlemler geliştirerek uygulamaya koymak üzere uzman bir merkezi kurumlaşmaya gidilmelidir.

Yerel yönetimlerin fiilen hizmet verdikleri sınırlar ile belirlenmiş idari sınırları birbirinden kopmuştur. Mevcut yerel yönetim sınırları, ihtiyaçların gerisine düşmüş ve fiili hizmet sınırlarından küçük kalmıştır. Öte yandan belediye, mücavir alan, köy ve bunların dışında kalan alanlarda, aynı konuda farklı hukuk kuralları geçerli olabilmektedir. Sorunlara çözüm olarak ortaya atılan çeşitli yerel yönetim modelleri üzerinde, yeterli veri ile desteklenmemiş ve asıl olarak kısmi gözlemlere dayanmış olmaları nedeniyle uzlaşmaya varılamamaktadır.

Fiili hizmet sınırları ile idari sınırlar farklılaşmasını ve farklı tüzel kişilik sınırlarında farklı kuralların geçerli olmasını ortadan kaldırmak üzere alan reformları yapılmalıdır. Genişleyen ölçeklerde yerel katılım mahalle muhtarlığı örgütlenmesi güçlendirilerek güvence altına alınmalıdır. Yerel yönetim ölçekleri yeniden belirlenmeli; yerel yönetim kademelenmesi yeniden tanımlanmalı; demokrasi ve etkinlik amaçlarını birlikte sağlayacak en uygun işbölümü sistemi ortaya çıkarılmalı; bu amaçla gerekli bilimsel çalışmalar başlatılmalıdır.

Belediyeler örneğinde yerel yönetim finansmanı, Genel Bütçe Vergi Gelirleri'nin ülke genelinde %45'ini oluşturmaktadır. Bu oran büyükşehir belediyeleri için %54'e yükselmekte, diğer belediyeler için ise %40 düzeyinde kalmaktadır. Yüzde 45 merkezden transfere dayanma oranı, gelişmiş ülke oranlarına paraleldir. Ulusal amaçların gözetilmesi ve bölgeler ve kentler arası eşitsizliklerin giderilmesi amaçları, mali tevzinin temel ilkeleri olarak korunmalıdır. "Her yerel yönetimin bütçeden alacağı pay, ne kadar zenginlik yaratıyorsa o kadar olmalıdır" biçiminde bir yaklaşım, entegre olmuş bir ulusal ekonomi için anlamsızdır. Yerel yönetimlerin ulusal bütçeden ihtiyaçlarına göre pay almaları sağlanmalı, bu pay artırılmalıdır.

Bölgeler, iller ve yerleşmeler arası eşitsizlikleri azaltmak amaçlı mali tevzin, yerel yönetim maliyesi sorunlarının çözümünde anahtar yaklaşım olmalıdır.



Yerel yönetimlerin özgelirleri, başlıca zenginlik kaynakları vergi, harç, ücret dışı tutulması nedeniyle sınırlı kalmaktadır. Bunların başında kentsel toprak rantları gelmektedir. Günümüzde kentsel topraktan kamu kararı ve kamu yatırımları ile doğan rantlar kamu bütçesine döndürülememektedir. Bu amaçla kullanılabilecek olan "harcamalara katılma payı", "emlak vergisi", "imar ile ilgili harçlar" önemsiz büyüklüklerdedir. Değerlenme Vergisi gibi bir vergi konusu ise gelir sisteminde yer almamaktadır. Yerel yönetimlerin yerel gelir sistemindeki bu boşlukların giderilmesi, özgelir sorununun aşılmasını sağlayacaktır.

Belediyeler örneğinde yerel yönetim harcamaları, ülke genelinde %31 oranında yatırım alanına yönelmektedir. Personel harcamalarının toplam giderler içindeki oranı %30 düzeyindedir. Büyükşehir belediyelerinde personel gideri toplam giderin %15'i, diğer belediyelerde %41'idir. Yatırım harcamaları ise büyükşehirlerde toplam giderin %37'si, diğer belediyelerde %26'sıdır. Bu oranlar, 1990'lı yıllarda yerel yönetim personel harcamaları konusunda başlayan ve uzun yıllardır uygulanan baskının artık kaldırılması gerektiğini göstermektedir. Personel harcamaları üzerindeki baskı, yerel yönetim bürokrasisinin iyileştirilmesini, sürekli kılınmasını ve güçlendirilmesini önlemekte, bu durum yerel hizmetlerde verimliliğin düşmesine neden olmaktadır.

Yerel yönetimlerde istihdamın iyileştirilmesi yönünde gerekli önlemler alınmalıdır.

Ülkemizde yerel yönetimlere verilen görevler, gelişmiş Batı ülkelerinin yerel yönetimlerine verilmiş olan görevlerden farklıdır. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler *maksimum sosyal refah düzeyini sağlamak* amaçlı görevler ile donatılmışken, ülkemizde yerel yönetimler *minimum refah düzeyini korumak* amaçlı görevlere sahip kılınmışlardır. Bu nedenle, Türkiye'de yerel yönetimler en temel toplumsal koruma alanlarında iş görmektedirler. Bu alanların çoğunluğu, özelleştirme politikalarına uygun olmayan ya da özelleştirme sonunda toplumsal çıkarın zarar görebileceği alanlardır. Yerel hizmetlerde kamu örgütlerinin güçlendirilmesine ağırlık vermek ve yerel yönetimleri bu yönde güçlendirmek gerekmektedir.

Yerel yönetimler şirketleşme, şirket ortaklıkları, vakıflaşma, döner sermaye kurma, vb. yollarla genişleme eğilimi içine girmişlerdir. Genişleyen parçalar hemen her türlü denetimin dışına çıkmıştır. Merkezi yönetimin denetim örgütlenmesi güçlendirilmeli ve denetim sistemi gözden geçirilmelidir.

Yerel demokrasi, demokratikleştirilmek ihtiyacı içindedir. Yerel temsil sistemi, seçim sisteminin özellikleri ve partiler sisteminin yapısı nedeniyle toplumsal yapıyı yansıtmaktan uzaktır. Yerel meclislerde ücretliler, kadınlar ve gençlerin temsili yok denecek düzeydedir. Öte yandan güçlü başkanlık sistemi, yerel yönetimlerde meclis iradesini sınırlandırmaktadır.

Toplumsal yapıyı tam olarak yansıtmayan bu organlar arasında meclis aleyhine kurulmuş olan denge, yerel yönetimlerde açıklık, şeffaflık ve sorumluluk ilkelerinin yaşama geçmesine engel olmaktadır. Yerel seçim sisteminde yerel halk iradesinin önünü açacak mekanizmalar geliştirilmesi ve demokratik denetim olanaklarının genişletilmesi için gerekli siyasal ve yönetsel önlemler alınmalıdır.