

Beklenen

# Mahalli İdareler

Dergisi

AYLIK HABER YORUM AKTUALİTE VE MESLEKİ MEVZUALAR

ATILLA İNAN

Belediyelerin Deprem Felâketzedelerine Yardımı

Dr. R. CENGİZ DERDİMAN

Yerel Yönetimlerin Yapılandırılması Konusunda  
Alternatif Bir Model Önerisi

M.EMİN DOĞAN

Halka Dönük Belediye

HASAN TÜRKAL

Yerel Yönetimlerin İktisadi Faaliyetleri

Av. MUSTAFA HAMARAT

Belediyelerde Yapılan İhale Yetkilisi Kimdir?

ATILLA İNAN

Çevre Temizlik Vergisi Açısından Bina  
Sahiplerinin Durumu

ILYAS ARLI

Kamulaştırma Konusunda Süreler

MUSTAFA DÖNMEZ

4421 Sayılı Yasayla Getirilen Değişikliklerden  
Sonra Belediye Para Cezalarının Durumu

Yargı Kararları

Pratik Bilgiler

İç Genelgeler

Okuyucu Sorularına Cevaplar

64

AGUSTOS - EYLÜL

**BEKİR ENEN**  
**MA. ALLİ İDARELER DERGİSİ**

Aylık Haber-Yorum Aktüalite-Meslek ve Mevzuat Dergisi

**AĞUSTOS - EYLÜL - 1999 / Sayı: 64**

**Mahalli İdareler Derneği**  
Adına Sahibi  
Osman USTA

**Yayın Danışmanı**  
Yayın Kurulu

**Sorumlu**  
Yazı İşleri Müdürü  
Zeki ERTAŞ

**Abone İşleri Müdürü**  
Mehmet DİNÇ

**Dizgi**  
Zeki ERTAŞ

**Yönetim Yeri**

Cihan Sokak No: 31/9 Sıhhiye/ANKARA  
Tel: (0-312) 230 42 72 - 230 55 80 - 231 50 69  
Fax: (0312) 231 40 58

Dergide yayınlanan yazıların sorumluluğu yazarlara aittir.

Dergide yayınlanan yazılar kaynak gösterilerek iktibas edilebilir.

Yayınlanmak için gönderilen yazıların yayınlanıp yayınlanmamasına Dergi Yayın Kurulu karar verir. Yayınlanması uygun bulunmayan yazılar geri verilmaz. Yayın Kurulu yazının özüne dokunmaksızın kısaltma ve değişiklik yapabilir. Telif ücretleri, derginin yayımlandığı ayı takip eden ayın 20 sine kadar yazarlarımızın banka hesap numaralarına yatırılmaktadır.

1 Yıllık Abone : 35.000.000.-TL KDV dahil

(ISSN : 1302-2903)

**Reklam Tarifesi**

Dış Kapak : 40.000.000.TL  
İç Kapak : 30.000.000.TL  
İç Sayfa : 20.000.000.TL

**B a s k ı**

Yeniçınarcık Matbaası  
Tel: 256 38 33

## İÇİNDEKİLER

### Yayıncıdan

**Atilla İNAN**

*Sayıştay Uzman Denetçi*

Belediyelerin Deprem Felaketzedelerine Yardımı 3

**Dr. R. Cengiz DERDİMAN**

*3. Sınıf Emniyet Müdürü*

Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması  
Konusunda Alternatif Bir Model Önerisi ..... 7

**M. Emin DOĞAN**

Konya Büyükşehir Bld. Teftiş Kurulu Bşk.V.

Halka Dönük Belediye 15

**Hasan TÜRKAL**

Harran Üniversitesi İ.İ.B.F. Araştırma Görevlisi

Yerel Yönetimlerin İktisadi Faaliyetleri 21

**Av. Mustafa HAMARAT**

Konya Byş.Bld. Hukuk Müşavirliği

Belediyelerde Yapılan İhale Yetkilisi Kimdir? 25

**Atilla İNAN**

*Sayıştay Uzman Denetçisi Kamu Yönetimi Uzmanı*

Çevre Temizlik Vergisi Açısından Bina Sahiplerinin Durumu 29

**İlyas ARLI**

Milli Emlak Genel Müdürlüğü Daire Başkanı

Kamulaştırma Konusunda Süreler 33

**Mustafa DÖNMEZ**

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürü

4421 Sayılı Yasayla Getirilen Değişikliklerden Sonra Belediye Para Cezalarının Durumu 37

**Yargı Kararları**

Pratik Bilgiler 64

İç Genelgeler 70

Okuyucu Sorularına Cevaplar 76

# YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI KONUSUNDA ALTERNATİF BİR MODEL ÖNERİSİ

Dr. R.Cengiz DERDİMAN

3. Sınıf Emniyet Müdürü

## GİRİŞ

Ülkemizde, kamu hizmetlerinde etkinliği ve demokratik yönetim tarzını etkileyecek şekilde, aşağıda yeri geldiğinde değinilecek olan mali yönden güçsüzlük, görev ve yetki paylaşımı gibi gerekçelerle aksadığı belirtilen ve olumsuzlukları üzerinde durulan bugünkü yerel yönetim kazanmıştır. Bu yönden bir ara il özel idarelerinin kaldırılması önerisinin bile gündeme geldiğini söylemek mümkündür. (Tortop:1996,107,-1984,86).

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinde genelde ortaya konulan önerilerin, belediye, il özel idareleri ve köyleri yeni yapıda korudukları hatta bir kısım yazarlarımızın ilçelerimizde de özel idarelerin kurulmasına dair önerilerine rastlanmaktadır. (Yalçındağ:1977,61,146.)

Şunu da belirtmek gerekir ki, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması, örgütlenme tekniği, etkin hizmet ve verimlilik esasları dairesinde yeniden düzenlenmesi yönetim biliminin ilgilendirmekle birlikte, sistemin işleyiş tarzı, hizmetlerin görülmesi için

belirlenen kurallar, görev ve yetki paylaşımı gibi konuların kamu hukukunu ve mali problemlerinin giderilmesine ilişkin alanlar ise kamu hukukunun yanısıra mali yönetimi ve hukuku ilgilendirmektedir.<sup>1</sup> Bu bakımdan konu hem çok boyutlu ve hem de farklı bilimsel alanların ortak noktalarda bulunduğu bir alanda işlerlik kazanmaktadır.

Diğer taraftan, yerel yönetimlerle ilgili olarak terminolojik bir yaklaşımla bakıldığında, il özel idareleri, belediyeler ve köylerin farklı tüzel kişilikleri olan yerel yönetimler olduğu görülmekle birlikte, büyükşehir belediyelerinin bile önemli alanlarda farklılıklar arzettiği müşahade olunmaktadır. Bu bakımdan da konunun, özel olarak büyük şehir belediye yönetimi gibi konulardan ayrı tutulduğunu, ayrıca genel değerlendirmeler üzerinde kalınarak, ihtiyaç olduğunda il özel yönetimi, belediye ve köylerin örgütsel yapıları ve görev ve yetkileri gibi konulara değinilecek şekilde sınırlandırılmı belirtmekte yarar bulunmaktadır.

<sup>1</sup> Kamu yönetimi, örgütün daha çok teknik yönü, kurumlardaki iş ve faaliyetlerin verim ve tasarruf gibi ilkelerle belirlenmiş amaçlara ulaşabilmesi açısından planlanması ve ilişkilerin oluşturduğu hukuksal yönü ve kurulları belirler. Kamu maliyesi ise, tasarruf kaynak oluşturma gibi ilkelerle harcama teknikleri açısından kamu yönetimini, bunlarla ilgili kurulları belirlenmesi bakımından da kamu hukukusun ilgilendirmektedir. İdare hukuku ve kamu yönetimi arasındaki ilişki için bkz. (Eryılmaz 1997,38)

Bu çalışmada, karşılaştırmalı yerel yönetim modelleri üzerinde durulmaktan ziyade yukarıda belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu yönetimi ve hukuku kuralları nazara alınarak ülkemiz açısından bir yerel yönetim modeli ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu bakımdan, öncelikle ülkemizdeki yerel yönetim modeli ve sorunları hakkında kısa bilgi verilmiş ve arkasından da bu aksaklıkları giderebileceğini umudu ettiğimiz alternatif öneri örgütsel, görev ve yetki bölüşümü ile mali açıdan değerlendirilip tamamlanmış vaziyette ortaya konulmaya çalışılır. Bu öneri çerçevesinde yeni bir şekil alması ve kurallara bağlanması haklı olarak beklenen yerel yönetimin merkezi yönetim ile ilişkileri konusunda değerlendirilmiş ve araştırmamız, alternatif olarak yaptığımız öneriye işlerlik kazandıracağını sandığımız yan gereklerle desteklenmeye çalışılarak varılan sonuç özet mahiyetli olarak dile getirilmiştir. Diğer taraftan bu çalışma, model ağırlık olduğu için genel niteliklidir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılması bakımından kaynak çokluğuna rastlanmakla birlikte, bu çalışmada, daha çok izah ve iddiaları ortaya koymaya yarayabilecek düzeydeki kaynaklara yer verilmiştir.

## YEREL YÖNETİMLERİN BU GÜNKÜ DURUMU VE AKSAYAN YÖNLERİ

Ülkemizde yerel yönetimleri, 1982 Anayasası’nın 127 nci maddesinde ifade edildiği gibi, il, belediye ve köy halkının “mahalli müşterek” ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları ve karar

organları kanunla gösterilen ve seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Anayasa kuralımızın yorumundan da anlaşılacağı üzere, yerel yönetimler, yerinden yönetim kuruluşları olup, bu özellikleri gereği kendilerine verilen görev için kararlar alabilen ve aldıkları kararları da uygulayabilen, karar organları halkın seçtiği üyelerden oluşan kuruluşlardır. Eşdeyişle, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri yönünden anayasaya uygunluklarının tereddütsüz sağlanabilmesi için, kanaatimize göre yerel ve aynı zamanda müşterek nitelikli hizmetlerin yerel yönetimlere verilmesi gerekmektedir.

Yukarıdaki açıklamadan da anlaşılacağı gibi, yerel yönetimler özerk nitelikli kuruluşlardır. Çünkü özerklik, bir kuruluşun kendi başına karar alabilmesi ve aldığı kararları uygulayabilmesi imkanı ifade etmektedir. (Tortop: 1984,20) Özerklik, yerinden yönetim kurumlarının idari ve mali alanda sahip oldukları serbestçe hareket edebilme imkanı gösterir. (Gözübüyük: 1983,32). Özerklik, ülkemizin de taraf olduğu<sup>2</sup> “Yerel, Yönetimler Özerklik Şartı”nın yer verdiği yerel yönetimler için vazgeçilmez bir önem sahip statü olup anılan “şart”ın 3 üncü maddesine göre yerel makamların kanunla belirlenen sınırlar içinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusu çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı taşır. Bu hak, doğrudan eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları

2 “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” Türkiye tarafından 21.11.1988 tarihinde Strasbourg’da ve 8.5.1991 tarihli ve 3723 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunmuştur. 21.5.1991 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Bkz. (Tezcan-Öğütçü-Kutlu-Samcaktar, 1995, 11.63 vd).

dağıtım hizmetinin TEK, TEDAŞ gibi kurumları ve sularının sağlanması yerine görev belediyelere, Ormanların yetiştirilmesi ve yabancı ağaçların aşılması gibi hizmetlerin 3800 sayılı Kanunla Orman Bakanlığı'na ve 441 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'na; sanayi odaları mektep yeri açma gibi görevlerin 5590, 2567 ve 3277 sayılı kanunlarla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına; iktisat sandıkları kurulmasına izin vermek görevinin ise 3182 sayılı Bakanlar Kanununa göre banka şeklinde kuruluşa bürünmüş olup kurma yetkisinin Bakanlar Kuruluna verildiği görülmektedir.

Aynı şekilde belediyelere verilen görevlerden bazıları; örneğin, elektrik üretim ve dağıtım hizmetlerinin TEK, TEDAŞ gibi merkezi kuruluşlara; havagazi tesisi kurmak ve işletmek görevininin 397 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca Boru Hatları ve Petrol Taşıma Anonim Şirketine (BOTAŞ) umurun yiyeceği ve içeceği şeylerin üretim ve tüketimine ilişkin denetim yetkisininin 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sağlık ve Tarım Bakanlıklarına (Belediye sınırları içindeki gıda maddeleri satış yerleri ve buralarda satılan yiyeceklerin denetimi Sağlık Bakanlığınca Belediyelerle işbirliği yapılarak denetlenmektedir.) verildiği söylenebilir.

Hizmetlerin, özel idarenin sorunluluğunda iken belli bir etkinlik ve verim sağlanamaması gibi sebeplerle yerel yönetimlerden alındığı; aynı hizmetlerin merkezden yönetime aktarıldığında verim ve etkinlik sağlanmış olduğu belirtilmektedir. (Pirler-Gürsoy Başsoy: 1997,62,63).

Yerel yönetimlerin, üzerlerine aldıkları köy yollarını yapmak gibi etkin ve önemli hizmetleri yerine getirmek bir tarafa, kendi örgütleri içinde çalıştırılan kamu görevlerininin kimi zaman maaşlarını ödeyemedikleri hususu

kamuoyuna kadar kimi zamanlar yansımıştır. Gerçekten örneğin il özel idarelerinin üstlendikleri ve halen devam ettiği bilinen hizmetlerinin yürütülmesi gerek özel idare organları ve çalışanlarının ve gerekse il valilerinin özel gayretleri ile olmaktadır. Kaynak bulmak gibi hususlar da dahil özel idarelerin hizmetlerinde başarı çok boyutlu gayretlere bağlı olmaktadır.

2- Yerel yönetimlerin karşılaştıkları görev ve yetki çatışmasının bir bölümünü de kanaatimizce, **bir görev yetkinin, kimi zaman birden fazla yerel yönetim kuruluşlarına verilmesi teşkil etmektedir.**

Örneğin, bir belediye sınırları içinde, imar planına göre uygun olabilecek yere hem il özel idaresi ve hem de belediyenin, farklı şekilde tasarrufta bulunmasını egelleyecek hiçbir kanun hükmü yok denirse, kanaatimizce bu yanlış olmayacaktır. Bu bağlamda bir yere il özel idaresi otel yapmaya kalksa ve belediye de aynı yere hastane yapmak istediğini belirtse, iki yerel yönetim kuruluşu arasında hem yetki çatışması ve hem de değişik hukuksal problemler yaşanacaktır. Hatta köy kanunu açısından köylere il özel idareleri arasında bile bu husus yaşanabilecek durumdadır.

Hem yerel yönetimlerle merkezi yönetim ve hem de yerel yönetimlerin kendi aralarında yaşanabileceği söylenen bu tür görev ve yetki çatışmasının sebeplerini yerel yönetimlere ülkemizde ortaya çıkış seyri ve kanun hazırlama tekniğindeki eksikliklerde aramak gerekebilir.

Yerel yönetimler, ülkemizde, halkın müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılamak için, ortaya çıkmış kurumlar kimliğinde görünmemektedir. Örneğin Onar yerel yönetimler için "tanzimat ricalı bu teşkilatı, yönetim teşkilatımızı Avrupa'dakine benzetmek ve aynı zamanda hristiyan

ekaliyetlere de idareye iştirak hakkı verildiğini, binaenaleyh, idareden müslümanlar kadar hristiyanların da mes'ul olduğunu göstererek yabancı devletlerin siyasi entrikalarını önlemek ve müdahale sebeplerini ortadan kaldırmak maksadıyla kuruyorlardı" demektedir (Kabaalioglu-Yıldırım: 1995, 165) Osmanlı'da kurulan ilk vilayət meclislerinin ortaya çıkış sebeplerini ve gerekçeye (Eryılmaz: 1997, 107) bağlamak gerektiğini ve yerel yönetimleri batı taklitçiliğinin ürünü olduğunu söyleyenler de vardır (Tamer: 1994, 98; Yalçındağ: 1987, 39-43).

Zamanın haberleşme ve ulaşım sistemlerinin eksikliği, gerek merkez adına yetki kullanmak veya gerekse yerinden yönetim adına verebileceğimiz yetki kullanımını sureti ile oluşturulmuş sistemlerle, ağırlıklı olarak yerel yöneticiler tektr yetkisinin geniş tanınması ve bu çerçevede de Osmanlı'daki eyalet sistemini değerlendirmek ve 1913 tarihli İl Özel İdare Kanununun çıkarıldığını söylemek yanıltıcı olmaz kanaatindeyiz. Kaldı ki 1913 yılında çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu'nun hazırlanmasına kadar geçen yönetim sistemine ilişkin yeniden düzenleme evrelerini de aynı şekilde değerlendirmek mümkün olsa gerektir.

3. Aynı zamanda ayrı bir madde olarak belirtmek gerekirse, bu görev belirsizliği ve yetki çatışmalarının sebeplerinden birisi de, kanunlarımızın zamana uyarlanmamasında ve birbirleri ile uyumlu olarak hazırlanmamasında aramak gerekir. Yerel yönetim yasaları üzerinden bir hayli zaman geçmiş ve bir çok yönden değişimler yaşandığı halde bu uyumlu hale getirilmemesinden dolayı eskidiği ve birbiri ile paralel olmadığı söylenebilir (Tamer 1994, 116,117). Gerçekten ülkemizde ilk olarak çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu 1913, sonra çıkarılan Belediye Kanunu 1930, Köy Kanunu ise 1924 tarihli olup, zamanımıza

görev üzerinden bir hayli zaman geçmiş, şartlara göre hukuk tekniği ve kanun hazırlama metodu da nazara alınmak kaydıyla birbirleri ile uyumlu olarak yenilenmesi gereken kanunlardır. Bu kanunlar ve sonradan çıkarılan merkezi idarenin görev ve yetkileri ya da teşkilatlanmasını belirleyen kanunlar koydukları yeni hükümlere ilişkin eski kuralları çoğunlukla ilga etmediklerinden ortaya çıkan ikili durumların, hukuksal yorumlara sebebiyet verdiği ve meydana gelen tereddütlerin, örneğin kanunların zaman bakımından uygulanması ya da görev ve yetkilerin iki kuruluşa da tanınması gerektiği gibi yorumlarla giderilmeye çalışıldığı, ama bunun bir çözüm olmadığı söylenebilir.

Bizce kanunların hazırlanması sırasında, görev ve yetkilerin paylaşımı ile ilgili olarak sonradan çıkarılacak kanunların tutarlığı ve istikrarı açısından, önceki kanunlarda yer alan hususların nazara alınarak, nasıl bir hukuksal statü ile yeni kurullar konulacağına özenle üzerinde durulmasıdır. Bu bağlamda, kanun taslaklarının bakanlıklarda görüşülmesi sırasında bakanlıkların kendilerinden alınacak hizmetleri vermeye istemeyişleri ve kanunları kendileri yönünden gereği gibi yukarıda söylenen özeni göstererek incelememeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ve komisyonlarının, bu hususlara yeterince dikkat etmemeleri gibi sebepler, kimi zaman farkında olmadan yerel yönetimlerin hizmetlerinin ellerinden alınması sonucunu doğurabilmektedir.

4. Yerel yönetimlerde teknik eleman eksikliği görülmektedir. Araştırma ve inceleme gerektiren hizmetlerde, teknik elemanlardan zamanında faydalanılmamaktadır. Özellikle teknik alandaki gelişme dolayısıyla yüksek verimin elde edilmesinin merkezden yönetim sayesinde mümkün olacağı savunulmaktadır. (Tortop: 1984, 26,27). Yerel yönetim

tarafından kullanılır.

Yerel yönetimlere, kimi hizmetlerin (yerel nitelikleri dolayısı ile yerinde görülmesi demokratik yönetim gereklerinin tüm boyutlarda anlamlı bir şekilde uygulanabilmesi için yönetime katılma ve siyasi özgürlükler başta olmak üzere tüm özgürlüklerin anlamına uygun kullanılması gibi gerekçelerle (Gözübüyük: 1983, 32,33) ihtiyaç duyulmaktadır. Gerçekten, yerel ihtiyaçları o yer sakinlerinin iyi bilmeleri, olayın çok uzağında olan merkezi yönetim görevlisinin mahalli çözümler üretmesinin ve hizmetlerde ihtiyaçları nazara alıp öncelikleri tayin etmesinin mümkün olamaması, yerel yönetimlerin varlıklarını zorunlu kılmakta, bir başka ifade ile, etkin kamu hizmeti" için<sup>3</sup> merkezi yönetimlerin yanında yerel yönetimlere zorunluluk derecesinde ihtiyaç duyulmaktadır. Kaldı ki bazı hizmetlerin özellikleri veya siyasal veya idari ihtiyaçlar, bazı kamu hizmetlerinin merkezden yönetimin dışında yer alan, ayrı tüzel kişikleri olan kuruluşlara verilmesini zorunlu kılmaktadır. (Gözübüyük: 1983,31) Ancak, yönetime belli bir şekilde hareket serbestisi sağlayan "yetki genişliği" ilkesi ile şekillenmiş yönetim sisteminin yerinden yönetim ilkesi ile şekillenmiş yerel yönetimler karşısında bir alternatif olarak düşünülmesi yerinde olmaz. Gerçi örneğin Birleşmiş Milletler Yerel

Yönetimler Grubu araştırma raporunun bir yerinde de sanki yerinden yönetim deyimi ile, ister yetki genişliği veya ister özerklikle, bizim anladığımız manada bir hareket serbestisinin kastedildiği belirtilmekte ise de (Birleşmiş...: 1967,4). yetki genişliğinde öyle ya da böyle merkez tarafından "merkezin taşra kuruluşlarına", bir yetki devri söz konusu olduğundan, öngörülen ölçüde, yetkiyi kullanacak kişilerin merkez memuru olarak yetkiyi merkez adına kullanmaları ve hiyerarşik yapıda yer almaları dolayısıyla (Derdiman: 1995,81 vd) her zaman kendiliklerinden ve özerkliğin verdiği güvence gibi bir güven hissi içinde istikrarlı bir şekilde karar alıp uygulamaları mümkün olmayabilir. Yetki genişliği ilkesinde, merkezin yetki kullanımına müdahale etmesi, ya da yetkiyi doğrudan uygulama yapması gibi alternatif ihtimaller her zaman sakınca kimliği ile gündemde bulunabilir. Bu ilke ile yönetimin yasallığı prensibi gereğince, kullanılacak yetki, kanunlarla öngörüldüğü kadarıyla genişletilebilir.<sup>4</sup> Diğer taraftan yetki genişliğinde emir ve talimatlar ve hiyerarşi geçerli olduğu için, bunların sonucunda oluşan merkezle irtibat, yerel katılıma imkan vermez. Bu sebeple, yerel katılımın yetki genişliğinde varlığı iddia edilse bile, bunun sözde kalacağı anlamına uygun olmayacağı söylenebilir. Şu halde denilebilir ki, gerek merkezden yönetim ve merkezden yönetiminin yumuşatılması

<sup>3</sup> Etkin kamu hizmeti, kamu yönetiminde, hizmetlerin amaca uygun ve en iyi ve verimli şekilde yapılması demektir. Etkinlik, hizmete tahsis edilen geniş anlamdaki kaynak ile, amaç arasındaki uygunluk şeklinde düşünülebilir (Eryılmaz: 1997,115) Bu arada belirtmek gerekir ki, Keleş tarafından etkinlik, yerinden yönetimin varlık nedenleri arasında sayılmaktadır. (Kabaalioğlu-Yıldırım: 1995, 164'den naklen) Bu yönden de bakıldığında, halkın dilek ve isteklerinin etkinliğe katkısı tartışılmazdır.

4. Yetki genişliği ve yönetimin yasallığı persipleri iki ayrı anayasa kurumuna olup, etkisi ve kuvvet anayasadan gelen iki kurumun birbirleri ile uyumlu yorumlanıp, yetki genişliği ile şekillenen tüm yetkilerin de yasadan kaynaklanması gerektiği sonucuna varılır. (Derdiman, 1995, 81 vd) Ancak teknik bakımdan, bir yetkinin kanunlarla açıkça kaldırılmaması ya da yasaklanmaması, kısaca kanuna aykırı olmaması halinde hukuka uygunluğunun varlığı kabul edilmelidir. Bu durumda yetki genişliğinin sınırı, kanunlara aykırığın çizdiği kabul edilebilir.

biçimi olan yetki genişliği ve gerekse yerinden yönetim birbirinin alternatifi olamaz. Bu ilkelerden hiç birisi tek başına idari işlerin yerine getirilmesinde yeterli değildir. Her ülkenin bu yönetim sistemlerini, kendi siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel yapılar ile yönetim mekanizmasının yürütülmesinin getirdiği niteliklere göre ayarlaması gerektiği söylenebilir (Gözübüyük:1983, 30; Birleşmiş...:1967,13). Fakat unutmamalıdır ki, ekonomik ve sosyal kalkınmayı hızlandırmak kalkınma programlarının etkilerini sürekli hale getirmek için mümkün olduğunca süratli karar alınmasını sağlamak gibi faktörlerle, bu ilkelerin dengeli olarak uygulanabilmesi arzu edilenidir.

Ülkemizde, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili olarak birçok sorunlarla karşılaştıkları görülmektedir. Bunlar özetle şöyle sıralanabilir.

1- Yerel yönetimlerle merkezi yönetimler ve yerel yönetim birimleri arasında görev ve yetki çatışması ve karmaşası yaşanmaktadır. Daha önceleri yerel yönetimlere verilmiş pek çok görev ve yetkilerin sonradan çıkarılan kuruluş ve görev ve yetki kanunları gibi çeşitli kanunlarla merkezi kuruluşlara da verildiği, ancak bu yetkilerin yerel yönetimlerden açıkça geri alınmadığı bu sebeple de bir yetki karmaşasının ortaya çıktığı, bunun da ikili durumdan kaynaklandığı (Yavuz:1966, 151; Tamer: 1994, 99) gözlenmektedir. Kanunlarımızla mahalli idarelere tanınan eğitim, sağlık, bayındırlık gibi hizmetlerin birer ikişer merkezi idareye geçtiğini görmekteyiz.-(Gözübüyük:1967,4), Gerçekten özellikle il özel idarelerine verilen görevlerin bu şekilde aynı zamanda merkezi idare kuruluşlarına da

verildiğini zikretmek yerinde olacaktır. Anayasa Mahkemesi de bir kararında<sup>5</sup> bu soruna değinerek özellikle il özel yönetimlerinin yürüttükleri ve çoğunluğu kırsal alana yönelik yerel nitelikli bir çok görevlerin ve mali kaynakların çıkarılan yasalarla doğrudan merkezden yönetim kuruluşlarına aktarılmasının söz konusu olduğunu, bunun sebebinin ise, bilhassa çok partili hayata geçildikten sonra merkezden yönetimin geleneksel esirgeyici ve duyarlı tavrında yattığını ve akılcı, üretken, dengeli ve çağdaş yerel yönetim oluşturma ihtiyacına karşılık klasik bürokrasinin egemen olduğu merkezden yönetimin uygun gördüğü takdire dayalı ölçülerde yattığı yönünde değerlendirme yapmıştır.

Yerel yönetimlerin hizmet alanlarının daraldığını ve bu hizmetlerin aynı zamanda merkezi yönetime verildiğini bu konuda vereceğimiz birkaç ömikle belirlemek yerinde olacaktır. Köy ve il yollarını yapmak İl İdaresi Kanununun 78/1 maddesi gereğince önceleri il özel idarelerine ve daha sonra ise 5539 ve 1737 sayılı kanunlarla merkezi yönetime verilmiş ve 3202 sayılı Köy Hizmetleri Teşkilat Kanunu ile Yol Su Elektrik Kuruluşundan alınan köy yollarının yapımı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Aynı kanunun 78/2 inci maddesine göre bataklıkların kurutulması görevi, 1953 yılında çıkarılan 6200 sayılı Kanunla Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü görev alanına dahil edilmiştir. Kurutulan toprakların tarıma hazırlanması işlerinde ise Köy Hizmetleri kuruluşu da görev almaktadır. Bunun gibi, il özel idarelerine verilen, imtiyaz yapmak, tramvay, işletmek gibi görevlerin 3348 sayılı Kanunla Ulaştırma Bakanlığına elektrik

<sup>5</sup> Anayasa Mahkemesinin esas, 1987/18 sayılı kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, sayı 24,s.331 (Kabaaliđlu-Yıldırım:1995,169'dan)

kuruluşları teknik bilgi ve incelemeyi gerektiren hizmetlerde çoğunlukla merkeze başvurarak, merkezdeki teknik kadroların inceleme ve değerlendirmelerinden faydalanmaktadırlar. Bu ise merkezden yönetimin en önemli sakıncalarından birisine, kırtasiyeciliğe iş akışının fazlaşmasına ve zaman kaybına sebep olmaktadır. Bu durumda merkeze gönderilen birkaç sahifelik rapor bile, ilgili bakanlardan ve örneğin yerine göre Devlet Planlama Teşkilatı gibi birimlerden geçerek, klasörler dolusu kağıt yığını haline gelmektedir.

5. Yerel yönetimin aksamasına sebep olan etkenlerden bir diğeri de kanaatimizce siyasal kadroların olumsuz tavrıdır. Bu bağlamda, "tek tek ele alındığında, politikacıların o arada milletvekillerinin, merkezi idarenin görev alanı içinde bulunan hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesine fazlaca taraflar olmadıkları bilinmektedir. Ülkemizde politik etkinlik ve yeniden seçilebilme şansı büyük ölçüde devlet imkanlarını kullanmakla yakından ilgili görülmektedir. Bakanlar, parlamenterler hatta her imkanlarını kullanmakla yakından ilgili görülmektedir. bakanlar , parlamenterler

hatta her kademede politika ile uğraşanlar devlet bütçesinden sağlayabildikleri imkanlar ölçüsünde yerel sorunları çözebilme, seçim bölgelerine yatırım yapabilmekte ve o ölçüde prestij kazanarak seçmen gözünde itibar sahibi olmaktadır." (Pirler-Gürsoy-Başsoy:1997, 95,96).

6. Yerel yönetimlerin en önemli problemlerinden biri de mali yetersizlikleri oluşturmaktadır.<sup>6</sup> Yerel yönetimlerin gelirlerin gittikçe azalmaya başladığı söylenebilir. 1980'li yıllarda yerel yönetimler değil yatırım yapmak veya kendilerine verilen görev yerine getirmek çalıştırdıkları, personele bile ücret vermeyecek kadar mali yetersizliğe düştüklerinden, 1981 tarihli ve 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Pay Verilmesi Hakkında kanun'la il özel idaresine %1, belediyelere %5'lik pay verilmesi kabul edilmiştir. 1984 tarihli ve 304 sayılı Kanunla bu pay belediyeler için %10,30; özel idareler için ise %2,30, olarak belirlenmiştir. Fakat aradan geçen zaman içinde bu pay belediyeler için önce %8,55 sonra ise %9,25 olarak belirlenmesine rağmen en son olarak tekrar %8,55 olarak işlem yapılmaktadır. Özel idareler için ayrılan

6 Kısaca bilgi vermek gerekirse; İl özel idaresinin gelirlerini, genel bütçe ve vergi gelirlerinden verilen %1,20'lik pay, emlak vergisinden alınan %15'lik ödenekler ve özel kanunlarla belirlenen vergi, resim harç gibi kendi öz gelirleri, soğuk, sıcak kaynaklarla teşebbüs olarak yapılan faaliyetlerden alınan paylar, kira, satış veya tasarru ya da tasarrufların değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, yapı kullanma izni ve verilcek inşaat ruhsatlarından alınan paylar, her türlü bağış gibi diğer gelirler oluşturmaktadır. Genel bütçeden il özel idaresine aktarılan toplam gelir dağılımı nüfusa göre aktarılan paylar %1,12, İl Özel İdaresi Fonuna aktarılan paylar %0,28 Mahalli İdareler Fonuna aktarılan paylar ise %0,30'dan oluşmaktadır. Belediyelerin gelirleri ise, genel bütçeden alınan (en fazla) %8,55'lik (bu pay bütçe kanunlarına göre değişebilmekte ve %9,25'e kadar çıkabilmektedir.) paylardan, emlak vergilerinden çeşitli kanunlarla kendileri için öngörülen çevre temizlik vergisi gibi vergilerle, çalışma ruhsatı, kaynak suları, tellallık, hayvan kesimi, ölçü tartı aletleri muayeneleri, inar, işyeri açma izni, sağlık belgesi verme gibi alanlarda alınacak resim ve harçlardan, ayrıca belde sakinlerinden yapılan yardımlardan oluşmaktadır. Köyün gelirleri ise kendi faaliyetleri ile alınan küçük çaplı vergiler ve en önemlisi bugün sembolik olan salma vergisinden oluşmaktadır. (Eryılmaz: 1997, 125-127, 137,138; tortop: 1996, 117 vd.) Yalnız belirtmek gerek ki, il özel idarelerine Kültür ve Turizm Bakanlıkları ile Maliye Bakanlığından faaliyetlere göre yapılan yardımlardan da söz etmek gerekir. Maliye Bakanlığınca bir proje karşılığı olması aramadan il özel idaresi ve belediyelere her yıl Maliye Bakanlığının bütçesi transfer 900'ü R cetvelindeki harcama kalemine konulan ödenekten, Bakan onayı ile karşılıksız yardım yapılmaktadır. (Tortop: 1996, 122).

pay ise önce %1,70, sonra ise %1,20 olarak belirlendi. Bu rakamlardan bilahassa belediyeler için ayrılan payların %8,55 mi yoksa 9,25 mi uygulanacağı hususlarında bazen tereddüde düştüğü müşahade olunmaktadır. Görülüyor ki, bu paylarda bir azalma meydana gelmiştir.

Bu payları da belki azımsamamak gerekir. Çünkü örneğin İstanbul Belediyesinde yatırım harcamaları 1973 yılında 10 milyar iken 1986 yılında 340 milyar, Ankara belediyesinde 2,5 milyardan 69 milyara çıkmıştır. Ancak, bu yerel yönetimlerce yeterli görülmemekte ve ayrıca enflasyon gibi sebeplerle toplam gelirin reel değeri azalmaktadır.

Yerel yönetimlerin bu önemli gelir dışındaki gelirleri çok kayda değer sayılmaz. Ancak, bunların içinde yerel yönetimlerin teşebbüs olarak yaptıkları iktisadi faaliyetlerden sağladıkları gelirler önemli sayılabilir.

Yerel yönetim gelirlerinin toplanma usulü ve ayrılan payların hesaplanması gibi hususlar da çok karmaşık ve anlaşılması güç bir şekilde düzenlenmiş, basit bir anlatıma kavuşturulmamıştır. Ayrıca gelirlerin tahsisi

için genel bütçeden ayrılan payların %'si gibi hususların nasıl tespit edileceği de belirli değildir.

7- Uygulamada il özel idareleri, ilçeleri de kapsar durumda faaliyet göstermekte, bu ise kimi zaman aksaklığa meydan vermekte, ilçedeki hizmetin de ilden emirle yönlendirme sonucunu doğurmaktadır. Keza köylerin görev ve yetkilerinin tam manası ile yerine getirilmesi bakımından uygulamada ciddi aksaklıklar görülmektedir.

Yerel yönetimlerin bugünkü durumları ve aksayan yönleri nazara alınarak gerek görüşleri sürülerek ve gerekse yasa tasarıları hazırlanarak<sup>7</sup> çözüm önerileri üretilmeye çalışılmıştır. Ancak bu yasal çözüm önerilerinin de ihtiyaca cevap vermeyişinin çeşitli sebepleri vardır. Özetle denilebilir ki, önerilerde, yukarıda da söylendiği gibi, bu günkü sistem muhafaza edilmeye çalışılmış ve yerel yönetimlerin aksayan yönleri adeta parça parça düşünülerek yamama biçiminde düzenleme cihetlerine gidilmiştir. Üstelik gerek 1972 ve gerekse 1982 Anayasası'ndan sonra kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ile ilgili araştırma çalışmalarını öngördüğü önerilerin de gözönünde tutulmadığı görülmektedir. (Yalçındağ: 1985, 4)

**Devamı 65 inci sayımızda**

7 Yerel yönetimler için birkaç yasa taslağının hazırlandığı görülmüyor. Bu taslaklardan bu çalışmanın yapıldığı tarih itibarıyla en son hazırlanan için bkz. (Kaplan: 1998, 4 vd). Taslağın yayımından önce bilgi veren yazar bu konuda onlarca taslak hazırlandığını, hazırlanan her taslağın taslakta öngörülen yasadaki etkileyecek ve yetkilenecek muhtelif kişi, kurum ve kuruluşların etkisi ile budanarak ya da eklemeler yapılarak ilginç hale dönüştüğünü belirtmektedir.