

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 yayımlanan yazıların sorumluluğu yazarlara aittir.
- Dergide yayımlanan yazılar kaynak gösterilerek iktibas edilebilir.
- Yayınlanmak için gönderilen yazıların yayınlanıp yayınlanmamasına Dergi Yayın Kurulu karar verir. Yayımlanması 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 yazarların banka hesap numaralarına yatırılacaktır.

1 Yıllık Abone : 35.000.000.-TL KDV dahil

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

Yeniçinarcık Matbaası
Tel: 256 38 33

İÇİNDEKİLER

Yayıncıdan

Erol ÜNAL

Yüksek Mühendis Mimar

İmar Planlarının Düzenlenmesine İlişkin Yönetmelik Değişikliğiyle Getirilen Esaslar 1

Nagehan Talat ARSLAN

Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ. ve İ.İ. Bil. Fak. Kamu Yön. Böl. Araştırma Görevlisi

Merkezi Yönetim İle Yönetimler Arasında Görev ve Yetki Paylaşımı 12

Behlül AKSAY

Tapu ve Kadastro Müfettişi

2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu Uyarınca İdareler Arasında Taşınmaz Mal Devri 22

Dr. R. Cengiz DERMİMAN

3. Sınıf Emniyet Müdürü

Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konusunda Alternatif Bir Model Önerisi (II) 35

Mustafa DÖNMEZ

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürü

Belediye Zabıta Teşkilatı 48

Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği

(Seri No: 26) 56

Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile ilgili Değişiklikler 60

Yargı Kararları 62

Pratik Bilgiler 65

İç Genelgeler 72

Okuyucu Sorularına Cevaplar 75

YEREL YÖNETİMLERİN YENİDENYAPILANDIRILMASI KONUSUNDA ALTERNATİF BİR MODEL ÖNERİSİ (II)

Dr. R. Cengiz DERDİMAN

3.Sınıf Emniyet Müdürü

ÖRGÜTLENME

Yerel yönetimlerin hizmetlerinde etkin olabilmeleri ve varlık amaçları doğrultusunda faaliyetlerini yürütebilmeleri için, herşeyden önce örgütsel açıdan karmaşık bir yapının sadeleştirilmesi gerekmektedir. Çünkü kamu yönetimi tekniği açısından böylesine bir sadelik, kırtasiyeciliği önleyeceği gibi, zaman ve kaynak tasarrufu sağlayacaktır. Nitekim, buna göre, il özel idaresi, belediye ve köylerdeki görev karmaşasının önlenmesini sağlamak için, bunların aynen bırakılması ve bunun yanısıra bir de ilçe yerel yönetimleri önerisi (Yalçındağ 1985, 20) bir *taza fa* * kanaatimizce, bunlardan tamamen farklı bir şekilde, bir yerleşim biriminde tek bir yerel yönetim birimi kumak cihetine gidilmelidir. Örneğin Hollanda'da ve Danimarka'da benzer bir sisteme rastlanmaktadır. Yapılan bir incelemeye göre bu ülkelerde, önerdiğimiz benzer bir şekilde tek yerel yönetim birimine yer verildiği görülmektedir.

Örgütlenme açısından, il merkezi de

8) İlçe yerel yönetimlerinin kurulması önerisi çok öncelere rastlamaktadır. 1972 yılında hazırlanan İdari Reform danışma kurulu Raporu'nda ilçe yerel yönetimlerinin kurulmasına başlanması önerisine yer verilmiş; 1992 yılında tamamlanarak yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nde de ilçe yerel yönetimlerinin, ilçelerin temel hizmet birimi olarak kurulması önerisi yerilmiştir. (Pirler-Başsoy 1997, 24-26)

merkez ilçe kabul edilerek, her bir ilçede, il özel idaresi ve belediye yerine, ilçe yerel yönetimi kurulmalıdır. İlçe yerel yönetimi, ilçenin tüm mülki sınırları içinde, daha açık bir ifade ile, ilçe merkezi ve ilçeye bağlı köylerin tüm yerleşim yerlerini kapsadığı alanda görevli ve yetkili olmalıdır. İlçe yerel yönetimi, hizmetleri, kapsamı alanındaki köy, mahalle, mezra gibi yerlere götürülecek teşkilat olmalıdır. Bu durumda, diğer yerel yönetim kuruluşları kaldırılarak ilçe yerel yönetimi ana hizmet birimi esas alınarak örgütlenmeye gidilmelidir.

Örgümüzde, ilk kademe olarak algılanan mahalle ve köy yönetiminin üstünde temel hizmet birimi olarak ilçe ve il teşkilatı kademeli olarak örgütlenmektedir. Bir ülkede yerel yönetim kademelerinin, mahalli topluluklara en uygun şekilde hizmet götürmeyi sağlayacak şekilde belirlenmesi, kabulü ile mümkün olduğunca sade bir yönetim teşkilatlanması benimsenmektedir. Çünkü eklenecek her kademe, gelişmekte olan ülkelerde hizmetleri olumsuz yönde etkileyebilecektir. (Howen-Elshout: 1972, 48).

YEREL YÖNETİM BİRİMİNİN TEŞEKKÜLÜ VE YER YÖNÜNDEN YETKİLERİ

İLÇE YEREL YÖNETİMLERİNİN

İlçe yerel yönetimlerinin yer yönünden

belirlenmesi yerinde olacaktır.⁹

İlçe yerel yönetiminin başkanı, ilçe yerel yönetiminin başı ve yürütme organıdır. Başkan, bu sıfatla, ilçe yerel yönetimini yargı mercileri ve kamu kurumları önünde temsil etmekle, belediye emir ve yasaklarını, ilçe meclisi ve yönetim kurullarına başkanlık etmek ve bu mercilerin kararlarını yerine getirmek ve yönetim kurullarınca ya da kanun, tüzük veya yönetmeliklerce belirlenen ceza veya katılım paylarını tahsille yükümlüdür. Başkan şimdiki yerel yönetim uygulamasında yine benzer görevleri yerine getirmekle beraber (Gözübüyük-Tan:1,1998,216) kendisine, seçilmiş yerel yönetim yürütme organı olmak sıfatına uygun olarak, bazı yatırım ve harcamalara denetimi sonradan yönetim kurulunca yapıp tasdik edilmek üzere, karar verme ve uygulama yetkisi verilmelidir. Diğer taraftan, ilçe meclisinin ve yönetim kurullarının gündemlerini hazırlamak görevi de başkanın olmalıdır. Fakat, gündeme yeni konuların alınması ya da gündemin değiştirilmesi örneğin kurulların üye tam sayısının belli bir çoğunluğu ile mümkündür olabilmelidir.

Başkanın, aynı zamanda merkezi yönetimin bir vasıtası olarak, kanun, tüzük ve yönetmeliklerle hükümet emirlerinin duyurulmasını sağlamak, kuruluşun en yüksek amiri olarak emrinde çalışanlara kamu görevlilerine ilişkin mevzuatı uygulamak görevleri arasında yer almalıdır. Başkan bunun dışında kanunların kendisine verdiği devlet hizmetlerini yerine getirmelidir.

KÖY YÖNETİMLERİ

⁹) Danıştay 2. Dairesi 22.06.1942 tarihli ve E-42644-K 42/1695 sayılı Kararında aynı kanaati benimsemiştir. (Gözübüyük:1967,18. dipnot:26'dan naklen)

Halen bir yerel yönetim birimi statüsüne sahip, ama fonksiyonlarından bir hayli uzaklaştığı görülen köy yönetimlerinin, sadece kendilerini ilgilendiren, müşterek sayılabilecek ihtiyaçlarının bir kısmının giderilmesi için gerekli kararları alıp uygulamak ve gerektiğinde kendi yönetim kurullarına acele belli konularda yürütme yetkisi vererek konuları takip etmek üzere, bir "köy meclisi başkanı"nın başkanlığında "köy meclisi" oluşturulmalıdır. Nitekim yayımlanan bir rapora göre, Nijerya'da benzer bir şekilde, köy komitelerinin, sorunlarını görüşmek ve üst meclise iletme görevlerinin olduğu görülmektedir (Howen-Elshout:1972,53). Aslında, küreselleşme, ulaşım ve iletişimin getirdiği avantajlarla, tüm coğrafyaların yaklaştığı söylenece de sosyal, ekonomik, kültürel şartlar ve diğer bir çok faktörler, başlıbaşına kendi-içinde yaşamını sürdüren bir komünal olguyu ortadan kaldırmadığından, köyün oluşumu ve görev ve yetkilerinin dağılımı bakımından köy yapısını yeniye uyarlamak gerektiği kanaati ortaya çıkmaktadır. Buna göre köy yönetimi, köy meclisi yönetim kurulu ve köy muhtarı olmak üzere üç organdan oluşmalıdır.

Köy meclisi, Köyün görülmesi gereken işlerini programlamak,bütçeyi tasdik etmek, köyün yeleşim ve bayındırlık gibi işler ve yürütülmesi köy bütçesini aşacak ve ödeneği bulunamayacak hizmetlerle, başka köylerle veya ilçelerle müştereken yürütülmesi gereken hizmetleri ilçe yerel yönetiminden istemeye karar vermek gibi temel sayılabilecek görevleri yapmalıdır. Yönetim kurulu ise, köy meclisinin tasdik edeceği bütçe tasarımlarını hazırlamak, meclisin aldığı kararların uygulanmasını takip etmek, hizmetlerin

yürütülmesi için yapılan harcamaların hepsinin bütçeye uygunluğunu sağlamak için periyodik aralıklarla incelemek, meclisin olağan ya da olağanüstü toplantılarında gündemi hazırlamak sırasında muhtara görüş bildirmek, bağış, hibe gibi irade beyanlarını kabul etmemesi halinde, muhtarın gerekçeli yazısı ile bunları inceleyip karar vermek, meclis kararlarının uygulanması sırasında çıkan detay sayılabilecek hususların taktirini karara bağlamak, ceza tahsiline ilişkin itirazları incelemek gibi görevleri yürütmelidir. Köy muhtarı, köy meclisine ve yönetim kuruluna başkanlık etmek, organlar ya da mevzuat tarafından öngörülen ceza ve vergileri tahsil etmek, hibe, bağış gibi irade beyanlarını kabul etmek, köy organlarının aldığı kararları uygulamak, köyü muhatap kurum ve mercilerle şahıslar önünde temsil etmek, gibi görevleri yerine getirmelidir. Köy muhtarının merkezi hükümetin görevlisi sıfatı ile yapacağı görevler arasında, köyün emniyet ve asayişinin sağlanması, köydeki doğum, ölüm ve askerlik sırası gibi durumların nüfus idarelerine, suçlu ya da şüphelilerin veya köye gelip giden yabancıların Kimlik Bildirme Kanunu gereğince kolluğa bildirilmesi, köye gelen vergi memurları gibi hükümet memurlarına yardımcı olunması ve evlenme ve çeşitli onaylama işlemlerini yapmak görevleri bulunmalıdır. Köy muhtarının köyle ve merkezi idare ile ilgili görevlerini yerine getirecek köy korucusu, köy katibi gibi görevlilerin amiri sıfatı ile sevk ve idarelerini sağlamak yöneticilik görevleri arasında yer almalıdır.

MAHALLE YÖNETİMLERİ

Mahalle yönetimleri belli yararları gözetilerek kurulmasına rağmen, kişisel gözlemlerimizin de doğruladığı kadarıyla, sadece bir kimsenin ilgili mahallede ikamet

edip etmediğini bildiren yönetim haline dönüşmüştür. Hatta kamu düzeni ve kolluk faaliyetlerine katkıda bulunması beklenen mahalle yönetim örgütü ve muhtar, mahalle içinde ikamet edenlere ve mahalle dışına gidip kaydı aktarılması gerekenlere ilişkin iş ve işlemleri gereği gibi yerine getirmemişlerdir. Diğer taraftan mahallenin hiçbir idari fonksiyonu yok denirse yeridir. Bu gibi sebeplerle, idari reform danışma kurulu raporunda mahallelerin ve bunun yanı sıra bucakların kaldırılması, mahallelerin görevlerinin mahalli zabıta teşkilatına devredilmesi hususunun dile getirildiği görülmektedir. (Pirler-Gürsoy-Başsoy:1997,25).

Ancak, kanaatimizce, mahalle ve hatta köy için, sadece ve sadece kendi ihtiyaçları ile sınırlı olmak üzere, kendi aralarında görüşmeler yapabilecek, dilek ve istekleri ile görüşlerini ilçe yerel yönetimine aktarabilecek bir mekanizma oluşturulmalıdır. Köy ve mahallelerin, zabıtaya yardımcı olacak şekilde bu günkü görevlerinin daha belirgin ve özenli olarak yerine getirilmesini sağlayıcı tebirler alınmalıdır.

Zamanımızda, il sistemi içinde bucak denilen yönetim birimlerinin adeta hiç kalmadığı ve bucak yönetiminin silinmeye yüz tuttuğu, buna karşılık bucak yönetimin artık sadece yasal düzeyde kaldığı gözlenmektedir. İl İdaresi Kanunu'na göre, coğrafi ekonomik, güvenlik ve mahalli hizmetler bakımından, aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bucak, 1940'lı yıllarla, yeni bir statüye kavuşturularak, kendi sınırları içindeki köy ve belediyelerin yerel ihtiyaçlarını düzenlemek üzere bir bucak meclisi ve bir bucak komisyonu kurulması öngörülmüştür. Merkezi yönetimin bir uzantısı olarak bucak, bu hali ile, hem yerel

bir yönetim kuruluşunun işlerini belirlemeye katkıda bulunmak keyfiyeti ile özerkliğe karşı çelişki oluşturmuş ve hem de kendi üzerine düşen yönetim görevlerini de yerine getirmemiştir. Gelişim gösteren bucak ve hatta kasabalar bile son yıllarda ilçeye dönüştürülünce beklenen yarar da sağlanamamıştır. (Gözübüyük:1983,71) Hal böyle olunca, yönetim kademeleşmesi açısından başlıbaşına yukarıda belirtilen kompleks yapıya sebebiyet verilmemesi için bucak ve kasaba yönetimi kaldırılmalıdır.

Kısaca söylemek gerekirse, mahalle meclisi, mahallenin ihtiyaçlarını belirlemeli, bunlardan hangisinin ilçe yerel yönetimince, hangisinin merkezi yönetimden talep edilmesi gerektiğine karar vermeli, mahalle meclisi başkanı ise, bu dilek ve isteklerin ilgili yerlere iletilmesi, sonuçlarının takip edilmesi ve meclis ile muhatap yerlerin ilişkisinin sağlanması ile görevli olmalıdır. Başkannın mahalleye gelen ve giderlerin kayıtlarının tutulması şüphelilerin zabıtaya bildirilmesi, apartman yönetici gibi kimselerle diyalog kurularak emniyet ve asayişinin temini için bilgi akışının sağlanmasında katkıda bulunak görevleri olmalıdır.

YEREL YÖNETİMLERE VERİLECEK GÖREV VE YETKİLER

Önerilen sistemde yerel yönetimlerin görev ve yetkiler yönünden güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Bu sebeple, model, tabir yerinde ise sonuçta, bu günkü uygulamaya nazaran, fiilen güçlendirilmiş yerel yönetim modelini ¹⁰ benimsemektedir.

10) Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle görev dağılımı bakımından ilişkileri bazı alternatif modeller ile sürülebilir. Herşeyden evvel güçlü merkezi idare sisteminde her hizmet merkez ya da merkezin taşıra uzantıları tarafından hiyerarşik bağlamda ve ihtiyaçlara

Yerinden yönetim, merkezi yönetimin hizmet yükünü hafifleten ve makro düzeydeki hizmetlere daha konsantre bir şekilde eğilme imkanı veren bir ilke olup, bu bağlamda yerel yönetimlerin, planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından güçlendirilmesi öneriye değer görülmektedir. Hükümetlerin bir yandan yoğunlaşan uluslar arası ilişkiler yönündeki rollerini diğer yandan ülke içindeki enflasyon, istihdam, güvenlik, çevre ve savunma gibi işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmek için, mevcut yapılarını yeniden gözden geçirmek ve desantralizasyona gitmek mecburiyeti bulunmaktadır. (Eryılmaz: Yerel ...:1997,27).

Bu anlamda, yerel yönetimlerle merkezi yönetimlerin, idari bölümlene açısından bir birlerine zu birimler değil, birbirlerini tamamlayan birimler olduğunu kabul etmek gerekmektedir. (Tamer:1997,4) Yerel yönetimler bu bakımdan merkezi yönetim gibi, kamu hizmetlerini asli derecede yürütecek kamu kurumlarıdır.¹¹ Bu nedenle, hizmet

uygun yetki genişliği prensipleri çerçevesinde yerine getirilebilir. Merkezin kendi takdirine göre, hizmetlerin bir kısmını yerel kuruluşlara bırakmaları, yine güçlü merkezi yönetim içinde algılanabilir. İkili sistemde, hizmetler merkezi yönetimle yerel yönetim arasında bölüşülmüştür. Genelde teknik hizmetler, merkezi idare tarafından yerine getirilir. Mahalli hizmetler ise yerel yönetimlere bırakılır. Güçlü yerel yönetim modelinde ise, hizmetler ağırlıklı olarak yerel yönetim tarafından yerine getirilir; merkezi yönetim genelde koordinasyon ve destek hizmetlerinin yerine getirilmesinde etkin olur. Bu konuda bkz. ve kırs: Birleşmiş: 1967,13,14 Ancak, ilerinde de açığa çıkacağı gibi, güçlü yerinden yönetim deyiminden kastımız, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin bu güne nazaran mahalli müşterek hizmetlerin yerel yönetimlere verilmesini sağlayacak şekilde güçlendirilmesidir.

11) Kanaatimizce, yerel yönetimler, bir yazarın söylediği gibi (Doğan:1995,308) merkezi yönetimin

Beklenen Mahalli İdareler Dergisi

bölüşümünde kamu düzeni, kamu yararı, kamusal etkililik, verimlilik, mali tevzin (dengeleme) gibi hususlar dairesinde (Tortop:1996,27; Tamer:1994,106,1111). 1982 Anayasası'nın mahalli müşterek ihtiyaçların mahalli idareler tarafından yürütülmesi hususundaki 127/1. maddesi hükümünün gereği de nazara alınarak görev ve yetki bölüşümüne gidilmelidir. Hizmet bölüşümünde kanaatimizce öncelik Anayasal kural olarak hizmetin mahalli ve müşterek olma karakterinde aranmalıdır.

Bu değerlendirmeler çerçevesinde, öncelikle 1921 Anayasasının konu ile ilgili 11 inci maddesi hükmüne benzer bir şekilde, menfaati birden fazla ili kapsamayan, iç ve dış siyaset, yasama, askeri ve adli işler ile iç ve dış güvenlik uluslar arası ilişkiler ve hükümetin genel politikasının gereği olarak yerine getirilen hizmetler dışında yer alan vakıf işleri, eğitim, öğretim, sağlık, iktisat, ziraat bayındırlık, sosyal yardım ve sosyal güvenlik görevlerinin yukarıda belirtilen ölçülere uygun olan boyutlarının mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi sağlanmalıdır.

Bu bağlamda, merkezi idare; ulusal veya bölgesel nitelikli hizmetlerin ya da bu hizmetler için plan ve politikaların hazırlanması ve uygulanması, yerel veya ulusal düzeyde yürütülen kamu hizmetlerinin koordinasyonunun sağlanması, hizmetlerle ilgili yenilikleri izleme ve bilgi toplama hizmetleri, talep halinde mahalli idarelere rehberlik etme, eğitim alanında ve mali ve teknik alanda mahalli idarelere yardım etme görevleri verilmelidir.¹² bu çerçevede yerel

yan hizmetlerini yürüten birimler değildir. aksine bir düşünce kamu hizmetlerini gören birimlerin kademeleşmesi sonucunu doğuracağından özerkliğe aykırılık oluşur.

12) Mahalli idarelerce hangi hizmetlerin verilebileceği.

yönetim modelimizin esas birimi olan ilçe yerel yönetimlerine verilecek görevler özetle şöyle sıralanabilir.

Eğitim Hizmetleri ile ilgili olarak;

1- Milli Eğitim Bakanlığı'nın belirlediği esaslar dairesinde okul öncesi eğitim, çıraklık, dikiş nakış, hali dokuma ve folklor kursları gibi yaygın eğitim için hak eğitim ve özel eğitim kursları açmak;

2- Öğrenci, yurtları açmak ve yönetmek;

3- Yardıma muhtaç öğrencilere yardım etmek, karşılıksız burslar vermek, bu konularda diğer mahalli idarelerle işbirliği yapmak;

Sağlık ve Sosyal Yardımla ilgili olarak

1- Aile planlaması, ana-çocuk sağlığı, aşılama, buna benzer koruyucu sağlık hizmetlerini yürütmek;

2- Hastane, dispanser, sağlık ocağı, sağlık evi gibi muayene, teşhis ve tedavi merkezleri kurmak ve bunları işletmek;

3- Sağlık konusunda halkı bilgilendirmek, halkın böylece hastalıklardan korunmasını sağlamak;

4- Huzurevi, çocuk bakım evi, kreş, gündüz bakımevi ve yetiştirme yurdu gibi yerler açıp işletmek;

5- Ilıca, kaplıca ve termal tedavi merkezleri kurmak ve yönetmek ya da işletilmesine yardımcı olmak;

hangi hizmetlerin de merkezi idarede kalabileceği hususunda son zamanlarda bir çok çalışma yapılmıştır. Örneğin bkz. (Gürmez: 1995,327) vd. Görev bölüşümü ile ilgili olarak en kapsamlı eserlerden birisi de yine yeni yapılmıştır. (Pirler-Başsoy-Gürsoy:1997,98vd) Yapılan yasa tasarıları da konu ile ilgili olarak yasal yönü oluşturulmuştur. (...plan, 1998,4 vd) Yukarıda yapılan değerlendirmelerde bu gibi çalışmalardan da esinlenilmiştir.

Beğlenen Mahalli İdareler Dergisi

6- Özürlülerin ve suç işleyen çocukların ve diğer şahısların topluma kazandırılmasını sağlayıcı tedbirler almak;

Gençlik, Spor, Kültür ve Turizm hizmetleri ile ilgili olarak;

1- Sağlıklı nesillerin oluşturulmasına katkı için, sporun kitlelere yaygınlaştırılmasını sağlayıcı tedbirler almak; sporu yaygınlaştırmak, bunun için de spor tesisleri açarak işletmek;

2- Amatör sporu teşvik etmek;

3- Gençlerin boş zamanlarını yararlı bir şekilde değerlendirecek her türlü merkezler kurmak;

4- Kültür, sanat merkezleri ve okuma salonları kurmak ve bunları yönetmek;

5- Milli ve yerel gelenek, görenek ve değerlerimizin öğrenilmesi için gerekli bilgi ve belgeleri araştırmak, arşivlenmesini ve bu belge ve dokümanlardan yararlanılmasını sağlamak;

6- Mahallin tarihi, kültürel sosyal ve tabiat varlıklarını korumak, tanıtmak ve değerlendirmek;

7- Turizm bölge ve alan merkezlerinin ve tarihi yerlerin belirlenmesinde görüş bildirmek ve bunların imar planlarını yaparken, (eski eserler kurulu, Bayındırlık ve Turizm Bakanlıkları gibi) merkezi idare birimlerinden görüş almak;¹³

13) Bu konuda, hazırlanan örneğin, "Mahalli İdareler merkezi idareler arasında görev bölüşümü, hizmet esislerinin belirlenmesi ve çeşitli kanunlarda mahalli idarelerle ilgili değişiklikler yapılması hakkında kanun taslağı"nda (Kaplan: 199,4 vd), bu yerlerin imar planlarının belirlenmesinde yerel yönetimlere sadece görüş bildirme görevinin verilmesi bizzat yeterli değildir. Mahallin yerel ihtiyaçlar nazara alınarak, imzaları ve düzenlenmesi ve bunun yanı sıra ülke düzeyinde ihtiyaçları karşılayabilecek nitelikli hizmetlerin ahenkli bir şekilde yürütülmesi gerekli bu tür ikili ilişkilerde, mahalli idarelere plan ve program yapmak merkezi yönetimlere sadece görüş bildirmek yetkisi verilmelidir.

Tarım, Ekonomi ve Ticaret Hizmetleri Bakımından;

1- Tohum temizleme ve ilaçlama tesisleri kurmak; bitki hastalıkları ile mücadele etmek, hayvan ıslahı ve üretimi çalışmaları yapmak; hayvansal ve bitkisel alanda aşılama hizmetleri yürütmek;

2- Hayvan yetiştirilmesi için mera ve otlaklar oluşturmak, besihaneler açmak ve işletmek;

3- Tarımsal alanların sulanması için gerekli hizmetleri yürütmek; suyun bu maksatla dağıtımını sağlamak;

4- Su ürünlerinin üretilmesini sağlamak ya da bu üretimi yapanlara izin vermek;

5- Üretilen ürünlerin değerlendirilmesine yardımcı olmak, bumsatla kuruluşlar oluşturmak veya kamu kurumu ya da özel kuruluşlarla işbirliği ve ilişki içine girmek;

6- Küçük sanayi ve organize sanayi bölgeleri kurmak;

7- İçme suları için tesisler kurmak;

8- Her türlü taş, kum, toprak ve benzeri ocakları açmak, işletmek ya da işleticilere izin vermek ve yardımcı olmak;

Çevre, Orman ve Ağaçlandırma Hizmetleri Bakımından;

1- Hava, su, toprak ve gürültü kirliliğini önleyici; kirliliğe yol açan uygulamaları yoketmek için yaptırımlar da dahil tedbirler almak;

2- Halka açık piknik alanları ve dinlenme yerleri tesis ederek hizmete açmak ve yönetmek;

3- Ormanlar ve koruluk alanlarını yetiştirmek; erozyon gibi toprak kayıplarına engel olmak;

4- Nesli tükenecek hayvanların üretimini için tedbirler almak;

5- Yangınla mücadele etmek ve bu maksatla itfaiye teşkilatı kurmak;

İmar ile ilgili hizmetler bakımından;

1- Nazım planlar ile plan değişikliklerini yapmak ve uygulamak;

2- Bina yapımına ve onarımı gibi hususlarda izin vermek;

3- Köy yerleşim alanlarına dair planların hazırlanmasında, talep halinde yardımcı olmak;

4- İmarlı arsalar üretmek, satmak, bu arsalar üzerine yapılar yapmak, bunlar için gerektiğinde kamu kurumları ve özel kuruluşlarla da irtibat kurarak, projeler üretmek, sanayi tesisleri gibi tesislerin kurulabileceği yerleri planlamak;

İnşaat Bayındırlık ve Altyapı Hizmetlerine İlişkin Görevleri

1- Görev ve yetki sahasında yolların, kanalizasyon, su ve elektrik gibi alt yapı hizmetlerinin yapılmasını sağlamak;

2- Tesislerin bakım ve onarımlarını sağlamak ve bu konuda mali imkansızlıkların bulunması halinde, genel katma ve özel bütçeli kuruluşlardan mali destekler talep etmek;

3- Göl, akarsu ve denizlerin karşılıklı ulaşımını sağlayıcı asli ya da yardımcı olma niteliğinde tedbirler almak,

4- Afetlere uğrayanlara ilişkin acil tedbirler almak,

Beldede trafik kayıtlarının tutulması, alt yapı hizmetlerinin yürütülmesi, sürücü ehliyetlerinin verilmesi ve hatta bunların denetlenmesi gibi görevler de yerel yönetimler tarafından yerine getirilebilecek görevler niteliğini taşımaya müsait

görülmektedir. Nitekim, Federal Almanya'da sürücü belgesi verilmesi, trafik denetimi gibi hizmetlerin, Belçika'da da Trafik ve Ulaşım hizmetleri, telefon kabinleri, ağaçlandırmalar, aydınlatmalar ve liman hizmetleri gibi hizmetlerin yerel yönetimlerin görevleri içinde olduğu belirtilmektedir. (Tortop: 1996,80,91) Buna benzer örneğin, silah ruhsatlarının, takibi için güvenlik kuvvetlerine listesinin ve alacaklarının durumlarının araştırılması maksadı ile bildirilmesi gibi kayıt ve tescil ağırlıklı olan ve pasaport gibi devletin milli karakteri ile ilgili olmayan hizmetlerin de yerel yönetimlere verilmesi en azından tartışılmalı ve uygun olanlarının yerel yönetimlere verilmesi sağlanmalıdır. Gerek Trafik ve gerekse silah ruhsatları gibi tescil hizmetlerinin doğrudan doğruya asayiş hizmeti içinde yer almaması dolayısı ile bunların denetimi kolluk kuvvetlerinde bulunabilir. (Derdiman: 1997,76,77)

Köy yönetimleri, ilçe yerel yönetimleri için tasarlanan bu görevleri aynen yerine getirme yetkisine sahip olmalı; ancak, mali imkansızlıkları gibi aksaklıkların ortaya çıkması sebebiyle hizmetleri yerine getirmemeleri halinde, ilçe yerel yönetiminden yardım istemelidirler.

YEREL YÖNETİM ORGANLARI-NIN OLUŞUMU:

Bugünkü uygulamada yerel yönetimlerin organlarının genel olarak seçilmişler ve atanmışlardan oluştuğu, köy derneğinde ise doğal üyelerin bulunduğu; organların az sayıda seçilmiş üyeden oluştuğu gözlenmektedir. Gerçekten, örneğin, Belediye meclisinde, nüfusu 10000'den az yörelerde 9, nüfus arttıkça sayısı artan ve nüfusu 10.00000'dan fazla olan yerlerde en fazla 55 üye yer alabilmektedir. Alınan kararların objektif olması, kayırmanın önlenmesi gibi

Beğlenen Mahalli İdareler Dergisi

amaçlarla, çalışma şeklini güçleştirmeyecek bir denge düşünölmek kaydı ile organlarda yer alacak üye sayılarının makul bir seviyede artırılması yoluna gidilmelidir. Üye sayısının lüzumundan fazla olması ise çalışmayı güçleştirecektir. (Gözübüyük:1967,40)

İlçe meclisi, köy ve mahallerleri de kapsayacak şekilde, seçilmiş ve atanmış üyelere oluşacaktır. Seçimlik üyeler, her halükarda köylerden en az üçer ve mahallelerden de ikişer olmak üzere, yerleşim yerlerinin, nüfus oranlarına göre temsil edilmesine imkan verilecek şekilde, en az 40 üyeden oluşmalı ve seçilmişler sıfatı ile, mahalle yönetimlerinin başkanları da bu üyelere ek olarak doğal üye sıfatı ile meclise katılmalıdır. Meclisin atanmış üyeler kadını ise, yerel yönetim biriminin, hesap, fen, imar işleri gibi, şelircilik ve yerel yönetimler konusunda esas hizmet birimi olarak görölebilecek birimlerin amirlerinde meydana gelmelidir. Yerel yönetimlerin organlarında atanmış üyelerinin bulunmasının demokrasiyi olumsuz etkileyeceği de söylenemez. Çünkü, demokratik düzen toplumdaki kişilerin yararına işlemesi gereken kişilerin de meclislerde görev almasında sakınca yoktur (Howen-Elshout:1972,57) Köy ile ilgili olarak düzenlenen son tasarıda, benzer şekilde, köy ve mahalle muhtarları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum temsilcilerinin, ilçe meclisine katılacak üyeler arasında sayıldıkları görölmektedir. Gerek yeni tasarılar da belirtildiği (Kaplan:1998,10,11) ve halen yürürlükte bulunan örneğin belediye kanundaki hükme benzer şekilde, bilgi ve görgüsüne başvurulmak istendiğinde meclis çalışmalarına fahri üyeler çağrılabilir; ancak bunlara oy kullanma hakkı verilmemelidir. Ancak şu andaki

uygulamada, belediye il özel idareleri ve köylerin ayrı ayrı olarak öngörölmüş meclisleri, aynı tür görevleri yaklaşık olarak yerine getirdikleri için önerimizde, tek yerel yönetim projesine bağlı olarak, tek meclisin oluşturulması doğal olmaktadır.

İlçe yerel yönetiminin ikinci organı olarak yönetim kurulu, düşüncemize göre ilçe yerel yönetim başkanının başkanlığında oluşturulan, atanmış ve meclisten bir yıllığına, seçilmiş üyelere meydana gelen bir kuruldur. Bayındırlık, hesap ve imar işleri müdürleri gibi uygun görölecek hizmetleri yürüten uygulamacı birim amirleri kurulun atanmış üyeleri olabilirler. Fakat seçilmiş üyeler, atanmış üyelere çok olmalıdır. Bunun gibi, atanmış üyelere oy hakkı vermemek ve bilgi ve görgüsünden faydalanılmak üzere fahri uzmanların da yürütme kurulu görüşmelerine katılabilmesi sağlanabilir. Yönetim kurulunda görev alacak seçilmiş üyeler örneğin 10-15 kişiden oluşabilir.

Köy yönetimi, köy muhtarı, köy yönetim kurulu ve köy meclisi olmak üzere üç organdan oluşmalıdır. Köy Meclisi, bugünkü uygulamadan farklı olarak, köyün tüm seçmenlerinden oluşmak yerine, tabii üyeler olarak 1 öğretmen, 1 korucunun ve varsa doktor olmak üzere 1 sağlık görevlisinin katıldığı en fazla örneğin 20 seçilmiş üyeden meydana gelmelidir.

Köy yönetim kurulu da atanmış ve seçilmiş üyelere oluşmalıdır. Öğretmen ve korucu ve varsa en az doktor olmak üzere sağlık görevlisi, atanmış üye olarak yönetim kurulunda bulunmalıdır. Seçilmiş üyeler de 8 veya 12 arasında olabilir.

Yerel yönetim organı başkanı, köy ve mahalle muhtarları, yine bugün olduğu gibi halk tarafından seçilmeli, tüm seçimler, tek dereceli, gizli oy açık sayım gibi ilkelere

uygun olarak yapılmalıdır. Oranlarda görev alacakların seçilmesi için öngörülecek diğer şartların içinde üyelerin, seçilmiş oldukları yerde en az 1 yıl ikamet etme şartı da getirilmelidir.

YEREL YÖNETİMLER İÇİN MALİ KAYNAKLAR

Gerek il özel idareleri ve gerekse belediyelerin gelirlerinin bir kısmının, genel bütçeden ayrılan yardımlardan oluştuğu,¹⁴ bir kısmının kendilerince işletilen kuruluşların getirdiği geldiği; diğer bir kısım gelirlerin ise, katılma payları, bir kısım harç ve risimler ile vergilerden oluştuğu görülmektedir. Özellikle belediyelerin vergi adı altında topladığı gelirlerin başında, belli oranda il özel idarelere tahsis edilen Emlak Vergisi, posta ticaretlerinden alınan haberleşme vergisi, Elektrik, Su ve Havagazı Tüketim Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi gelmektedir. İşgal, Tatil günlerinden çalışma izni, Kaynak Sularının kullanımı, Tellaflık, Hayvan kesimi, Muayene ve Denetim, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene, Bina inşaatları kullanım harçları ve çüz'i sayılabilecek şekilde, kayıt ruhsat harcı, imar ile ilgili harçlar, çeşitli muayene, rapor düzenleme gibi konularda alınan harçlarla, iş yeri açma izin harcı, belediyelerin tahsil ettikleri diğer gelir kaynaklarını oluşturmaktadır. (Tortop: 1996, 142, 155)

Köylerin de, imece, salma ve çeşitli konularda kesilen cezalar, emlak ve arazi gelirleri, köy adına ekilen tarla gelirleri gibi gelirlerle iş ve faaliyetlerini yürütme

14) Bu gelirleri, 1.3004 sayılı kanunla değişik 2380 sayılı kanun hükümlerine göre mahalli idarelere ayrılan paylar, 2. Devlet Planlama Teşkilatı Bütçesinden, 3. Turizm, Kültür, Maliye Bakanlıklarınca ilgili mevzuatına göre yapılan yardımlar, oluşturmaktadır. (Tortop: 1996, 117 vd)

çalıştıkları görülmektedir.

Görülüyorki, uygulamada, belediyelere, il özel idarelerine ve köylere çeşitli vergi, harç veya katılma payı gibi adlar altında çeşitli gelirlerin tahsis edildiği bunların çok karmaşık bir yapı oluşturduğu ancak yeterli olmadıkları müşahade olunmaktadır.

Önerimizde ilçe yerel yönetimleri ve köy adı altında toplanan kamu tüzel kişilikleri olarak teşekkül eden hizmet kuruluşlarının gelirlerini kanaatimizce yerel nitelikli ve makul oranlarda toplanan vergiler oluşturmalı, vergi miktarları, hizmet görmeye yetecek derece ve şekilde ayarlanmalıdır. Bu bakımda, yerel yönetim kuruluşlarına yukarıdaki vergi ve harçlara ilişkin kalemlerden de faydalanılarak, belirli adlar altında vergiler tahsis olunmalı, hizmetlerin görülmesinde yapılacak harcamaları karşılamak amacıyla yönelik harçlar alınmalıdır. Burada en önemli husus ise, devlet yardımının gerektiğinde mutlaka yapılabilmesi imkanının getirilmesi ve yöre halkına verilen hizmetlere katılma payı adı altında tahsilat yapılabilmesi, imece ve salmanın makul ölçütlerde yeniden iki yerel yönetim kuruluşu için de düzenlenmesi hususları gündeme getirilmelidir. Çağdaş devlette, hizmetlere bu şekillerde katılma yükümlülüğü, bir tür gelir vergisi türü oluşturabilir nitelikte görülebilir. Çünkü Anayasa Mahkemesi de bir kararında iptal istemini teşkil eden Köy Kanununun salmaya ilişkin hükmünün Anayasaya uygun olduğuna karar vermiştir. Kararda, salmanın köyde oturan veya madde ile ilgili bulunanlardan alınan dağıtılmalı bir çeşit gelir vergisi niteliğinde olduğu belirtilmiştir.¹⁵

15) Anayasa Mahkemesi'nin 24.05.1965 tarihli ve 12005 sayılı Resmî Gazete'de Yayımlanan Kararı (Tortop: 1996, 184'den naklen)

ÖNERİLEN MODELDE MERKEZİ YÖNETİMİN YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİSİ

Merkezi yönetimin yerel yönetimlerle ilişkisinin düzenlenmesinde ille gelen husus, 1982 Anayasası'nın 123/1. Maddesinde de dile getirilen, idarenin (kurulu ve görevleri ile) bütünlüğü ilkesine dayanarak yapılması gereken, vesayet denetiminin şekli ve niteliğidir. Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi olarak vesayet denetimi, uygulamada, yerinden yönetim kuruluşunun, organları, kararları, görevlileri ile işlemleri üzerinde cereyan etmektedir. (Gözübüyük-Tan:1998,735,736;Tortop:1994,13). Buna göre; kuruluşun personel ataması, kararlarının yerindeliği gibi adeta hiyerarşik denetime kadar varabilen karakter göstermektedir.

Kamu kurumu olarak da adlandırılabilen hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğinin azlığı ya da fazlalığı ölçüsünde, vesayet denetiminin sınırının genişletilebilmesinin belli oranda makul görünmesi söz konusu olsa da, yerel yönetim kuruluşlarının üzerinde, idarenin bütünlüğü ilkesine sığınarak, adeta hiyerarşiye varacak kadar denetim katılımının uygulanması bir noktada kesinlikle yerinde değildir. 1982 Anayasası'nın vesayet denetimi ile ulaşacak idarenin bütünlüğü, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ile kamu yararı gibi amaçlar merkezi idareye çok geniş hareket etme imkanı vermektedir. Bu tür denetim, hizmetin güvenli ve rahat, yerel istekler nazara alınarak görülmesine engel olduğu gibi, yerel yönetime merkezi yönetimin adeta hiyerarşik hükmetme yetkisi mahiyetinde görüleceği de açıktır. (Eryılmaz:1997,29)

Bu bağlamda, yerel yönetimler üzerinde, yerindelik denetimi uygulanmamalı, vesayet yetkisi hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı kalmalıdır.

(Tamer:1997,10; Yalçındağ:1985,15,16)
Buna göre yerel yönetimlerin, önceden kanun ve diğer düzenleyici işlemlerle önceden belirlenecek kurallar çerçevesinde her türlü işlem ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadıkları yönünde denetlenmeleri sağlanmalıdır. Bu şekilde de kamu düzeni ve hizmet verimliliği sağlanmış olacaktır.¹⁶

Ancak, bir yılın faaliyetleri için finansman bilançosunu da içeren bütçenin düzenlenmesinden sonra merkezi idareye bilgi verilmesi yerinde olacaktır. Çünkü, yatırımlar için öngörülen mali kaynakların yetersiz olması halinde, genel bütçeden aktarılacak payın miktarı ve diğer hususlar için merkezi yönetimin önceden bilgisinin olması ve yerine göre merkezi yönetimin yerel yönetimin bütçesine yargı mercii önünde itiraz hakkı tanınmış olacaktır. Merkezi yönetime, yerel yönetimler üzerinde yerindelik denetimi verilmesi halinde, bu onaylama ya da onaylamama yetkisi ile sınırlı kalmalı, bu konuda ortaya çıkacak uyuşmazlıkların da yargının üzerindeki dava yükleri ve şimdiki uygulamada yargı mercilerinin de kimi hallerde yerel idarelerin kararlarını vesayet yetkisi içinde onaylama ya da onaylamama yetkisi kullanabildikleri düşünülerek, yerel idari yargı mercileri tarafından kısa sürede karara bağlanması yoluna gidilmelidir. Örneğin, iki ilçe yerel yönetimini ya da ilçe

16) Danıştay Dava Daireleri Kurulu 25.02.1977 tarihli ve E:976/360 K: 977/99 sayılı Kararında, vesayet denetiminin, kamu yararının, kamu düzeninin ve hizmetlerde verimliliğin sağlanması amacı ile yapıldığını belirtmektedir. (Gözübüyük-Tan:1998,736'dan naklen) Bundan yerindelik denetiminin de gerektiği gibi bir sonuç çıkarmak mümkün görünse de, kanaatimizce, hukuka uygunluk denetimi ile de bu amaçlara ulaşmak mümkün görünmektedir. Örneğin, görevin gerektiği gibi yerine getirilmemesi halinde ihmal yerine göre bir idli ve/veya idari suç olarak denetimde bir ölçü olabilir. Dolayısı ile hukuka uygunluk denetimi de bu amaçlar için yeterlidir.

yerel yönetimi ile köy yönetimini ilgilendiren yol yapımı gibi ortaklaşa girilmesi gereken faaliyetlerde ya da merkezden yapılacak yardımların yapılması ile ilgili olarak çıkacak uyuşmazlıklarda bu yol kullanılabilir.

Önerdiğimiz modelde merkezi yönetim kuruluşları ile yerel yönetim kuruluşları, kendi hizmet alanları ile ilgili olarak koordineli faaliyet göstermelidirler. Merkezi yönetimden yerel yönetime aktarılan hizmetlerden sonra, merkezi yönetimin aktivitesinin bittiği değerlendirilmemeli, merkezi kuruluş, yerel yönetimlere aktarılan hizmetlerin yurt düzeyinde dengeli ve eşit yürütülmesini sağlayıcı koordine görevini de yerine getirmelidirler. Bununla ilgili olarak, merkezde yerel yönetimlere eğitim, hizmet alanları ile ilgili olarak gerekli hizmetleri vermek üzere, "Yerel Yönetim Bakanlığı", taşrada ise kuruluşları oluşturulmalıdır. Yerel Yönetim Bakanlığı kuruluşları ile birlikte, yerel yönetimlerin aralarında kuracakları birlikler, yürütecekleri müşterek hizmetler gibi konularda da koordinasyon görevini yerine getirmelidir.

ÖNERİLEN MODEL İÇİN YAN GEREKLER

Önerdiğimiz yerel yönetim modeline işlerlik kazandırılmasını sağlayacak bazı yan ve tamamlayıcı faktörler üzerinde de durulmalıdır.

Bunlardan birincisini, yöre halkında, sosyal sorumluluk duygusu ile oluşturulacak uzlaşmacı ağırlıklı siyasal kültürün yerleşmesi olmalıdır. Kişilerde hoşgörü ve sosyal sorumluluk duygusunun getirdiği anlayış olmasa, herkes hizmetin kendi çevresi yararına olmasını sağlamaya çalışacaktır. Bu noktada hangi öneri getirilirse getirilsin işlemez hale gelecektir Çünkü her modelin anlayışla karşılanmazsa eleştirilecek işlemez yönleri derhal ortaya çıkabilecek ve modelin kendisi asılamaz bir sorun haline gelecektir.

Sosyal sorumluluk duygusunun diğer

yönünü de yöre halkının üzerine tahakkuk edecek vergiyi eksiksiz vermesi, yerel yönetim makamlarının da bunları yerinde ve en iyi şekilde harcama yükümlülüğü oluşturmaktadır.

İkincisi, halkın yönetime katılım yollarının halk tarafından sorumlu bir şekilde kullanılmasıdır. Örneğin meclis toplantılarının takibi, alınan kararların yerinde olup olmadığını tavırlarla belli etme gibi yerel yarı doğrudan demokrasi yollarının etkileştirilmesi gerekmektedir. Halkın yönetime katılımı, şeffaf yönetim ve yönetimde yolsuzlukların giderilmesi için gereklidir. (Tortop:1996,47,48)

Yönetimde açıklığın da bir gereği olarak, yöre halkın ilgilendiren köklü kararların alınması ile ilgili olarak, örneğin ön bir kamuoyu yoklamasının yapılması, ruhsat verilecek projelerin uygulamaya geçirilmeden evvel etki ve tepkilerin alınması için önceden belli yerlerde maket olarak sergilenmesi, hizmetler hakkında genel ve kısa bilgiler yayımlanması gibi hususlar önemle üzerinde durulması gereken demokratik yönetim anlayışının bir gerekleridir. Örneğin İsveç'te yerel yönetimlerin, imar planları gibi önemli ve köklü kararların uygulamaya konulmasından evvel halkoyuna sunulması, bir yere yapılacak yapıya ruhsat verilmeden evvel o yapının projesinin inşaat yerinde sergilenmesi yollarına gidilmektedir. (Tortop:1996,48).

Yerel yönetim kuruluşları, uzmanlarla çalışan, kamu yönetimi tekniklerini ve örneğin insan kaynağı yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi olguları hizmetlerinde uygulamaya koyabilen anlayışı benimsemek ve idari teşkilatlanmayı da buna göre oluşturmak gerekmektedir.

Sonuç olarak denilebilir ki, önerilen her türlü sistemin, iyi uygulamalarla işlerlik kazanabileceği, kötü uygulama halinde en iyi önerinin bile işlemez hale geleceği unutulmamalıdır.