



KAMU POLİTİKALARINDA
YURTTAŞIN SÖZÜ

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TEMEL ÇERÇEVESİ

Prof. Dr. Erbay ARIKBOĞA



Bu proje Avrupa Birliđi tarafından
finanse edilmektedir.

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TEMEL ÇERÇEVESİ

Bu proje Avrupa Birliđi'nin maddi desteği ile hazırlanmıştır. Bu projenin içeriğinden yalnızca Yurttaşlık Derneği sorumlu olup herhangi bir şekilde Avrupa Birliđi'nin ve Türkiye Cumhuriyeti'nin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.



KÜNYE

YURTTAŞLIK DERNEĞİ, OCAK 2020

Yazar

Erbay Arıkboğa

Proje Ekibi (Alfabetik Sırayla)

Cansu Gürkan

Emel Kurma

Mustafa Çağrı Kurter

Yaşar Kanbur

Tasarım & Uygulama

Denk Tasarım

Miray Kurt

Raporda yer alan görüşler yazara aittir ve Yurttaşlık Derneği'nin görüşleriyle birebir örtüşmeyebilir.

Bu proje Avrupa Birliğinin maddi desteği ile hazırlanmıştır. Bu projenin içeriğinden yalnızca Yurttaşlık Derneği sorumlu olup herhangi bir şekilde Avrupa Birliğinin ve Türkiye Cumhuriyetinin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.

Yurttaşlık Derneği

Gümüşsuyu Mahallesi, Ağa Çırağı Sokak, No:7 Pamir Apt. Daire:3
34437 Gümüşsuyu - Beyoğlu/İSTANBUL

Tel: 0 212 292 68 42-43

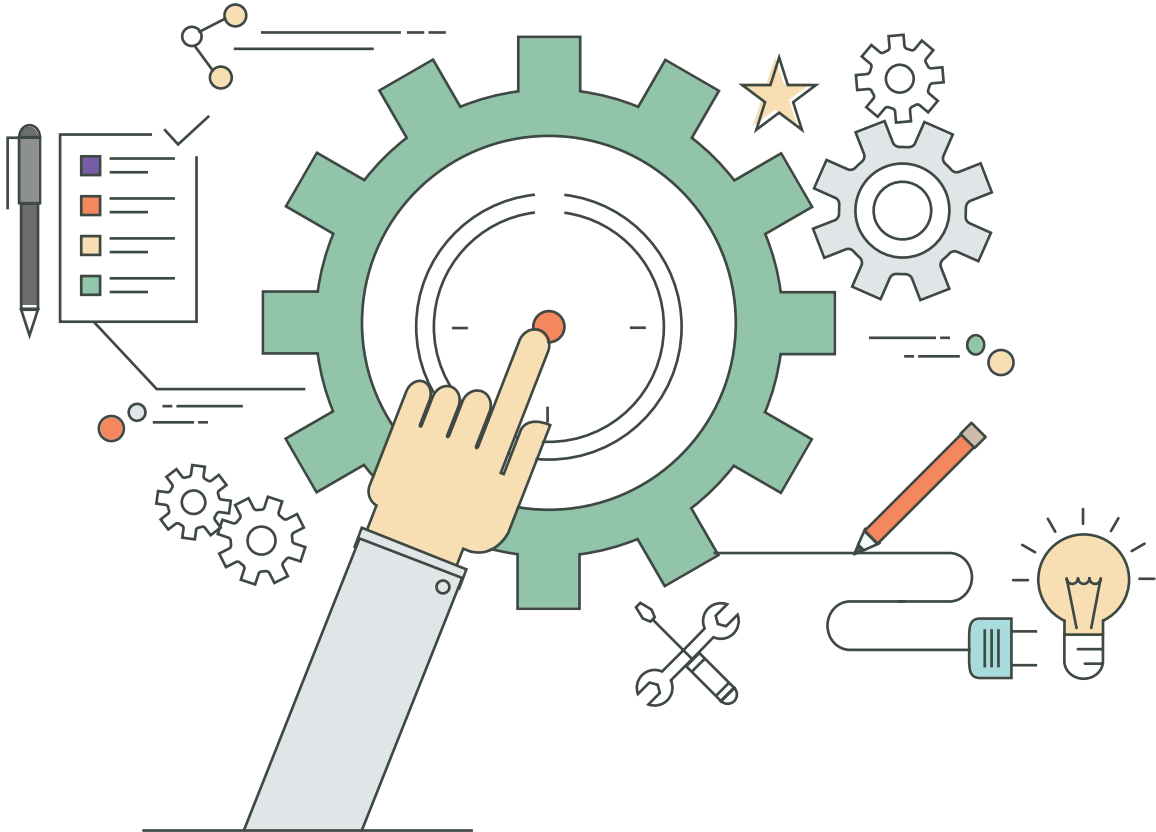
Faks: 0 212 292 68 44

iletisim@hyd.org.tr **www.hyd.org.tr**

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	07
YEREL YÖNETİMLERİN ZORUNLU ÖĞELERİ	08
YEREL YÖNETİMLERİN ÖZERKLİĞİ	07
ÖZERKLİĞİN ÜÇ BOYUTU	10
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM SİSTEMİ	14
YEREL YÖNETİMLERİN YETKİ VE SORUMLULUKLARI	17
KLASİK SİSTEMDEKİ YEREL YÖNETİMLERİN YETKİ VE SORUMLULUKLARI	17
BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİNDEKİ YEREL YÖNETİMLERİN YETKİ VE SORUMLULUKLARI	19
YEREL YÖNETİMLERİN ORGANLARI	24
YEREL YÖNETİMLERİN GELİR KAYNAKLARI	27
YEREL SEÇİMLER VE YEREL SİYASET	31
YEREL YÖNETİMLERDE KATILIM	33
KAYNAKÇA	37
YAZAR HAKKINDA	38

**BİR ÜLKEDE YEREL YÖNETİMLERİN STATÜSÜNÜN NE OLDUĞU
SORUSU, YEREL YÖNETİMLERİN NE KADAR ÖZERK OLDUĞU
SORUSUYLA İLGİLİDİR.**



GİRİŞ

Bu rapor, Türkiye’de yerel yönetimlerin temel çerçevesine dair kısa ve toplu bir bakış sunmayı amaçlıyor. Rapor, öncelikle yerel yönetimin ne olduğunu ortaya koyuyor, ardından Türkiye’deki sistemin temel niteliklerin üzerinde duruyor. Bu amaçla, yerel yönetimleri oluşturan üç ögeyi ele alıyor: insan topluluğu, toprak ve özerklik. Bu ögeler arasında yer alan özerklik daha ayrıntılı biçimde inceleniyor. Bir ülkede yerel yönetimlerin statüsünün ne olduğu sorusu, yerel yönetimlerin ne kadar özerk olduğu sorusuyla ilgilidir. Bu nedenle yerel yönetimlerin özerkliğinin kapsamına ve niteliğine ilişkin daha ayrıntılı bilgiler sunuluyor.

2012 yılında yapılan yasal düzenlemeyle birlikte, Türkiye’de iki farklı yerel yönetim sistemi eş zamanlı kullanılmaya başlandı. Bazı illerde büyükşehir sistemi uygulanıyor, bunların sayısı şu an 30’dur. 51 ilde ise klasik sistem uygulanıyor. Raporda her iki sistemin temel nitelikleri ve bu sistemlerdeki yerel yönetimler anlatılıyor, bunlara ilişkin bazı veriler paylaşılıyor. Bir ülkede kamusal hizmetler, merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşılır. Bu paylaşımında yerel yönetimlere bırakılmış olan kamu hizmetleri ne oranda fazla ise, o ülke idari yapısını o ölçüde yerelleştirebilmiş olur. Başka bir söyleyişle, yerel yönetimlere verilen rol ne ölçüde az ise, o ülke o derece merkezîyetçi bir idari yapıya sahip olur. Bu durum yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının önemini ortaya koyuyor.

Raporda, Türkiye’de hangi kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından sunulduğu ele alınıyor. Bu konu incelenirken iki sisteme ayrı ayrı bakılıyor. Bu bağlamda hem klasik sistemdeki belediye, il özel idaresi ve köylerin yetkileri inceleniyor. Hem de büyükşehir sistemindeki büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetkileri inceleniyor. Büyükşehir sistemi, diğer sisteme kıyasla, daha girift ilişkilerin olduğu bir sistemdir. Dolayısıyla buradaki yetki ve sorumluluklar daha ayrıntılı biçimde ele alınıp inceleniyor.

Raporda yerel yönetimlerin organları ele alınıyor. Bu organların temel niteliklerinden söz ediliyor ve görevleri anlatılıyor. Yerel yönetimler, sadece hizmet

sunan kurumlar değildir. Yerel yönetimler, yerel iktidarları ortaya çıkaran, bu bağlamda bir ülkede “iktidarın bölüşülmesine” imkan sağlayan oldukça önemli demokratik kuruluşlardır. Dolayısıyla yerel yönetimler, aynı zamanda bir yerel iktidar alanı ve bir yerel siyaset arenasıdır. Örneğin belediyelerde gerek belediye başkanı, gerekse belediye meclis üyeleri, siyasi kimliklere sahip aktörlerdir. Belediye başkanı, belediye meclisi, siyasi partiler (veya siyasi parti grupları), iktidar ve muhalefet grupları arasındaki çeşitli ilişkilere dair, Raporda bir pencere açılmaya çalışılıyor. Yerel yönetimler, kamu hizmetlerini sunabilmek için mali kaynaklara ihtiyaç duyar. Dolayısıyla ele alınması gereken bir diğer başlık yerel yönetimlerin mali kaynaklarıdır. Bu bağlamda hem yerel vergi, harç, ücret gibi yerel yönetimlerin öz gelir kaynakları anlatılıyor hem de merkezi yönetimin topladığı vergilerin ne kadarının yerel yönetimlere dağıtıldığı ve bu dağıtımın nasıl olduğu ele alınıyor. Bu bağlamda yerel yönetimlerin mali portresini ortaya koyan çeşitli veriler paylaşılıyor.

Yerel yönetimler, katılım için elverişli bir potansiyele sahiptir ve yönetsel ölçeği de katılım için daha uygundur. Ancak potansiyelin varlığı, katılımın istenilen düzeyde olacağı anlamına gelmiyor. Raporda, yönetime katılım konusu hem teorik açıdan hem de ülkemizdeki mevzuat bağlamında ele alınıyor.

Yerel yönetimler, coğrafi sınırları belli bir toprakta yaşayan bir insan topluluğunun, hukuki bir statü aracılığıyla elinde bulundurduğu yerel irade ile kendi kendini yönetebilmesine imkan veren yönetim birimleridir. Bu rapor, yerel yönetimlerin siyasal katılım açısından en önemli organlardan biri olduğunu iddia etmektedir. İyi tasarlanmış katılım yöntemleri, bir taraftan demokratiklik bakımından son derece önemliyken, diğer taraftan, yönetimin aldığı kararların ve yaptığı uygulamaların meşruiyetini artırarak ve vatandaşlar tarafından daha yüksek düzeyde kabullenilmesine katkı sağlayarak, yönetimin de işini kolaylaştırmaktadır.

YEREL YÖNETİMLERİN ZORUNLU ÖĞELERİ

Yerel yönetimler üç zorunlu öğeye sahiptir. Bunlar insan topluluğu, toprak ve özerklidir.¹ Bir devlet için de üç zorunlu öğe söz konusudur. Bu öğeler insan topluluğu, toprak ve egemenliktir. Görüldüğü gibi, devletin ve yerel yönetimlerin zorunlu öğelerinden ilk ikisi benzerdir, üçüncüsü farklıdır. Yerel yönetimler egemenliğe sahip veya egemenliği paylaşan birimler değildir, ancak özerkliğe sahip kuruluşlardır.

İnsan topluluğu (veya yerel halk) belirli sayıda insanın bir arada yaşamasıyla ortaya çıkar. Belirli bir nüfus büyüklüğünü anlatır. Her yerel yönetim bir insan topluluğuna, hemşehriye veya yerel halka sahiptir. 1982 Anayasasında, insan topluluğu öğesinden “il, belediye veya köy halkı...” şeklinde söz edilmektedir.

Pek çok ülkede, yerel yönetim kurulabilmesi için belirli bir asgari büyüklük (nüfus eşiği) şart koşulur. Örneğin Türkiye’de yeni belediye kurulabilmesi için, öncelikle en az 5 bin nüfusa ulaşmış olma şartının sağlanmış olması gerekir. Benzer şekilde mevcut yasalar, büyükşehir kurulabilmesi için, bir ilin 750 bin nüfus büyüklüğüne ulaşmış olmasını istemektedir.

Toprak öğesi (territory), söz konusu insan topluluğunun yerleşik olduğu coğrafi alanı ifade eder. Her yerel yönetimin sınırları belirli bir toprağı vardır. Bu sınırın doğuda, batıda, kuzeyde ve güneyde nerede başlayıp nerede bittiği açık biçimde belirlenmiştir. Bu açıdan her yerel yönetim, toprağına sahip, mülki veya mülksel bir idaredir. Ancak Türkiye’de mülki idare denildiğinde, merkezi yönetimin taşradaki idari birimleri (valilik ve kaymakamlık) anlaşılır. Türkiye’de “mülki idare” ifadesi bu birimler için kullanılır, yerel yönetimler için kullanılmaz.

Yerel yönetimlerin zorunlu öğelerinden birisi topraktır. Örneğin 1924 tarihli Köy Kanunu, köyün toprak unsurunu belirtmek için “yurt” kavramını kullanmaktadır (madde 1). Belediye Kanununda ise “belde” kavramı kullanılır (madde 3). Ancak popüler kullanımda, her iki kanundaki kavramın çok işlevsel olduğu söylenemez. Bu nedenle yerel yönetimler, çoğu zaman, o yerleşimin adını kullanarak bu toprak öğesini ifade etmeye çalışır. Bu bağlamda “Üsküdar’da, Kadıköy’de veya İstanbul’da” denildiğinde o belediyenin toprağı, coğrafi alanı kastedilmiş olur. Benzer şekilde, yeri gelmişken şu hususu da belirtmek gerekir. Belediyeler, insan topluluğunu belirtmek için “hemşehri” kavramını kullansalar da, yine çoğu zaman örneğin “Üsküdarlılar, Kadıköylüler, İstanbullular” şeklinde ifadeler kullanır ve yerleşimin adıyla insan topluluğu öğesini kaynaştırır.

Gerek insan topluluğu gerekse toprak, devletin de asli öğeleridir. Devlet söz konusu olduğunda, insan topluluğu o devletin tüm vatandaşlarını kapsar. Bu özel topluluğa “millet” denilir. Toprak öğesi de, devletin egemenliği altındaki tüm sınırları kapsar, buna da “ülke” denilir. Bununla birlikte devletin ve yerel yönetimlerin bu iki öğesinin benzer nitelikte olduğuna dikkati çekmek gerekir.²

Millet, ülkedeki tüm vatandaşları kapsar, bu bağlamda bütün yerel yönetim sınırları içindeki toplulukların tamamını kapsar. Benzer şekilde ülke de, tüm yerel yönetimlerin topraklarının tamamını kapsar. Bu bağlamda devletler, toprak ve insan topluluğu bakımından kendi içinde pek çok idari birime bölünmüştür. Her birimde farklı yerel yönetimler bulunmaktadır. Yerel yönetimler, devletin bir parçasıdır.

¹ Kemal Gözler, *bu zorunlu öğeleri beşe çıkarır. Tüzel kişiliği ve idari vesayet denetimi de zorunlu öğeler içinde sayar: Kemal Gözler, Mahalli İdareler Hukukuna Giriş, Ekin Yayınları, Bursa, 2018, s. 64. Ancak yerel yönetimlerin özerkliği, bu iki öğeyi de kapsamaktadır.*
² Gözler, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş, s. 87*

Yerel yönetimlerin üçüncü zorunlu ögesi özerkliliktir. Bu öge, aynı zamanda devlet ile yerel yönetimi, birbirinden ayıran bir ögedir. Devlet egemenliğe sahiptir, bağımsız bir siyasi birimdir. Bu bağlamda bir devlet, yasama ve yargılama güçlerine sahiptir, para basma yetkisine sahiptir, savaş veya barış yapmaya yetkilidir. Yerel yönetimler, egemen birimler olmadığı için bu yetkilerden hiç birine sahip değildir. Ancak yerel yönetimler özerkliğe sahip birimlerdir.

Belediye Kanunu, belediyeyi şu şekilde tanımlanmıştır: "Belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder." Bu tanımda geçen "belde" ibaresi, belediyenin toprak ögesini anlatır, belediyenin kurulduğu coğrafi alanı ifade eder. Tanımdaki "belde sakinlerinin" ifadesi, bu beldede ikamet eden insan topluluğunu, yerel halkı anlatır. Aynı Kanununun 13. maddesinde, bu insan topluluğundan, hemşehri olarak söz edilir. Tanımın geri kalan kısmı, belediyenin "özerklik" ögesinin kapsamı içindedir. Bu bağlamda

tanımda yer verilen yerel kamu hizmetlerinin (mahalli müşterek hizmetlerin) sunulması, seçilmiş karar organının bulunması, kamu tüzel kişiliğine sahip olması, yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin temel unsurlardan birkaç tanesidir. Yerel yönetimlerin özerkliği idari ve mali nitelikte bir özerkliliktir.

Özerklik, yerel yönetimlerin en ayırt edici ögesi olduğu için, biraz daha detaylı üzerinde durulması gerekir.

**MİLLET, ÜLKEDEKİ TÜM
VATANDAŞLARI KAPSAR, BU
BAĞLAMDA BÜTÜN YEREL YÖNETİM
SINIRLARI İÇİNDEKİ TOPLULUKLARIN
TAMAMINI KAPSAR. BENZER ŞEKİLDE
ÜLKE DE, TÜM YEREL YÖNETİMLERİN
TOPRAKLARININ TAMAMINI KAPSAR.**



YEREL YÖNETİMLERİN ÖZERKLİĞİ

“Özerklik, yerel yönetimlerin özüdür” dediğimizde, doğru bir şey söylemiş oluruz. Yerel yönetimler belirli bir yöredeki insan topluluğunun kendi kendini yönetebilmesine, kendi imkanlarıyla kendi sorunlarını çözebilmesine imkan veren yönetim birimleridir. Bu, özerklik sayesinde mümkün olabilir.

En yalın haliyle özerklik, “kanuni sınırlar içinde serbestçe yönetebilme hakkı ve imkanır.” Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da, özerkliği tanımlarken, “kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde... düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı” ifadesine yer vermiştir (madde 3). Yerel yönetimlerin özerkliği, yerel düzeyde tezahür eden yerel iradeye (o yörede yaşayan insan topluluğunun iradesine) hukuki bir statü sağlayan, bu yerel iradeye dayalı olarak kurulan yerel yönetimlerin yaşamasına imkan veren ve onları merkezi yönetim karşısında koruyan yasal bir zırhtır.

Yerel yönetimler, yerel düzeyde çeşitli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yetkili ve sorumlu kuruluşlardır. Hangi kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından sunulacağı, yasalarla belirlenir. Bu bağlamda parlamento, çıkaracağı yasalarla, kamusal sorumlulukları merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşmaktadır. Ve ayrıca yerel yönetimleri, bu sorumlulukların üstesinden gelebilecek mali kaynaklarla ve çeşitli araçlarla donatmaktadır. Yerel yönetimler, yerel iradeden ve yasalardan aldıkları güç, imkan ve hukuki güvencelerle, yönetim faaliyetini yerine getirir. Diğer taraftan yerel yönetimlerin aldıkları bütün kararlar ve yaptıkları bütün işler, kanunlara uygun olmak zorundadır.

Bir ülkede ulusal parlamentonun çıkardığı ilgili yasalar, yerel yönetimlerin özerkliğinin temel çerçevesini çizer. Bu bağlamda ulusal irade (ve onun çıkardığı yasalar), hem yerel iradenin oluşması için gerekli ortamı yaratır, hem bu iradeye dayalı yerel yönetimin hareket alanının sınırlarını belirler, hem de yerel yönetimler için yasal güvenceler sağlar ve merkezi yönetimi sınırlandırır. Bu yasal hareket alanı içinde yerel yönetimler, kendi yörelerinde kendi sorumluluklarında olan işlerde karar alabilir, bu kararları hayata geçirebilir, bunun için mali kaynak elde edip harcaabilir. Yerel yönetimler, yasal sınırlar içinde, merkezi yönetimden talimat ve/veya izin almadan serbestçe hareket eder, kendi kararlarını alır, kendi bütçelerini yapar, harcama önceliklerine ve yatırımlara kendileri karar verir ve yönetim faaliyetini icra eder.

ÖZERKLİĞİN ÜÇ BOYUTU

Yerel yönetimlerin özerkliğinin üç boyutu vardır. Bunlar idari boyut, mali boyut, ilişkiler ve denetim boyutudur.

Özerkliğin idari boyutu, öncelikle, yerel yönetimlerin yetkilerinin kanunlarla belirlenmesini gerektirir. Bir ülkedeki parlamento, hangi kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından hangilerinin yerel yönetimler tarafından yürütüleceğine karar verir; bu hizmetleri iki ayrı düzeydeki yönetim birimi arasında paylaşır. İkinci olarak idari boyut, yerel yönetimlerin seçilmiş bir meclisinin olmasını gerektirir. Bu meclis, yerel düzeyde ilgili kamu hizmetlerine yönelik politika üretir ve serbestçe karar alır. Bu kararlar, ilkesel olarak merkezi yönetimin onayını veya iznini gerektirmez. Bu yetki doğrudan yasalardan alınır. Üçüncü olarak bu

kararlar, yerel yönetimin kendi başkanı ve idari teşkilatı tarafından icra edilir, hayata geçirilir. Bu açıdan yerel yönetimlerin, gerekli idari araçlarla da (tüzel kişilik, personel, taşınır taşınmaz mal edinimi vs.) donatılması gerekir.

Özerkliğin mali boyutu, gerekli finansal unsurları içerir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin bağımsız bütçesinin olmasını, gerekli mali kaynaklara sahip olmasını, bu kaynakların kullanım alanını belirleyen bütçeyi kendilerinin yapmasını vs. gerektirir.

Yerel yönetimlerin özerkliğinin üçüncü bir boyutu vardır. Ulusal düzeyde merkezi yönetimin, yerel düzeyde de yerel yönetimlerin bulunuyor olması, iki ayrı yönetim düzeyini ortaya çıkarır. Dolayısıyla merkezi ve yerel yönetim birimleri arasında bir takım ilişkiler söz konusudur. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin temel çerçevesinin yine yasalarla belirlenmesi gerekir. Diğer taraftan yerel yönetimler, çeşitli kamu güçleriyle donatılmıştır. Bu gücün kanunlara uygun biçimde kullanılıp kullanılmadığını gözetmesi için, merkezi yönetime bir idari denetim yetkisi tanınır. Merkezi yönetim, kanunun açıkça izin vermesi halinde, yerel yönetimleri kanunda gösterilen usullere uygun biçimde, hukuka uygunluk açısından denetleyebilir. Bu idari denetim yetkisi, yine kanunla düzenlenmek zorundadır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari denetim yetkisinin, ilkesel olarak "hukuka uygunluk denetimi"yle sınırlandırılması gerekir. Bununla birlikte bu ilkesel duruma uymayan örnekler de söz konusu olabilmektedir. Örneğin ülkemizde 1982 Anayasası, idari denetimin çerçevesini oldukça geniş çizmiştir. Bu bağlamda Türkiye'de hukuka uygunluk sınırının ötesine geçen idari denetimler görülebilmektedir. İdari denetimin bu şekilde geniş tutulması, yerel yönetimlerin özerkliğini sınırlandırıcı bir işlev görür.

Bir ülkede yerel yönetimlerin ne derece özerk olduğu, bu üç boyuta bakılarak söylenebilir. Bu bağlamda daha geniş/yüksek veya daha dar/düşük bir özerklikten söz edilebilir. Örneğin bir yerel yönetim, yerel düzeyde çok sayıda kamu hizmetinin yürütülmesinde yetkili kılınmış ise, o ölçüde geniş bir özerliğe sahiptir veya tersi durumda idari açıdan özerkliği dardır. Yine seçilmiş organları ne ölçüde sağlam yasal güvencelere sahip ise ve yetkileri geniş ise, özerkliği o ölçüde güçlüdür veya tersi durumda zayıftır. Benzer şekilde yerel yönetimlere tahsis edilmiş mali kaynaklar ne ölçüde fazlaysa mali özerkliği o ölçüde yüksektir veya tersi durumda düşüktür. Aynı şekilde yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin idari denetimi, makul ölçülerde ve hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı ise, bu denetim yerel yönetimlerin özerkliğini olumlu yönde etkiler, tersi yöndeki düzenlemeler ve uygulamalar ise özerkliği olumsuz yönde etkiler.

**EN YALIN HALİYLE ÖZERKLİK,
"KANUNİ SINIRLAR İÇİNDE
SERBESTÇE YÖNETEBİLME
HAKKI VE İMKANIDIR."**



YEREL YÖNETİMLERİN AYIRT EDİCİ ÖZELLİĞİ "ÖZERKLİK": MAHALLE VE KÖY ÖRNEKLERİ

Özerklik, üç öge arasında, yerel yönetimlerin en ayırt edici ögesidir. Bu durumu "mahalle" örneği üzerinden daha iyi anlatabiliriz.

Türkiye'de mahalleler vardır. Mahalleye bakıldığında, o mahallede oturan bir insan topluluğu (mahalleli) bulunduğu gibi, mahallenin sınırları belirli bir coğrafi alanı da (mahalle) bulunmaktadır. Ayrıca yerel seçim döneminde mahalle muhtarı ve ihtiyar heyeti seçimleri de yapılmaktadır. Ancak Türkiye'de mahalle, bir yerel yönetim birimi değildir. Yasalar, mahalleye böyle bir özerk statü vermemiştir. Gerek toprak gerekse insan topluluğu ögesinin, mahalle ile belediyeyi birbirinden ayırt eden temel öge olmadığı görülmektedir. Çünkü Türkiye'de 50 bin - 100 bin nüfusa sahip mahalleler vardır. Buna karşılık 3 bin - 5 bin nüfuslu küçük belediyeler vardır. Yine toprak büyüklüğü bakımından, belediyelerden daha büyük coğrafi alana sahip mahalleler bulunabilir.

Mahalle ile belediye arasında farklılığa neden olan öge, yasaların belediyelere tanımış olduğu özerk statüdür. Mahalle böyle bir statüye sahip değildir. Bu nedenle mahalledeki topluluk da, mahalle ölçeğinde kendi kendini yönetme hakkına ve imkanına sahip değildir. Mahalle muhtarlığı seçimi yapılıyor olsa dahi, mahalle gerçek bir yönetim birimi değildir, mevcut yönetim kurumlarına yardımcı nitelikte bir birimdir. Mahalle muhtarlığı, yerel yönetimlerin sahip olduğu benzer haklardan, yetkilerden ve imkanlardan yoksundur.

Daha çarpıcı bir örnek köyler üzerinden verilebilir. Türkiye'de büyükşehir olan 30 ildeki köyler ile geri kalan 51 ildeki köyler, insan topluluğu ve toprak bakımından birbirinin aynısıdır. Ancak 2012 yılında çıkarılan bir yasayla büyükşehirlerdeki köylerin yerel yönetim statüsüne son verilmiş, bu köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Bu 30 ildeki köy/mahallelerde yaşayanlar, köy ölçeğinde kendi yönetimine sahip ayrı bir insan topluluğu olmaktan çıkmış, bir belediyenin insan topluluğunun parçası haline gelmiştir. Büyükşehir olan ve olmayan iki farklı ildeki köyü birbirinden ayıran şey, özerk yerel yönetim statüsüdür.

Böylece özerkliğin, yerel yönetimlerin statüsünü, haklarını, yetkilerini ve imkanlarını ifade eden bir şey olduğunu ve bu statünün parlamento tarafından çıkarılan yasalarla belirlendiğini net biçimde görmüş

olduk. Egemenlik nasıl devletin ayırt edici ögesi ise, özerklik de yerel yönetimlerin ayırt edici ögesidir. Buraya kadar anlatılanların ışığında yerel yönetimlerin temel nitelikleri şu şekilde sayılabilir.



- Yerel yönetimlerin temel çerçevesi, yetkileri, sorumlulukları ve kaynakları kanunlarla düzenlenir. Böylece yerel yönetimler bir yasama güvencesine sahip olur ve merkezi iktidarın gücü, yerel yönetimlerin lehine sınırlandırılır.
- Yerel yönetimler kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Bu sayede kendi personeline ve bütçesine sahip olur, taşınır taşınmaz mal edinebilir, haklara ve borçlara sahip olabilir, hukuki işlem ve eylem yapabilir ve bu eylemlerden sorumlu tutulabilir.
- Yerel yönetimlerin bir coğrafi alanı vardır. Buradaki yerel halk, yerel yönetimler eliyle, ülkenin belirli bir yöresinde yönetme hakkına ve imkanına sahip olur.
- Yerel yönetimlerin seçilmiş organları vardır, karar organı olan meclis daima seçimle işbaşına gelir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarını keyfi biçimde görevden alamaz.
- Yerel yönetimler yasal kurallara uygun biçimde ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda serbestçe karar alabilir ve bu kararları uygulayabilir.
- Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği vardır, bu statü yasalarla düzenlenir. Böylece serbestçe yönetebilmeye imkan veren bir yasal ortam oluşturulur.
- Yerel yönetimler gerekli mali, beşeri, teknik vb. kaynaklara sahiptir. Yerel yönetimlerin mali kaynakları, yetki ve görevleriyle orantılı olmalıdır.
- Yerel yönetimlerin bağımsız bütçesi vardır, kendi bütçesini kendisi yapar, harcama alanlarını serbestçe belirleyebilir.
- Yerel yönetimler idari örgütlenme, personel istihdamı, mali kaynaklar vb. hususlarda yeterli haklara, imkana ve esnekliğe sahip olmalıdır.
- Yerel yönetimler, merkezi yönetimin emir ve talimatına kapalıdır, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışındadır.
- Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı olmalıdır.
- Böylece yerel yönetimler ile mikro ölçekte, kendi kendine yetebilen bir yönetim alanı oluşturulur.

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM SİSTEMİ

Modern yerel yönetimler, Osmanlının son döneminde, 19. Yüzyılın ikinci yarısında kurulmaya başlanmıştır. İlk belediye teşkilatı 1855'te İstanbul'da kurulmuştur. Bu yıllardan başlayarak şehirlerde belediye, köylerde köy yönetimi, illerde ise il özel idaresi kurulmuştur. Cumhuriyet, bu sistemi Osmanlıdan devralmıştır. 1980'lere gelinceye kadar, Türkiye'de bu üç farklı yerel yönetim birimi söz konusu olmuştur.

İstanbul, Ankara gibi şehirlerin göçlerle büyümesi sonrasında Türkiye'de büyükşehir meselesi tartışılmaya başlanmıştır. Bu gelişmelerin neticesinde, 1984 yılında büyükşehirlerle ilgili ilk yasa çıkarılmıştır. Başlangıçta sadece İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir ve ilçe belediyeleri kurulmuştur. Ancak zaman içinde büyükşehir kurulan illerin sayısı artmıştır. 2012 yılına gelinceye kadar büyükşehirler, illerin merkezindeki kentsel alanlarda kurulmuştur. 2012 yılında çıkarılan bir yasayla birlikte bu uygulamadan vazgeçilmiş, ilin tamamı büyükşehir haline getirilmiştir. Bu yasal düzenlemeyle birlikte, Türkiye'de bir buçuk asırlık yerel yönetim sistemi değişikliğe uğramıştır.

Günümüzde Türkiye'de iki farklı yerel yönetim sistemi bulunmaktadır. İlin büyükşehir olup olmamasına bağlı olarak, o ilde uygulanan sistem farklılaşmaktadır.

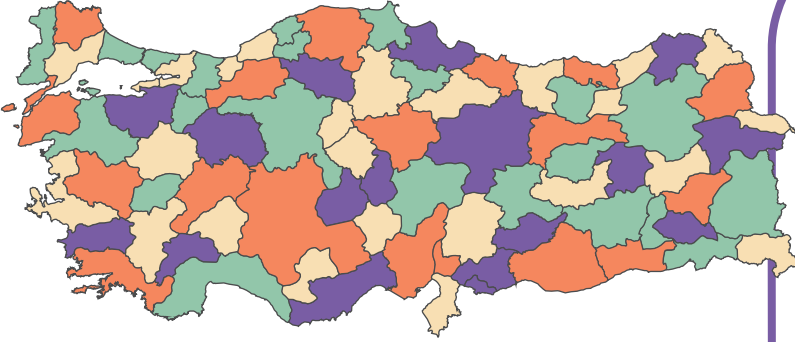
Türkiye'de 30 il, büyükşehir yapılmıştır. Burada büyükşehir sistemi uygulanmaktadır. Geriye kalan 51 ilde ise, eski geleneksel sistem uygulanmaya devam edilmektedir. Bu iki sistem birbirinden farklıdır.

750 bin ve üzeri nüfusa sahip iller büyükşehirre dönüştürülmüştür. Bu illerde iki yerel yönetim kuruluşu bulunmaktadır. Birincisi büyükşehir belediyesidir (BŞB). Coğrafi alanı tüm ili kapsamakta (toprak) ve tüm il halkına (insan topluluğu) hizmet götürmektedir. İkincisi ilçe belediyeleridir. İlçe belediyelerinin coğrafi alanı tüm ilçeyi kapsamakta (toprak) ve tüm ilçe halkına (insan topluluğu) hizmet götürmektedir. Bu illerdeki tüm köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Dolayısıyla büyükşehir ve ilçe belediyeleri, hem kentsel alanda hem de kırsal alanda yetkili olmuştur. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri, kırsal mahallelerin (yani köylerin) temel altyapı hizmetleri (yol, su) başta olmak üzere, tarım ve hayvancılığı desteklemek şeklinde görevler de üstlenmişlerdir.

Türkiye'de büyükşehir sistemine ilişkin bazı bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Kuruluş kriteri	750 bin ve daha fazla nüfuslu illerde uygulanıyor
Uygulama Alanı	30 ilde uygulanıyor Ülke topraklarının yüzde 51'ini kapsıyor
Kapsadığı Nüfus	Ülke nüfusunun yüzde 78'ini kapsıyor
Yerel Yönetim Birimleri	1) Büyükşehir belediyesi 2) Büyükşehir ilçe belediyesi
Temel Kuruluş Yasaları	Büyükşehir Belediyesi Kanunu (Kanun No: 5216) İlave olarak Belediye Kanunu (Kanun No: 5393)

Tablo 1: Büyükşehir sisteminin bazı nitelikleri



51 İLDE, İL ÖZEL İDARELERİ İLİN TAMAMINI KAPSAMAKTADIR. BUNUNLA BİRLİKTE YAPTIKLARI HİZMETLER GÖZ ÖNÜNE ALINDIĞINDA, DAHA ZİYADE KIRSAL ALANLARA ÇEŞİTLİ HİZMETLER GÖTÜRDÜKLERİ GÖRÜLMEKTEDİR.

Büyükşehir olmayan 51 ilde ise, eskiden bu yana var olan sistem uygulanmaya devam edilmektedir. Bu illerde il özel idaresi, belediye ve köy şeklinde üç ayrı yerel yönetim kuruluşu bulunmaktadır. Bu illerde belediyeler üç ayrı nitelikteki yerleşim biriminde kurulmaktadır. İl merkezinde, ilçe merkezinde ve beldelerde. Belde belediyeleri hem daha küçük nüfusludur, hem de kırsal ve kentsel özelliklere sahiptir. İlçe beledilerinin de bir kısmı oldukça küçük nüfusa sahiptir.

51 ilde, il özel idareleri ilin tamamını kapsamaktadır. Bununla birlikte yaptıkları hizmetler göz önüne

alındığında, daha ziyade kırsal alanlara çeşitli hizmetler götürdükleri görülmektedir. Kırsal alanda, ayrıca köy yönetimleri bulunmaktadır. Ancak köyün mali kaynaklarının yetersiz olması nedeniyle, köye ilişkin altyapı hizmetlerinin götürülmesinde il özel idareleri sorumluluk üstlenmektedir. 51 ildeki il özel idareleri, bir bakıma kırsal alanın belediyesi gibidir.

Türkiye'deki klasik sisteme ilişkin bazı bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Kuruluş kriteri	750 binden daha az nüfuslu illerde uygulanıyor
Uygulama Alanı	51 ilde uygulanıyor Ülke topraklarının yüzde 49'unu kapsıyor
Kapsadığı Nüfus	Ülke nüfusunun yüzde 22'sini kapsıyor
Yerel Yönetim Birimleri	1) İl özel idaresi 2) Belediye (il, ilçe ve belde belediyesi) 3) Köy
Temel Kuruluş Yasaları	1) İl özel idaresi Kanunu (Kanun No: 5302) 2) Belediye Kanunu (Kanun No: 5393) 3) Köy Kanunu (Kanun No: 442)

Tablo 2: Klasik sistemin bazı nitelikleri

Türkiye'de toplam 19 bin civarında yerel yönetim kuruluşu bulunmaktadır. Ancak bunların büyük kısmı (18 bin civarında) köydür. Türkiye'deki toplam belediye sayısı 1.398'dir. Bu belediyelerden 549'u büyükşehir sistemine dahildir. 849'u ise, 51 ildeki il, ilçe ve belde

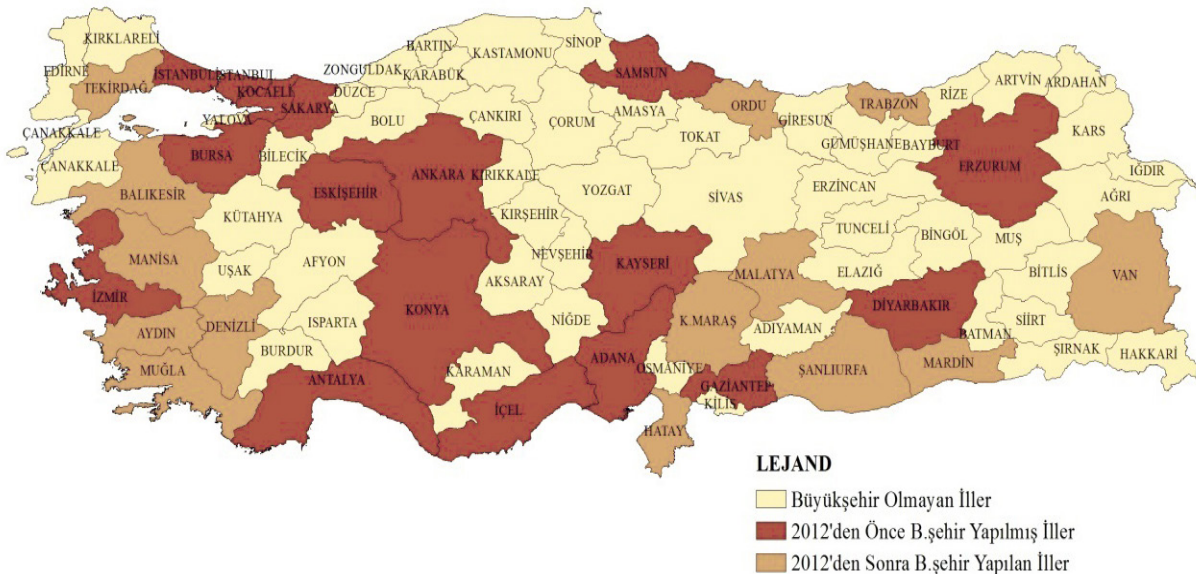
belediyeleridir. Büyükşehirlerdeki belediyeler ile diğer belediyeler arasında bazı farklıklar söz konusudur. Türkiye'deki yerel yönetim kuruluşlarının sayısı, türlerine göre aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

KLASİK SİSTEM		BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİ	
İl merkez belediyesi	51	Büyükşehir belediyesi	30
İlçe merkez belediyesi	400	Büyükşehir ilçe belediyesi	519
Belde belediyesi	398		
İl özel idaresi	51		
Köy	18.195		
Toplam	19.095		

GENEL TOPLAM: 19.644

Türkiye'deki büyükşehir sistemine ve klasik sisteme tabi iller, Haritada gösterilmektedir. Gri renkli (koyu renkli) iller, büyükşehir sistemine tabidir.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ



Harita 1: Büyükşehir olan ve olmayan iller

YEREL YÖNETİMLERİN YETKİ VE SORUMLULUKLARI

Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları, öncelikle kendi kuruluş kanunlarında düzenlenmiştir. Bu bağlamda, örneğin il özel idaresinin yetkileri kendi kanununda, belediyelerin yetkileri de kendi kanununda yazılıdır. Bununla birlikte, farklı yasalarla da yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk verilebilmektedir. Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluklarını ayrı ayrı ele almak gerekir.

Önce klasik sistem olarak tanımladığımız 51 ildeki yerel yönetimlere bakalım. Sonra büyükşehir sistemine bakalım.

KLASİK SİSTEMDEKİ YEREL YÖNETİMLERİN YETKİ VE SORUMLULUKLARI

Klasik sistemdeki yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir.

İl özel idareleri, tüm ili kapsamaktadır. İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesi, bu idarelerin yetki ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Bu maddede yetkiler açısından ikili bir ayırım yapılmış, il özel idarelerinin yetkileri iki farklı coğrafi alana yönelik olarak düzenlenmiştir. İl özel idareleri, bazı hizmetlerde il bütününde yetkilidir. Bazı hizmetlerde ise, sadece belediye sınırları dışında kalan kırsal alanlarda, köylerde yetkilidir.

Kanuna bakıldığında, il özel idaresinin, il bütününde pek çok kamu hizmetinde yetkili olduğu görülmektedir. “Gençlik ve spordan, sağlık, tarım, sanayi ve ticarete; bayındırlık ve iskândan, kültür, sanat, turizm ve sosyal hizmetlere; ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa temininden, bu okulların yapım, bakım ve onarımına...” kadar pek çok hizmet il özel idaresinin yetkileri arasında sayılmıştır. Ne var ki gerçek durumda il özel idareleri, il bütününde yapılması gereken bu hizmetlerden sadece okullarla ilgili hizmetleri yerine getirmektedir. Diğer hizmetlerle ilgili yetki ve sorumluluk, büyük ölçüde, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarındadır. Bu hizmetler, merkezi yönetime bağlı valilik, kaymakamlık, il, ilçe

müdürlükleri tarafından yerine getirilmektedir. Bunun sebebi şudur: 2004 ve 2005 yıllarında, Türkiye’de il özel idaresi kanunu çıkarılırken, aynı tarihlerde Kamu Yönetimi Temel Kanunu adıyla başka bir kanun daha çıkarılmak istenmişti. Bu ikinci kanun, yukarıda yazılan hizmetleri merkezi yönetimin taşra teşkilatlarından alıp il özel idaresine ve diğer yerel yönetimlere devretmek istiyordu. Söz konusu kanun yasalasamayınca, burada sayılan yetki ve görevler, (okul binaları hariç) kağıt üzerinde kalan yetkilere dönüşmüş oldu.

İl özel idarelerinin ikinci grup yetkisi, belediye sınırları dışında kalan alanlara yöneliktir. Bu yetkiler kanunda “imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler...” şeklinde sıralanmaktadır. Dikkat edilirse bu hizmetler, şehir ve kasabalarda, belediyeler tarafından yapılan beledi hizmetlerdir. Bu açıdan il özel idareleri, kırsal alanın belediyesi gibi çalışan yerel yönetim kuruluşlarıdır.

Bu iki grup yetkinin dışında il özel idareleri, bakanlıklar tarafından kendilerine delege edilen (emanet edilen) bazı yatırımları, ilgili bakanlık adına yapabilmektedir. Örneğin Sağlık Bakanlığı ile bir il özel idaresi protokol yapabilmekte ve bu protokole bağlı olarak Bakanlık adına bir hastane inşaatı yapılabilmektedir.

İl özel idarelerinin yetki ve sorumlulukları bir bütün olarak değerlendirildiğinde şunlar söylenebilir: 2000’li yılların başında il özel idarelerini canlandırma yönündeki teşebbüs yarım kalmıştır. İl ve ilçelerde yapılması gereken çeşitli kamu hizmetleri, merkezi yönetimin uzantısı olan kuruluşlar tarafından yapılmaya devam etmektedir. Bu hizmetlerden önemli bir kısmının il özel idarelerine devredilmesine yönelik girişim sonuçsuz kalmıştır. Bu nedenle il özel idareleri daha ziyade kırsal alanda yetkili ve sorumlu kuruluşlar olarak kalmıştır. Bu bakımdan köylere çeşitli hizmetlerin götürülmesine katkı sağlamaktadır. Diğer taraftan ilk ve orta dereceli

okulların yapım, bakım ve onarımına ilişkin hizmetler de, ilin tamamında, il özel idareleri tarafından yerine getirmektedir.

İl özel idarelerini canlandırma girişiminin sonuçsuz kalması, 2012 yılında, bu idarelerin büyükşehirlerde kaldırılmasıyla sonuçlanmıştır. 2012 yılında yapılan değişiklikte, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sınırları tüm ili/ilçeyi kapsar hale gelmiş, bu durumda il özel idaresinin belediye sınırları dışında kalan alanı ve yetkisi kalmamıştır. Bu nedenle aynı tarihte, 30 ildeki il özel idareleri kaldırılmıştır.

İkinci olarak köyleri ele almak gerekir. Köy Kanunu oldukça eskidir, 1924 tarihlidir. Bu kanunda köyün görevleri oldukça geniş biçimde sayılmıştır. Köy, kırsal alanda yer alan, merkezi yerleşim birimlerine belirli bir mesafede bulunan küçük yerleşim birimleridir. 1924 tarihli kanun, dönemin şartları içinde, tarım döneminin koşullarına uygun biçimde köylerin görevlerini saymıştır. Köylerin kendi kendini yönetmesi ve kendi sorunlarını kendi başlarına çözmesi istenmiş, köyün gücünü aşan sorunların ise hükümete bildirilmesi beklenmiştir.

Ancak teknolojik gelişmeler ve artan ihtiyaçlar karşısında köyler, özellikle temel altyapı hizmetlerini (yol, su, elektrik vb.) tek başına karşılama gücünden yoksun kalmıştır. Örneğin köy yönetiminin yol, köprü yapım, bakım ve onarımına dair görevleri vardır (diğer köylere ve ilçeye giden yolları yapmak, madde 13/1-18). Ancak makineleşmeyle birlikte, yolların niteliği değişmiştir. Motorlu araçların rahatça gidip gelebileceği yollara ihtiyaç olmuştur. Bu tür yollar özel makinalarla yapılabilir. Bu yolların ve köprülerin yapımı, köyün bütçesini aşan bedelleri gerektirmektedir. Bu nedenle köylerin çeşitli hizmetlerinin yapılabilmesi için farklı dönemlerde farklı destek mekanizmaları oluşturulmuştur. Bu bağlamda bir dönem YSE (Yol, Su, Elektrik İşleri Genel Müdürlüğü), bir dönem de Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi merkezi kurumlar tarafından köylerin ihtiyaçları karşılanmaya çalışılmıştır. 2005 yılından bu tarafa ise, köylerin altyapı hizmetleri

2012 YILINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLE, BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİNİN SINIRLARI TÜM İLİ/İLÇEYİ KAPSAR HALE GELMİŞ, BU DURUMDA İL ÖZEL İDARESİNİN BELEDİYE SINIRLARI DIŞINDA KALAN ALANI VE YETKİSİ KALMAMIŞTIR.

il özel idarelerinin desteği ile yürütülmektedir. Ayrıca ilçelerde, bu amaçla kurulmuş köylere hizmet götürme birlikleri bulunmaktadır.

Klasik sistemdeki bir başka yerel yönetim kuruluşu belediyelerdir. Bu belediyeler, il merkezinde, ilçe merkezinde ve belli bir nüfus büyüklüğüne ulaşmış beldelede kurulmaktadır. Belediyeler, daha kentsel nitelikli yerel yönetim kuruluşlarıdır.

Klasik sistemdeki il, ilçe ve belde belediyeleri, yönetsel bakımdan birbiriyle ilişkisiz yerel yönetimlerdir. Zaten bu belediyelerin toprağı (coğrafi alanı) birbiriyle örtüşmemektedir. Dolayısıyla her belediye, kendi alanında belediye açısından tam yetkilidir. Buna karşılık büyükşehirlerdeki büyükşehir ve ilçe belediyelerinin durumu farklıdır. Aşağıda ilgili bölümde görüleceği gibi, kamu hizmetleri büyükşehirle ilçe belediyeleri arasında bölüşülmüştür.

Belediye Kanununun 14. maddesi, belediyelerin yetki ve sorumluluklarını iki grupta düzenlemiştir. İlk grubu "belediye hizmetleri ve sorumlulukları" olarak niteleyebiliriz. Belediyeler bu hizmetlerin yürütülmesinden doğrudan sorumludur. İkinci grup hizmetler ise, başka kurumların öncelikli görevleri arasındadır. Belediye Kanunu, belediyelerin bu hizmetleri de üstlenebilmesine ve bunlara katkı sağlayabilmesine imkan vermiştir. Dolayısıyla ikinci grup hizmetleri, "katkı sağlayıcı hizmetler ve sorumlulukları" olarak niteleyebiliriz.⁵

⁵ Yasanın ruhu ve orijinali bu ayrımı benimsemiş olmakla birlikte, ilk grupta yer alan bazı hizmetler (örneğin yurt hizmetleri, gençlik ve spor hizmetleri vb.), günümüzde katkı sağlayıcı hizmetler niteliğine sahiptir.



Belediyelerin beledi hizmetler grubunda sayılan yetkileri şunlardır:

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı hizmetleri
- Çevre, temizlik ve katı atık, ağaçlandırma, park ve yeşil alan hizmetleri
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans hizmetleri
- Konut ve kentsel dönüşüm hizmetleri
- Şehir içi trafik (trafik altyapısı) hizmetleri
- Defin ve mezarlık hizmetleri
- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, öğrenci yurdu hizmetleri
- Sosyal hizmet ve yardım, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak, nikah kıymak, meslek ve beceri kazandırıcı kurslar düzenlemek
- Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesine yönelik hizmetler



Yukarıdakilerin dışında, belediyelerin ikinci grup yetkileri de vardır. Bunlar, başka kurumların öncelikli görevleri arasında bulunan ancak belediyelerin de yapabilmesine imkan verilen yetkilendir. Belediyelerin "katkı sağlayıcı nitelikteki yetkileri" şunlardır:

- Okul binalarının yapım, bakım ve onarımını yapabilir ve okulların araç, gereç ihtiyacını karşılayabilir
- Sağlık tesisleri açıp işletebilir
- Mabetlerin yapım, bakım ve onarımını yapabilir
- Kültür ve tabiat varlıklarıyla ilgili bakım ve onarım yapabilir
- Amatör spor kulüplerine destek sağlayabilir ve başarılı sporcuları ödüllendirebilir
- Gıda bankacılığı yapabilir

BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİNDEKİ YEREL YÖNETİMLERİN YETKİ VE SORUMLULUKLARI

Büyükşehir sistemi, klasik sisteme kıyasla daha sade bir idari yapıya sahiptir. Ancak yetki ve sorumluluk bakımından aynı şeyi söylemek zordur.

Büyükşehir sistemi, nüfusun çok büyük bölümünü (yüzde 78'ini) kapsamaktadır. Bu sistemde 30'u büyükşehir, 519'u ilçe belediyesi olmak üzere toplam 549 yerel yönetim kuruluşu bulunmaktadır.

Büyükşehir sistemi, iki kademeli bir yerel yönetim modelidir. Büyükşehir belediyesi üst kademe bir yerel yönetim birimidir. İlçe belediyeleri ise alt kademe yerel yönetim birimleridir. Bu iki kademe, birlikte bir bütünü oluşturur. Ancak bu belediyeler arasında hiyerarşik bir ilişki, bir astlık üstlük ilişkisi yoktur. Bunların her biri ayrı bir belediyedir. Bununla birlikte bu sistemde büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında entegrasyon ve karşılıklı tamamlayıcılık ilişkisi vardır.

İlçe belediyesinin toprağı ile büyükşehir belediyesinin

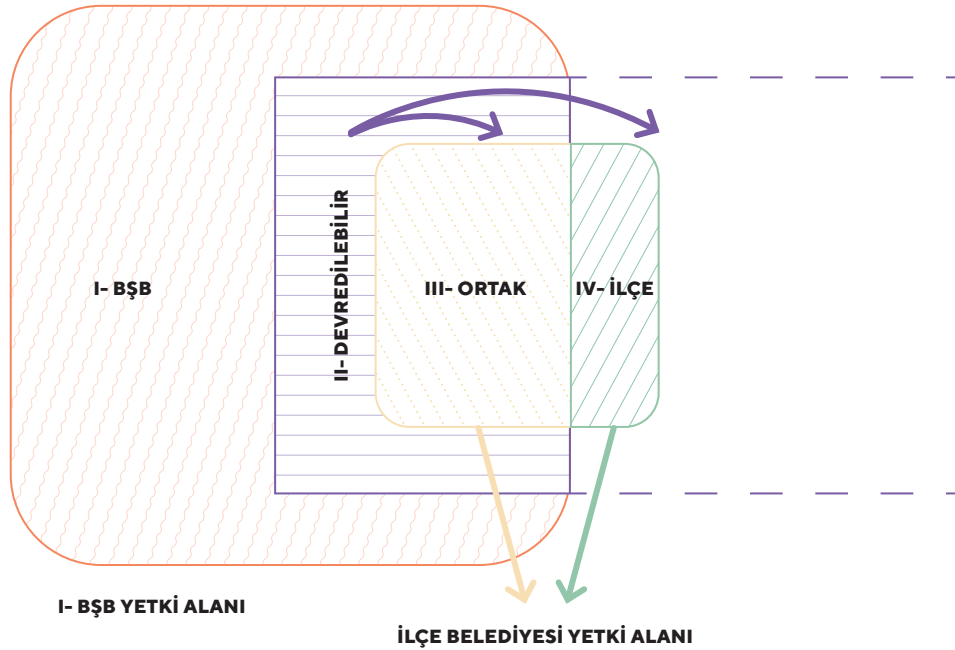
toprağı örtüşmektedir. Büyükşehirin yetkili olduğu coğrafi alan, tüm ilçe belediyelerinin yetkili olduğu coğrafi alanın toplamıdır. Aynı toprak üzerinde iki farklı belediyenin yetkili olması nedeniyle, bu iki kademe arasında hizmet bölüşümü yapılması gerekmektedir. Hangi hizmetin hangi kademedeki belediye tarafından yapılacağıın belirlenmesi gerekmektedir. Bu bölüşüm, Büyükşehir Belediye Kanunuyla yapılmıştır.

Büyükşehir Belediye Kanunu, hem büyükşehir belediyesinin, hem de büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin temel kuruluş kanunudur. Büyükşehir kanununda hüküm bulunmayan hallerde, ikincil sırada, Belediye Kanununa müracaat edilir.

İki kademeli modellerde hizmet bölüşümü yapmanın çeşitli zorlukları vardır. Türkiye'deki büyükşehir sisteminin en çok eleştirilen yönlerinden birisi de, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet

bölüşümünün netlikten uzak olmasıdır. Diğer taraftan iki kademeli modeller, bu iki kademe arasında işbirliği kurmayı gerektirmektedir. İşbölümü (hizmet bölüşümü) ve işbirliği, bu sistemin sağlıklı işleyebilmesi için kritik hususları oluşturmaktadır.

Türkiye'de büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetki ve sorumlukları dörtlü bir tasnife tabi tutulmuştur. Bu tasnif, Şekil 1 de gösterilmektedir.⁶ Buna göre, bazı hizmetlerde büyükşehir belediyesi tek başına yetkilidir (Şekilde 1 nolu alanda sembolize ediliyor). Bazı hizmetlerde ise ilçe belediyeleri tek başına yetkilidir (Şekildeki 4 nolu alan). Bazı hizmetlerde her iki belediye aynı anda yetkilidir. Bu hizmetler ortak yetki havuzunda bulunmaktadır (Şekildeki 3 nolu alan). Bazı hizmetlerde ise BŞB tek başına yetkili olmakla birlikte, dilerse bu yetkilerini ortak havuza veya ilçelere devredebilmektedir (Şekildeki 2 nolu alan).



Şekil 1: Büyükşehir ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Yetki Bölüşümü

Açıklamalar:

- I. BŞB'nin tek başına yetkili olduğu kamu hizmetleri
- II. Normalde BŞB'nin yetkisinde olan ancak devredilebilir nitelikteki yetkiler
- III. BŞB ve ilçe belediyesinin birlikte yetkili olduğu kamu hizmetleri
- IV. İlçe belediyesinin tek başına yetkili olduğu kamu hizmetleri

⁶ Bu konu daha ayrıntılı biçimde şu çalışmada incelenmiştir: Erbay Arıkboğa, "Büyükşehir Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri", *Yerel Yönetimler* (Ed. Kemal Görmez ve Hasan Yaylı), Orion Yayınları, 2018, ss. 367-409.

Şimdi sırasıyla bu yetkilerin ayrıntılarına bakalım.
Büyükşehir belediyesinin tek başına yetkili ve sorumlu

olduğu kamu hizmetlerinin sayısı oldukça çoktur. Bu hizmetler aşağıdadır:



- İl çevre düzeni planını yapmak (1/100.000 ölçekli)
- İlin nazım imar planını yapmak (1/5.000 ila 1/25.000 ölçekli)
- İlçe belediyelerinin yapacakları imar planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak
- İlçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemek
- İlin ulaşım ana planını yapmak
- İlerdeki ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerine ilişkin planlama, koordinasyon ve düzenleme işlevlerini yapmak
- İl bütününde her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergahlarını belirlemek
- Taksi, servis araçları ve toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek
- İl bütününde toplu taşıma hizmetlerini yürütmek
- İl bütününde trafiğe ilişkin düzenlemeleri yapmak
- İmarlı ve alt yapı arsalar üretmek;
- Konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak
- İlde BŞB'nin yetkisinde olan meydan, bulvar, cadde ve ana yolların yapım, bakım, onarımı ve kışın açık tutulmasıyla ilgili hizmetleri yürütmek
- Köyleri (resmi adıyla mahalleleri) ilçeye bağlayan yolların yapım, bakım, onarımı ve kışın açık tutulmasıyla ilgili hizmetleri yürütmek
- BŞB'nin yetkisindeki meydan, bulvar, cadde ve yollarda kentsel tasarım düzenlemelerini, ilan ve reklam vergisiyle ilgili işlemleri yapmak
- BŞB'nin yetkisindeki alanlarda zabıta hizmetlerini yürütmek
- Çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak
- Çevreye ve halk sağlığına etkisi olan işyerleri ile yasada belirtilen diğer iş yerlerine yönelik düzenleyici tedbirleri almak
- Odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek ve gerekli diğer tedbirleri almak
- Katı atıkları depolamak, yeniden değerlendirmek ve bertaraf etmek
- Sanayi atıkları, tıbbi atıklar ve deniz aracı atıklarına ilişkin hizmetleri yürütmek
- İl bütününde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak,
- Dereleri ıslah etmek
- İl bütününde itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek
- Merkezi ısıtma sistemleri kurmak, işletmek
- 1. sınıf gayrisihhi işyerlerini ruhsatlandırmak
- İl bütününe hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları vs. yapmak



Büyükşehir belediyesinin yetkisinde olan ancak devredilebilir nitelikteki hizmetler 7 tanedir. Bu hizmetler şunlardır:

- İl bütününde her türlü meydan, bulvar, cadde, yol ve sokaklara isim vermek, numaralandırmak ve bina numarataj işlemlerini yapmak
- Mezarlık alanlarını belirlemek, kurmak, işletmek (köy mezarlıkları dahil)
- Yolcu ve yük terminalleri yapmak, işletmek, ruhsat vermek
- Toptancı halleri yapmak, işletmek, ruhsat vermek
- Mezbahaları yapmak, işletmek, ruhsat vermek
- Kapalı ve açık otoparklar yapmak, işletmek, ruhsat vermek



Büyükşehir ve ilçe belediyesinin birlikte yetkili olduğu, ortak yetki havuzunda bulunan hizmetler aşağıdadır. Bu hizmetlerde iki belediye aynı anda yetkilidir, birbirinden bağımsız olarak bu hizmetleri yapabilir veya işbirliği de yapabilir.

- Gecekondu alanlarının ıslahı, dönüştürülmesi vb. hizmetleri yapmak
- Kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulamak
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak
- Otopark yapmak
- Spor, dinlenme ve eğlence yerleri yapmak
- Park alanları yapmak
- Yaşlılar, özürllüer, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak
- Kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak
- Orta ve yükseköğrenim öğrencileri için yurt açıp işletmek
- Mesleki eğitim ve beceri kursları açmak
- Mabetlerin, sağlık, eğitim ve kültür tesislerinin yapım, bakım ve onarımını yapmak
- Sağlıkla ilgili tesisler açıp işletmek
- Sivrisineklerin üremesine mani olmak ve yok edilmesine ilişkin tedbirler almak
- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve sporla ilgili hizmetler yapmak
- Sporu teşvik etmek, bu amaçla gençlere ve amatör spor kulüplerine yardım yapmak, dereceye girenlere ödül vermek
- Kültür ve tabiat varlıklarını ve tarihi dokuyu korumak
- Kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak
- Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek
- Tarım ve hayvancılığı destekleyecek her türlü faaliyet ve hizmette bulunmak
- Köylerde bağ-bahçelere, tarlalara, yaylalara vb. giden yolları yapmak



İlçe belediyelerinin sorumluluğunda olan hizmetler ise aşağıdadır:

- Uygulama imar planlarını (1/1.000 ölçekli), parselasyon planlarını vb. yapmak.
- Katı atıkları toplamak ve büyükşehir aktarma istasyonuna taşımak
- Sıhhi işyerleri ile 2. ve 3. sınıf gayrisihhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak
- İlçe belediyesinin yetki alanındaki ara cadde ve sokakların yapım, bakım ve onarımını yapmak
- İlçe belediyesinin yetki alanında olan cadde ve sokaklardaki reklam unsurlarıyla ilgili standartlar getirmek, ilan ve reklam vergisi işlemlerini yapmak
- İlçe belediyesinin yetki alanında zabıta hizmetlerini yürütmek
- Nikah işlemlerini yürütmek
- Emlak vergisiyle ilgili gerekli işlemleri yürütmek

Büyükşehir sistemi, idari bakımdan sade olmasına rağmen yetki ve sorumluluk bakımından aynı sadelikte değildir. Bir hizmetin bir bölümünü ilçe belediyesi yaparken, başka bir bölümünü BŞB yapmaktadır. Benzer şekilde yollar, meydanlar, parklar, kültürel tesisler iki belediye arasında paylaşılmış durumdadır. Uygulamada büyükşehir ile ilçeler arasında bazı yetki çatışmaları ve kargaşaları yaşanabilmektedir.

Diğer taraftan yukarıda ayrıntıları belirtilen hizmet bölüşümü bir bütün olarak değerlendirildiğinde

şu hususlara vurgu yapmak yerinde olur. Hizmet bölüşümünde asıl yetki ve sorumluluk büyükşehir belediyelerine verilmiştir. İlçe belediyelerinin yetki ve sorumlulukları daha sınırlı kamıştır. Büyükşehir belediyeleri hem büyük ölçekli yatırımlardan ve hizmetlerden sorumlu tutulmuştur, hem de oldukça ayrıntı olarak değerlendirilebilecek hizmetlerden sorumlu tutulmuştur. Diğer taraftan ilçe belediyeleri, birbirinden oldukça farklı niteliklere (nüfus büyüklüğü, kırsallık derecesi vb.) sahiptir. Ancak bütün ilçe belediyelerine aynı yetki sorumluluklar verilmiştir.



YEREL YÖNETİMLERİN ORGANLARI

Yerel yönetimler ayrı tüzel kişiliği bulunan, idari ve mali özerkliği olan, kendi ayakları üzerinde durabilen, kendi başına iş yapabilme imkanlarıyla donatılan yönetim birimleridir. Yerel yönetimlerin organları, bu birimlerin irade ortaya koyup, karar alıp bunu hayata geçirebilmesine imkan veren uzuvlarıdır. Her yerel yönetimin en az iki tane temel organı vardır. Bunlardan biri karar organıdır, diğeri de bu kararları hayata geçiren yürütme organıdır.

Türkiye'de il özel idaresinin, belediyelerin ve köyün üç organı bulunmaktadır. Her birinin meclisi, onun karar organıdır. Bu bağlamda il genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır. Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Köy ihtiyar meclisi ise köyün karar organıdır. Ancak köyün başka bir karar organı daha vardır. Kanun koyucu, köyde ikamet eden her seçmeni, köy derneğinin üyesi kabul etmekte ve köye ilişkin bazı kararların ihtiyar meclisi tarafından değil köy derneği tarafından alınmasını istemektedir. Dolayısıyla bu küçük nüfuslu birimlerde bazı konular, temsilcilere bırakılmamakta, tüm köylünün söz ve oy hakkının olduğu daha doğrudan toplantılarda tartışılıp karara bağlanmaktadır.

İl genel meclisi ve belediye meclisi ise, ilgili yerel yönetimin tek karar organıdır. O yöreyle ilgili temel konuların tartışılıp karara bağlandığı yer, bu yerel meclislerdir. Bu meclislerde farklı partilerden meclis üyeleri bulunmaktadır. Partiler seçimlerde aldıkları oyla orantılı biçimde, bu meclislerde üye kazanabilmektedir. Köylerdeki seçimlerde ise, parti adaylığı söz konusu değildir.

Yerel yönetimlerde alınan kararları hayata geçiren ve kurumu yöneten kişiler, ilgili yerel yönetimin yürütme organıdır. Belediyenin yürütme organı, belediye başkanıdır. Köyün yürütme organı muhtardır. Her ikisi

de seçimle gelir. İl özel idaresinin yürütme organı ise farklıdır. Kanun koyucu, valinin sadece valiliği değil, aynı zamanda il özel idaresini de yönetmesini istemiştir. İl özel idaresinin yürütme organı validir.

Gerek belediyenin gerekse il özel idaresinin, encümen isimli üçüncü bir organı daha vardır. Encümen ne karar organıdır, ne de yürütme organıdır. Encümen, danışma ve yönetim kurulu niteliğine sahip bir organdır. Encümen üyelerinden birkaçı meclis üyesidir, birkaçı da bürokrattır. Yapısı itibariyle karma bir organdır. Başkan ve meclis kadar güçlü ve vazgeçilmez bir organ değildir. Encümen, yasada belirtilen konularda, idari nitelikli bazı kararlar almaktadır.

Yerel yönetimlerin organları ve bunların temel nitelikleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.⁷

YEREL YÖNETİMLER AYRI TÜZEL KİŞİLİĞİ BULUNAN, İDARİ VE MALİ ÖZERKLİĞİ OLAN, KENDİ AYAKLARI ÜZERİNDE DURABİLEN, KENDİ BAŞINA İŞ YAPABİLME İMKANLARIYLA DONATILAN YÖNETİM BİRİMLERİDİR.

⁷ Yerel yönetimlerin organlarına ilişkin daha ayrıntılı bilgiler için şu makaleye bakılabilir: Erbay Arıkoğa, "Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi", *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, R. Bozlağan, Y. Demirkaya (ed.), Nobel Yayınları, İstanbul, 2008, ss. 157-203.

BİRİMLER	ORGANLAR	TEMEL NİTELİKLERİ
Belediye	Belediye başkanı	Seçimle iş başına gelir, yürütme organıdır. Belediyenin en üst yöneticidir.
	Belediye meclisi	Seçimle iş başına gelir, karar organıdır, en az 9 en çok 45 üyeye sahiptir.
	Belediye encümeni	Karma bir yapıya (seçilmiş ve atanmış üyelere) sahiptir. 5 veya 7 üyesi vardır. Danışma organı ve yönetim kurulu niteliğindedir.
Büyükşehir belediyesi	BŞB başkanı	Seçimle iş başına gelir, yürütme organıdır. BŞB'nin en üst yöneticisidir.
	BŞB meclisi	Doğrudan seçilmez. İlçe belediyelerinden gelen başkan ve üyelere oluşur. Karar organıdır.
	BŞB encümeni	Karma bir yapıya (seçilmiş ve atanmış üyelere) sahiptir. 11 üyelidir. Danışma organı ve yönetim kurulu niteliğindedir.
İl özel idaresi	Vali	Merkezi yönetim tarafından ildeki taşra örgütünün (valiliğin) başına atanmaktadır, ama aynı zamanda il özel idaresinin başı ve yürütme organıdır. Vali çift şapkalıdır.
	İl genel meclisi	Seçimle iş başına gelir, karar organıdır.
	İl encümeni	Karma bir yapıya (seçilmiş ve atanmış üyelere) sahiptir. 11 üyesi vardır. Danışma organı ve yönetim kurulu niteliğindedir.
Köy	Muhtar	Seçimle iş başına gelir, yürütme organıdır. Köyün yöneticisidir.
	İhtiyar meclisi	Seçimle iş başına gelir, karar organıdır. 4 ya da 8 üyeye sahiptir.
	Köy derneği	Köydeki bütün seçmenlerden oluşur. Köyle ilgili bazı kararları alır.

Tablo 4: Yerel Yönetimlerin Organları ve Temel Nitelikleri

Belediyelerde, karar organı olan meclisin ve yürütme organı olan başkanın bazı temel yetki ve görevlerine bakmak yararlı olacaktır. (Büyükşehir ve il özel idaresindeki organların görevi de benzedir).



Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Meclis, belediyenin kanuni yetkileri arasında bulunan, belediyeyi ve kenti ilgilendiren temel konuların görüşülüp karara bağlandığı yerdir. Belediye meclisinin belli başlı görevleri şunlardır:

- Belediyenin stratejik plan, performans programı ve yatırım programını kabul etmek
- Belediyenin bütçesini kabul etmek
- Belediyelerde müdürlük kurulmasına, birleştirilmesine, kaldırılmasına ve personel kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine, norm kadro çerçevesinde karar vermek
- Kentin imar planlarını kabul etmek
- Belediyenin borçlanmasına karar vermek
- Belediyenin taşınmaz mal almasına, takasına, tahsisine vs. karar vermek
- Belediye şirketi kurulmasına ve mevcut şirketlerin özelleştirilmesine karar vermek
- Birlik kurulmasına veya kurulu birliklere katılmaya karar vermek
- İmtiyaz verilmesine, yatırımların yap-işlet-devret vb. modellerle yapılmasına karar vermek



Belediye başkanı, belediye teşkilatının başı ve yürütme organıdır. Belediyenin tüm idari birimleri başkana bağlıdır. Başkan bu idari birimlere emir ve talimat vererek, onları yönlendirerek belediyeyi ve kenti yönetir, sorunları çözer, gerekli hizmetleri sunar. Başkan, belediyenin icra makamıdır. Başkanın belli başlı görevleri şunlardır:

- Başkan, belediyenin en üst amiridir, belediye teşkilatının bir eşgüdüm içinde çalışmasını sağlar. Belediyenin eylem ve işlemlerinden birinci derecede sorumludur.
- Başkan, belediyenin stratejik planını, yatırım programını, bütçesini hazırlar ve görüşülmek üzere meclise sunar. Meclis tarafından kabul edilen plana ve bütçeye göre belediyeyi yönetir, gerekli gelirleri toplar, harcamaları yapar.
- Başkan, belediye meclisinin aldığı kararları uygular, bunları hayata geçirir. Başkan, belediye meclisine de başkanlık eder. Bu bağlamda, meclis gündemini hazırlar ve dilerse meclisteki görüşmelerde oturumlara başkanlık eder.
- Belediye personelini atar.
- Belediyeyi denetler.
- Mahkemelerde belediyeyi temsil eder veya bu amaçla vekalet verir.

Belediye encümeni, bazı konularda bir danışma organıdır. Örneğin bütçe hazırlanırken encümene danışılır ve görüşü alınır. Bazı konularda ise idari kararlar almaktadır. Bu bağlamda kamulaştırma kararı

almak, bazı idari para cezalarını vermek, umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek, encümenin görevleri arasındadır.

YEREL YÖNETİMLERİN GELİR KAYNAKLARI

Yerel yönetimler, kanunların kendisini yetkili kıldığı kamu hizmetlerini yürütebilmek için mali kaynaklara ihtiyaç duyar. Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı mali kaynaklar sağlanması, temel ilkelerden biridir. Bu ilkeye 1982 Anayasasında da yer verilir.

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları üç kategoriye ayrılır. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin öz gelirleridir. Öz gelirler, doğrudan yerel yönetimler tarafından tahsil edilen gelir kaynaklarıdır. Bunlar oldukça çeşitlidir. Yerel vergiler, harçlar, ücretler, satış ve kira gelirleri öz gelir kaynakları arasındadır.

Yerel yönetimlerin ikinci tür geliri, merkezi yönetim paylarından elde ettikleri gelirdir. Geniş tabanlı ve verimli vergiler genellikle merkezi yönetim tarafından tahsil edilmektedir. Yerel yönetimlere bırakılmış vergiler ise daha sınırlıdır. Bu nedenle her ülkede merkezi yönetim, topladığı vergilerden belli bir oranı yerel yönetimlerle paylaşmaktadır. Bu paylaşım ne oranda (yüzde kaç oranında) yapılacağı ve yerel yönetimler arasında nasıl dağıtılacağı yasalarda düzenlenir. Merkezi yönetim payları, yerel yönetimler için düzenli ve istikrarlı bir gelir kaynağı oluşturur.

Üçüncü gelir türü borçlanmadır. Yukarıda belirtilen gelirler, yerel yönetimlerin harcamalarını karşılamadığında yerel yönetimler borçlanma yoluyla gelir elde edebilir. İç piyasadan veya dış piyasadan borçlanmak mümkündür. Yerel yönetimler özellikle büyük yatırımlar yapmayı planladıklarında, borçlanmaya başvurabilir. Borçlanma bir gelir elde etme yolu olsa da, diğer gelir kaynaklarından farklı olarak belli bir vade sonunda (faiziyle birlikte) geri ödenmesi gereken bir kaynaktır. Başka bir ifadeyle borçlanma, gelecek dönemdeki olası gelirlerden bir kısmını bugünden kullanmaktır. Dolayısıyla yerel yönetimler borçlanmaya karar verirken çok boyutlu düşünmesi gerekir.

Türkiye'deki yerel yönetimler de bu üç grup gelir kaynağına sahiptir. Bunlara ilişkin bazı ayrıntılara bakmakta fayda vardır.

Türkiye'de bazı vergiler yerel vergidir, yerel yönetimler tarafından tahsil edilir. Belediyeler tarafından tahsil edilen vergiler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

YEREL VERGİLER	BÜYÜKŞEHİRLERDE		DİĞER İLLERDE
	İlçe belediyesi	BŞB	İl, ilçe ve belde belediyeleri
Emlak Vergisi	√	-	√
Haberleşme Vergisi	√	-	√
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	√	-	√
Eğlence Vergisi	√	√	√
İlan ve Reklam Vergisi	√	√	√
Çevre Temizlik Vergisi	Yüzde 80 pay	Yüzde 20 pay	Tamamı
Yangın Sigorta Vergisi	-	√	√

Tablo 5: Belediyeler tarafından tahsil edilen vergiler

Tabloda da görüldüğü gibi, Türkiye’de belediyelere bırakılmış vergiler sayıca azdır. Ayrıca buradaki vergilerden bazıları güncelliğini de kaybetmiştir. Örneğin haberleşme vergisi, interneti ve cep telefonlarını kapsamaz. Havagazıyla ilgili vergi, doğalgazı kapsamaz vs. Diğer taraftan bu vergilerden bir kısmı, oldukça verimsiz bir gelir kaynağıdır. Buradaki en önemli vergiler emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisidir.

Yerel vergiler dışında, belediyelerin başka öz gelirleri de vardır. Örneğin belediyeler bina inşaat harcı, iş yeri açma izni harcı, işgal harcı gibi harçlar alırlar. Yine belediyeler sundukları bazı hizmetlere karşılık ücret geliri elde ederler. Su ücreti, toplu taşıma bilet ücreti, otopark ücreti en bilinen ücretler arısındadır. Bunların dışında başka pek çok ücret geliri de vardır. Örneğin bir belediye hem ilan ve reklam vergisi alabilir, hem de ilgili reklam unsurunun asılmasına izin verirken asma tahsis ücreti alabilir. Belediyenin hangi hizmetler için ne kadar ücret alacağı bir tarifeye belirlenir. Bu ücret tarifesi belediye meclisleri tarafından kabul edilir ve genellikle belediyelerin internet sitelerinde ulaşılabilir durumdadır.

Belediyeler taşınmazlarını satarak veya kiralayarak da gelir elde ederler. Belediyelerin şirketleri de bulunur. Belediyeler, şirket faaliyetlerinden de gelir elde



edebilir. Bunların tamamı ve tahsil ettikleri başka bazı gelirler, belediyelerin öz gelirlerini oluşturur.

2018 yılında, belediyelerin toplam öz geliri 40 milyar TL’ye ulaşmıştır. Aynı yılda belediyelerin toplam geliri ise 110 milyar TL olmuştur. Belediyelerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin payı, son yıllarda %40'lara düşmüştür. 2010’dan bu yana, öz gelirlerin toplam gelirler içindeki oranı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

YILLAR	ÖZ GELİRLER	TOPLAM GELİRLER	ÖZ GELİRLER/ TOPLAM GELİRLER (%)
2010	16,7	34,2	49
2011	19,7	40,7	49
2012	21,4	45,1	47
2013	26	53,9	48
2014	27,7	62,5	44
2015	28,9	72,2	40
2016	33,4	81	41
2017	40,9	97,1	42
2018	44,1	110,9	40

Tablo 6: Belediyelerin öz gelirleri (milyar TL)

Kaynak: Ülkü Arıkboğa, Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler, Orion Kitabevi, 2019, s. 116.

Türkiye’de belediyelerin en büyük gelir kalemi, merkezi yönetim paylarıdır. Merkezi yönetimin tahsil ettiği vergilerden yerel yönetimlere ne oranda pay ayrılacağı ve bu payın nasıl dağıtılacağı 5779 sayılı kanunda düzenlenmiştir. Söz konusu yasaya göre merkezi yönetim, topladığı vergilerin yaklaşık yüzde 5’ini büyükşehir belediyelerine, yüzde 4,5’ini büyükşehir ilçe belediyelerine, yüzde 1,5’ini 51 ildeki belediyelere, yüzde 0,5’ini il özel idarelerine aktarmak zorundadır. Diğer bir ifadeyle, Maliyenin tahsil etmiş olduğu vergilerin %11,5’i yerel yönetimlere gönderilmektedir.

Bu payların yerel yönetimler arasında daha hakkaniyetli biçimde dağıtılabilmesi için, belediyelerin nüfus büyüklüğü, yüzölçümü ve gelişmişlik durumu gibi çeşitli kriterler kullanılmaktadır. Bu kriterler kullanılarak üretilmiş bazı formüller

vardır. İlgili kurumlar, yasal düzenlemeye uygun biçimde aktarılması gereken payları belediyelerin hesaplarına düzenli biçimde yatırmaktadır. Bu paylardan elde edilen gelirlerin nereye harcanacağı konusunda merkezi yönetimin bir kısıtlaması ve yönlendirmesi yoktur, büyük ölçüde yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmaktadır. Belediyeler, diğer öz gelirleri gibi pay yoluyla gelen gelirleri üzerinde de tam tasarruf yetkisine sahiptir. Dolayısıyla merkezi yönetim payları, belediyeler için düzenli bir gelir imkanı sağlar.

Belediyelere gönderilen toplam merkezi yönetim payı, 2018 yılında 65 milyar TL’ye ulaşmıştır. Merkezi yönetim payının, belediyelerin toplam geliri içindeki oranı ise son yıllarda %60’a yaklaşmıştır. Aşağıdaki tabloda, 2010’dan bu yana, merkezi yönetim paylarının toplam gelirler içindeki oranı gösterilmektedir.

YILLAR	MERKEZİ YÖNETİM PAYI	TOPLAM GELİRLER	MERKEZİ YÖNETİM PAYI / TOPLAM GELİRLER (%)
2010	17,3	34,2	51
2011	20,7	40,7	51
2012	23,4	45,1	52
2013	27,6	53,9	51
2014	34,1	62,5	55
2015	42,3	72,2	59
2016	46,6	81	58
2017	55,1	97,1	57
2018	65,7	110,9	59

Tablo 7: Belediyelerin merkezi yönetim paylarından aldıkları gelirler (milyar TL)

Kaynak: Ülkü Arıkboğa, Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler, Orion Kitabevi, 2019, s. 88, 91.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi, belediyelerin öz gelir - merkezi yönetim payı bileşimi sırasıyla yüzde 40 - yüzde 60 gibi olsa da, büyükşehirlerdeki durum biraz daha farklıdır. BŞB’nin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin oranı yüzde 25’ler civarındadır. Merkezi yönetim payları ise yüzde 75’ler civarındadır. Diğer bir ifadeyle, BŞB’lerin öz geliri daha azdır.

Büyükşehirlerde emlak vergisi, tamamen ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen bir vergidir. Bunun da etkisiyle, BŞB’lerin yerel vergiler yoluyla elde ettikleri gelirleri oldukça sınırlıdır. BŞB’lerin en önemli öz gelirini teşebbüs ve mülkiyet gelirleri oluşturmaktadır.⁸

Son ekonomik kriz, finansal açıdan yerel yönetimleri de zor durumda bırakmıştır. Yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılmasına ve yerel vergilerin yeniden düzenlenmesine ilişkin zaman zaman çeşitli çalışmalar yapılmış olsa da, bu çalışmalar sonuç vermemiştir. Diğer taraftan mali kaynaklar dışında, yerel yönetimlerin başka sorunları da vardır. Bu sorunlar zaman zaman çeşitli platformlarda dile getirilmektedir. Bu sorunların bir kısmı, yasal düzenlemeleri gerektirmektedir. Dolayısıyla TBMM'nin bu sorunlara ve taleplere karşı daha duyarlı olması gerekmektedir.

Sorunların bir kısmı ise yerel yönetimlerin kendi kurumsallaşma çabalarıyla ve çeşitli işbirlikleri ile aşabilecekleri nitelikte sorunlardır. Bu amaçla yerel yönetimlerin kendi kapasitelerini artırıcı çalışmalara yönelmeleri, yönetim sistemlerini gözden geçirmeleri, yerel politika oluştururken ve üretilmiş politikaları gözden geçirirken veriye dayalı olarak hareket etmeleri yararlı olacaktır.

Yerel yönetimler, demokratik ve siyasal kuruluşlardır. Başkan ve üyelerin seçimle işbaşına gelmesi önemli olmakla birlikte, yerel demokrasi seçimle sınırlı bir şey olmaktan uzaktır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin, çeşitli katılımcı mekanizmalara işlerlik kazandırması ve sivil toplum örgütleriyle kamuya yararlı ve anlamlı nitelikte işbirlikleri kurması faydalı olacaktır.

SON EKONOMİK KRİZ, FİNANSAL AÇIDAN YEREL YÖNETİMLERİ DE ZOR DURUMDA BIRAKMIŞTIR. YEREL YÖNETİMLERİN GELİRLERİNİN ARTIRILMASINA VE YEREL VERGİLERİN YENİDEN DÜZENLENMESİNE İLİŞKİN ZAMAN ZAMAN ÇEŞİTLİ ÇALIŞMALAR YAPILMIŞ OLSA DA, BU ÇALIŞMALAR SONUÇ VERMEMİŞTİR.A



YEREL SEÇİMLER VE YEREL SİYASET

Yerel yönetimler, sadece idari nitelikli birimler değildir. Yerel yönetimler, demokratik siyasal kurumlardır. Yerel halk, şehri yönetecek belediye başkanını ve kendisini temsil edecek, kendisi adına karar alacak meclis üyelerini seçer. Yerel yönetimler, yerel halkın iradesine dayalı yönetim birimleridir.

Yerel yönetimler, yerel siyasetin cereyan ettiği birimlerdir. Gerek belediye başkanı gerekse meclis üyeleri seçimle gelmektedir. Bu seçim süreci, partiler üzerinden aday olunarak gerçekleşmektedir (nadiren bağımsız aday olarak seçimlere katılım görülebilmektedir). Seçim sürecinde, gerek partiler gerekse bu partilerin adayları birbiriyle rekabet etmekte ve alınan oya bağlı olarak başkan veya meclis üyeleri seçilmektedir. Seçim bittiğinde bir partinin aday belediye başkanlığı koltuğuna oturmakta ve kentin yönetiminde yetki sahibi olmaktadır. Meclise ise birden fazla partinin üyesi seçilmekte ve belediye meclisi teşekkül etmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin demokratik niteliğinin ve temsili demokrasi mekanizmasının doğal bir sonucudur. Yerel seçimler, yerel düzeyde yerel iktidarların ortaya çıkmasını sağlar. Ulusal düzeyde tek bir iktidar (hükümet) söz konusudur, yerel düzeyde ise ayrı ayrı yerel iktidarlar ortaya çıkar. Seçim sonuçlarına bağlı olarak, birden fazla parti, yerel yönetimlerde iktidara gelir. Bu bakımdan yerel seçimler, her yöredeki seçmen topluluğunun siyasal eğilimleriyle uyumlu adayları ve partileri yerel yönetimlerde iktidara taşımaktadır. Yerel yönetimler, merkezi iktidarı dengeleyici bir işlev de üstlenir.

Yerel iktidar coğrafyası, siyaseten çoğulcu bir manzaraya sahiptir. Farklı siyasal partiler, farklı belediyelerde iktidarı elde eder. Yerel yönetimler, siyasal tabanı küçük bile olsa çeşitli partilere (ve hatta bağımsız adaylara) yerel düzeyde iktidar olma fırsatları sunabilir. Bu bakımdan yerel yönetimler, bir ülkedeki farklı grupların bütünleşmesine ve kendisini

ülkenin anlamlı bir parçası kabul etmesine pozitif katkı sağlayan kurumların başında kabul edilir.

Benzer olgu, büyükşehirlerde de kendini tekrar eder. Büyükşehir belediye başkanlığını bir partinin aday kazanır. Ancak ilçe belediyelerinde, oradaki siyasal eğilimlere ve seçim sonuçlarına bağlı olarak farklı partilerin adayları belediye başkanlığını kazanır. Türkiye'deki mevcut modelde, ilçe belediye başkanları aynı zamanda BŞB meclisinin de üyesi olurlar. Dolayısıyla büyükşehir bütününde, farklı partilerin farklı düzeylerde söz sahibi olduğu bir manzara ortaya çıkar.

Gerek belediye başkanları gerekse belediye meclis üyeleri, çeşitli siyasal partilerin mensubu ve üyesidir. Seçimler bittiğinde bu mensubiyet bitmez, devam eder. Başkanın ve meclis üyelerinin parti teşkilatlarıyla ilişkileri de devam eder. Bir partiye mensup olmak, o partinin politikalarını savunmak, o partinin seçmen tabanının beklentilerini dile getirmek ve onların çıkarlarını savunmak ile partizanca hareket etmek birbirinden farklı şeylerdir. İlki demokratik siyasetin ve siyasal müzakerelerin konusudur. İkinci ise siyasal kayırmacılığın, hukukun ya da hukuksuzluğun konusudur. Demokratik sistemler, siyasal müzakereye açıktır. Partizanlık ise, kuralları oturmuş ve iyi işleyen bir modern hukuk devletinde mücadele edilmesi gereken bir olgudur. Yerel yönetimler yeni personel alırken, ihale yaparken, hizmet sunarken vs. partizanca tutumlardan kaçınması gerekir. Yerel seçilmişlerin partileriyle olan ilişkileri, partizan uygulamaları meşrulaştıramaz ve bu tür uygulamalar için gerekçe oluşturamaz.

Belediye başkanı seçilen kişi, tüm kentin ve oradaki herkesin başkanıdır. Bununla birlikte partisizliği kopmaz. Başkan, şehri yönetirken partisizliğini marka değerini yükseltmeye çalışır, partinin ilkelerini, programını ve seçimdeki vaatlerini göz önünde tutar.

Aynı durum meclis üyeleri için de geçerlidir. Meclis üyeleri, belediye meclisindeki faaliyetlerinde kendi seçmen gruplarının ve partilerinin sözcülüğünü yapar. Meclise verilen önergelerde, mecliste yapılan tartışmalarda ve oylamalarda bu durumu göz önünde bulundurur. Başkanın ve meclis üyelerinin farklı siyasi kimliklere mensup olması, ortak noktalarda uzlaşmayacağı anlamına gelmez. Siyaset, farklı çıkarların birlikte yönetilmesi ve uzlaşması sanatıdır. Başkan tek kişidir, dolayısıyla bir tek partiye mensuptur. Meclis ise, birden fazla partili üyeye ev sahipliği yapar. Bu durumun başkan - meclis ilişkilerine çeşitli siyasi yansımaları söz konusudur.

Meclis üyeleri, kendi içinde iktidar grubu ve muhalefet grubu şeklinde iki gruba ayrılır. Başkanla aynı partiye mensup olan veya siyaseten genellikle başkanla birlikte hareket eden üyeler iktidar grubunu oluşturur. Başkanla siyaseten muhalif durumda olan üyeler ise muhalefet grubunu oluşturur. Meclisteki müzakereler ve karar verme süreci, sadece başkan - meclis arasındaki ilişkilerin konusu değildir, aynı zamanda iktidar ve muhalefet grupları arasındaki ilişkilerin de konusudur.⁹

Belediye başkanının mecliste çoğunluk grubuna sahip olup olmaması, meclisteki müzakerelerde belirleyici olur. Belediye başkanıyla aynı partiye mensup üyelerin mecliste çoğunluğa sahip olması, belediye başkanının elini siyaseten güçlendirir. Aksi durumda, meclisteki müzakereler daha uzun sürer ve daha tartışmalı geçer.

Yerel seçimleri düzenleyen kanun, belediye başkanını kollayacak bir seçim sistemi öngörmüştür. Yerel seçim sistemi, bir partinin mecliste çoğunluk kazanabilmesini kolaylaştıracak çeşitli mekanizmalara sahiptir. Onda birlik çıkarmalı baraj ve kontenjan adaylığı gibi fitreler ve mekanizmalar bulunmaktadır. Bu mekanizmalar, meclisteki sandalyeler (üyelikler) dağıtılırken az oy olan partileri saf dışı bırakır, fazla oy alan partileri ise kayırır. Dolayısıyla Türkiye'de belediyelerin pek

çoğunda, belediye başkanları bir meclis çoğunluğuna yaslanarak çalışır. Bu durum başkanların elini rahatlatır.

Büyükşehirlerdeki durum ise farklıdır. Büyükşehir belediye meclisi için ayrı bir seçim yapılmaz. İlçe belediye başkanları, aynı zamanda BŞB meclisi üyesidir. Ayrıca ilçe belediyelerine seçilen meclis üyelerinin beşte biri, BŞB meclisinde de görev yapar. 2012 yılında yapılan değişiklik sonrasında, büyükşehirler tüm ile genişlemiştir. Bu durumda ilin bütün ilçeleri BŞB meclisinde temsil edilir hale gelmiştir. Her bir ilçedeki seçimin nasıl sonuçlanacağına ve ilçelerin BŞB'ye kaç üye göndereceğine bağlı olarak, BŞB meclisi de şekillenmektedir. BŞB meclisinin oluşumunda birçok faktör ve değişken söz konusudur. Bu durum, büyükşehirlerde BŞB başkanının mecliste çoğunluğu elde edememesi sonucunu doğurabilmektedir.

BŞB meclisleri, çifte kimliklerin ve çifte bağlılıkların söz konusu olduğu meclislerdir. Örneğin BŞB'de muhalefet grubunda olan bir meclis üyesi, kendi ilçesinde başkan olabilir veya iktidar grubuna mensup olabilir. Büyükşehir sisteminin iki kademeli yapısı, BŞB ile ilçe belediyeleri arasında karşılıklı ilişkileri gerektirmektedir. Bu durum BŞB meclislerinde, farklı parti gruplarının birbirine karşı bağımlılığını artırıcı bir rol oynar. Büyükşehirdeki muhalefet, sadece muhalefet değildir.

Türkiye'de siyasi partilerle ilgili yasal kurallar, katı bir parti disiplini öngörmektedir. Bu parti disiplini, belediyenin işleyişine de etki eder. Örneğin belediye meclisine verilen önergelerde, yapılan tartışmalarda ve oylama sürecinde, meclis üyelerinin bireysel iradelerinden ziyade, parti gruplarının iradeleri baskındır. Meclis üyeleri, kendi parti gruplarıyla birlikte hareket eder. Söz konusu katı parti disiplini, yerel demokrasiyi ve demokratik tartışmaları kısırlaştırıcı veya boğucu bir ortama yol açabilmektedir.

⁹ Başkan - meclis ilişkileri ve karar verme sürecine ilişkin daha ayrıntılı analizler şu makalede bulunabilir. Erbay Arıkboğa, "Belediye Meclislerinde Karar Verme Sürecinin Temel Dinamikleri", Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme, (Ed. Ö. Önder ve F. Kırışık), Orion Kitabevi, Ankara, 2012, ss. 119-142.

YEREL YÖNETİMLERDE KATILIM

Yönetime katılma, oy verme veya siyasi parti örgütlerinde aktif görev almaktan öte bir kavramdır. En genel haliyle yönetime katılma, yerel yönetimlerin kamu politikası üretme, karar alma ve uygulama süreçlerinin birine, birkaçına veya tamamına vatandaşların aktif biçimde dahil olabilmesi demektir.

Katılım, demokratiklik bakımından önemlidir. Ancak iyi tasarlanmış katılım yöntemleri ve uygulamaları, aslında yönetimin de işini kolaylaştırır. İnsanlar, bir parçası oldukları veya müdahil olabildikleri kararların sonuçlarını daha kolay kabullenir ve kendi yaptıkları seçimlerin sonuçlarına daha kolay katlanır. Katılım, yönetimin aldığı kararların ve yaptığı uygulamaların hem meşruiyetini artırır hem de bunların vatandaşlar tarafından daha kolay ve daha yüksek düzeyde kabullenilmesine katkı sağlar.

Katılımcı uygulamalar, zaman içinde, bir kamusalılığın ve ortak aidiyet bilincinin inşa edilmesine katkı sağlayabilir. Ayrıca farklı çıkarların daha rasyonel biçimde müzakere edilmesine imkan veren bir toplumsal ve siyasal kültürün oluşmasını sağlayabilir. İnsan doğası oldukça ben-merkezcidir, olaylara kendi penceresinden ve kendi menfaatleri açısından bakar. Bununla birlikte farklı tarafların bir araya geldiği ortamların çoğaltılması ve çeşitli toplumsal sorunların bu tür ortamlarda müzakere edilmesi halinde, bu süreçlere katılan kişiler, olayların farklı boyutları ve derinlikleri konusunda fikir sahibi olabilir. Bu sayede farklı kişi ve gruplar, salt kendi menfaatlerine odaklanmak yerine, ortak bir noktayı bulmaya imkan verecek biçimde daha tavizkar davranabilir. Bulunan çözümler, farklı tarafların beklentilerini tam karşılamıyor olsa bile, daha kolay kabullenilebilir.

Katılımda iki taraf vardır: Yönetim aktörleri ve katılımcılar. Yönetim aktörleri, duruma göre yerel yönetimlerdeki siyasi aktörler (örneğin belediye başkanı), üst düzey yöneticiler (başkan yardımcısı

veya diğer yöneticiler) veya daha alt düzeydeki uzman bürokratlar olabilir. Katılımcılar ise, ilgili politikadan, karardan veya uygulamadan etkilenme potansiyeline sahip tüm kesimler, kişi ve gruplardır. Katılım, iki taraf arasındaki çeşitli etkileşim biçimleridir. Katılımcı yönetim süreci, bir karardan etkilenen tarafları sürece dahil etmeye çalışmaktır. Bu dahil etme biçimi, çeşitli mekanizmalar aracılığı ile olur.

Yönetim ile katılımcılar arasındaki etkileşimin niteliği, derecesi veya vatandaşların etki edebilme düzeyi, her katılımcı uygulamada aynı değildir. Bu durum literatürde katılım düzeyleri olarak bilinir.¹⁰ Bunların en meşhuru, Arnstein'in katılım merdivenidir. Arnstein, katılımı sekiz basamaklı bir merdivene benzetmiş ve bunu da kendi içinde üç ana kategoriye ayırmıştır. Merdivenin alt basamaklarında katılım yokken, üst basamaklara doğru çıkıldıkça katılım düzeyi artmaktadır. Tablo 8'de bu durum gösterilmektedir.

Yurttaş denetimi	Gerçek aktif katılım
Devredilmiş yetkiler	
Ortaklık	Göstermelik Katılım
Yatıştırma	
Danışma	
Bilgilendirme	Katılımın Olmaması
Terapi	
Manipülasyon	

Tablo 8: Arnstein'in Katılım Merdiveni

En alt basamaklarda, yönetim ile vatandaşlar bir araya geliyor olsa da aslında gerçek bir katılım yoktur. Burada tek yönlü bir süreç söz konusudur. Çoğu durumda yönetim, yapılmak istenen şeye ve olası etkilerine dair gerçek bir resim bile sunmaz, daha ziyade manipülasyon veya apopaganda yapar; gerçek durumun üzerini örtmeye ve dikkatleri farklı yöne çekmeye çalışır.

Merdivenin orta basamaklarında, göstermelik bir katılım bulunur. Burada yönetim ya tek yönlü bir bilgilendirme yapar; kararını zaten vermiştir, muhataplarını durumdan haberdar eder. Veya söz konusu karara ilişkin muhatapların zihinlerindeki olası endişeleri gidermeye çalışır. Ya da kendi zihninde büyük ölçüde şekillenmiş olan bir kararı, projeyi katılımcılarla paylaşır ve onların görüş ve önerilerini öğrenmeye çalışır. Bu gruptaki katılımda, yönetim ile katılımcılar arasındaki etkileşim düzeyi hala düşüktür; yönetim tarafı oldukça baskındır, katılımcıların etki derecesi ise sınırlıdır.

Arnstein'e göre gerçek katılım, ancak merdivenin üst basamaklarında mümkün olabilir. Burada yönetim belli bir fikri, öneriyi, projeyi öncelikli olarak dayatmaz; ne yapılması gerektiği katılımcılarla birlikte müzakere edilir, birlikte bir ortak noktaya ulaşılmaya çalışılır.

Katılım, kavramsal açıdan soyuttur. Ancak katılım yöntemleri daha somuttur. Katılımın pek çok çeşidi vardır. Onlarca farklı katılım türünden, yönteminden söz edilebilir. Tepav tarafından hazırlanan bir Rehberde, farklı katılım yöntemleri üzerinde ayrıntılı biçimde durulmuştur. Söz konusu Rehberde¹¹ katılım yöntemleri, Arnstein'in tipolojisine benzer biçimde, üç farklı katılım düzeyine göre ele alınmıştır. Bu üç düzey sırasıyla, katılımcıların etki düzeyinin hiç olmadığı veya çok düşük olduğu "bilgilendirme düzeyi", katılımcıların süreçlere belli ölçüde etki edebildiği "istişare düzeyi" ve katılımcıların yüksek düzeyde etki etme potansiyeline sahip olduğu "aktif katılım düzeyi" olarak belirtilmiştir.

YÖNETİM İLE KATILIMCILAR ARASINDAKİ ETKİLEŞİMİN NİTELİĞİ, DERESESİ VEYA VATANDAŞLARIN ETKİ EDEBİLME DÜZEYİ, HER KATILIMCI UYGULAMADA AYNI DEĞİLDİR. BU DURUM LİTERATÜRDE KATILIM DÜZEYLERİ OLARAK BİLİNİR.

Örneğin bir belediye, kentte yaşayanları çeşitli hizmetlerden haberdar etmek amacıyla broşür dağıtabilir, elektronik araçlarla çeşitli bilgilendirme mesajları geçebilir veya yaptığı bazı hizmetleri yerinde göstermek amacıyla geziler düzenleyebilir. Burada tek yönlü bir iletişim söz konusudur, bilgilendirme amaçlanmaktadır.

Buna karşılık belediye, halkın çeşitli konulardaki isteklerini, şikayetlerini vs. öğrenmek amacıyla anket çalışması yaptırabilir veya mahalle toplantıları düzenleyebilir. Bu gruptaki örneklerde bilgilendirmeden daha üst düzeyde bir etkileşim mümkündür. Katılımcıların talepleri, önerileri ve şikayetleri yönetim tarafından belli ölçülerde dikkate alınabilir, bu girdiler dikkate alınarak politika sürecinde ve uygulamada bazı değişikliklere gidilebilir.

Daha aktif bir katılım, katılımcıların daha aktif biçimde süreçlere müdahil olabildiği katılım yöntemlerini gerektirir. Bu bağlamda belli bir konudaki politika tasarımının birlikte tartışılıp şekillendirildiği toplantılar veya belirli sorunlara odaklı ve ilgili tarafların katılımıyla yapılan çalıştaylar, aktif katılım yöntemlerine örnek olarak verilebilir.

¹⁰ Bu konuda daha geniş okuma için şu kaynağa bakılabilir. Katılımı Anlamak: Bir Literatür Taraması, Tepav, 2009.

¹¹ Tepav, Yönetişim ve Katılım: Etkili Katılım için Araçlar, Yöntemler, Mekanizmalar, 2014.

Aktif katılım yöntemleri uygulanırken, katılımcılara büyük iş düşer. Diğer taraftan yönetimin de işi ciddiye almasını gerektirir. Katılımdan, “mış gibi yaparak” sonuç almak pek mümkün değildir. İlhan Tekeli bir makalesinde, katılım sürecinin özenle planlanması gerektiğine işaret etmektedir. Katılım, katılacak kişilerin veya grupların o işe zaman ayırmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla katılım süreçlerinde ve mekanizmalarında, katılım bir formalite olarak görülmemeli, planlama yapılırken katılımcıların zaman kısıtı dikkate alınmalı, ayrıca katılım süreci katılanların zevk alacağı bir formata dönüştürülebilirdir.¹²

Katılım yöntemlerinin farklı olması, katılımın uygulanacağı alanla ve ulaşılmak istenen sonuçlarla doğrudan ilişkilidir. Her yöntem yada her katılım aracı, her olaya ve duruma uygun olmayabilir. Amaca uygun yöntemler seçmek, daha iyi sonuçlara ulaşmaya katkı sağlayacaktır.

Yerel yönetimlerde katılım, arzulanan bir şey olsa da arzu edildiği ölçüde gerçekleşen bir şey değildir. Ülkemizde katılım kültürü eksik olduğu gibi, yerel yönetimleri katılıma zorlayacak öğeler de sınırlıdır. Bununla birlikte 2005 tarihli Belediye Kanunu, katılımı teşvik edecek çeşitli düzenlemelere yer vermiştir. Bunlardan ana hatlarıyla söz etmek yararlı olur.

Belediye Kanununun 13. Maddesi, katılıma ilişkin hukuki bir zemin sunar. Bu maddede bir belediye sınırı içinde ikamet eden herkes, belediyenin hemşehrisi (insan topluluğu) olarak nitelendirilmiş ve “Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme... hakları vardır.” denilmiştir. Görüldüğü gibi bu maddede yönetime katılma, bir hak olarak düzenlenmiştir. Bu madde, katılım sürecinin her iki tarafı için hukuki bir zemin sağlamaktadır. Yönetim tarafı, sadece bu maddeye dayanarak, farklı katılım yöntemlerini hayata geçirebilir. Vatandaşlar da, bu haklarını yönetimden talep edebilir.

Belediye Kanunu, yukarıda değinilen genel durumun dışında, özel katılım biçimlerine de yer vermiştir. Örneğin yasa, stratejik plan hazırlanırken, belediyelerin çeşitli katılım yöntemleri ile vatandaşları sürece dahil etmesini istemektedir. Burada duruma uygun olarak birden fazla katılım yöntemi birlikte kullanılabilir. Belediyelerin de yaptığı gibi, bazı konularda anket yapılırken, bazı stratejileri belirlemek için çeşitli paydaşlarla çalıştaylar, yuvarlak masa toplantıları vs. yapılabilir.

Belediye Kanunu, belediyenin karar alma sürecindeki bir aşamaya çeşitli kesimlerin müdahil olabilmesine imkan vermiştir. Bilindiği gibi, belediye meclisi gündemindeki konular öncelikle ilgili meclis komisyonunda görüşülür. Yasa, komisyondaki görüşmelere çeşitli tarafların katılabilmesi için hukuki bir yol açmıştır. Kanununun 24. maddesinde, ilgili muhtar, meslek kuruluşu, STK vb.lerine komisyon toplantılarına katılıp görüşlerini ifade edebilme imkanı tanınmıştır. Bununla birlikte bu düzenlemenin uygulamadaki yansımalarının çok az olduğunu ifade etmek gerekir. Pek çok komisyon toplantısı, ilgili taraflar çağrılmadan yapılmaya devam edilmektedir.

Belediye Kanununda kurumsal bir katılım mekanizması da öngörülmüştür. Kent konseyi adıyla bilinen bu katılım mekanizması, kentteki pek çok aktörün temsil edilebildiği bir yapıdır. Kent konseyi, belediyeyle ilişkilidir ancak onun organik bir parçası değildir, sivil bir platformdur. Kent konseyi, büyükçe bir kurumsal yapıdır. Kendi içinde çeşitli meclisler (kadın meclisi, gençlik meclisi, engelli meclisi vb.) oluşturabilir ve pek çok çalışma komisyonu kurabilir. Kent konseyi, sivil biçimde ve gönüllülüğe dayalı olarak çalışır. Kentle ilgili hemen her konuyla ilgilenebilir. Çeşitli çalışmalar ve faaliyetler yapabilir. Bu faaliyetler için belediyenin hem mali hem de örgütsel desteği gerekebilir veya bazen sponsor da bulabilir. Yasa, belediyenin kent konseyine bu tür destekler sağlamasını öngörmektedir. Dolayısıyla kent konseyi ile belediye arasında belli bir işbirliği gereklidir. Bunların dışında, eğer kent

¹² İlhan Tekeli, “Yerel Yönetimlerde Hizmetin Ötesinde Katılımcılık Bulunuyor”, *Şehir ve Toplum Dergisi*, 2017.

konseyinde, belediye meclisinin yeni bir karar almasını gerektirici tarzda bir ortak uzlaşmaya varılırsa, kent konseyinin ilgili kararı belediye meclisi gündemine eklenir ve mecliste müzakere edilir.

Ülkemizde çeşitli kentlerde kent konseyleri kurulmuştur. Bununla birlikte henüz kent konseyi kurulmayan pek çok kent bulunmaktadır. Kent konseyleri, bir yandan kentteki çeşitli tarafların konseye katkıları ve kendi aralarındaki etkileşimin niteliği, diğer yandan kent konseyi ile belediye arasındaki ilişkilerin niteliğine bağlı olarak, işleyişte bir kentten diğerine farklılık göstermektedir. Kent konseylerinin bir kısmı daha başarılı biçimde işlemektedir. Ayrıca kent konseyleri, çeşitli aktörlerin belirli katılım biçimlerini pratik etmesine ve deneyim kazanmasına da imkan vermektedir. Kent konseylerinin ulusal düzeyde bir araya gelip deneyimlerini paylaştığı ve kendi sorunlarını müzakere ettiği platformlar da oluşturulmuştur.

Kent konseyleri, belediye bürokrasisi ve belediyenin organik yapısı dışında, çeşitli aktörlerin belirli bir kurumsallık içinde kente dair bir şeyler söyleyebilmesine ve yapabilmesine imkan sağlamaktadır. Kent konseyinin faaliyetleri, kimi zaman belediyeninkilere paralel olabilir, kimi zaman onun boşlukta bıraktığı alanları doldurmak şeklinde olabilir, kimi zaman da belediyenin hatalı gördüğü politika ve uygulamalarını uyarıcı tarzda olabilir. Bunun ne şekilde cereyan edeceği, kent konseyine katılan taraflara ve belediyeye kurmuş olduğu ilişkiye bağlı olacaktır.

Yerel yönetimler, yerel toplulukla sağlıklı bir etkileşim kurmanın yollarını aramalıdır. Yerel yöneticiler ve bürokratlar, o kentte yaşayanların taleplerine, önerilerine, beklentilerine ve eleştirilerine duyarlı olmalıdır. Bu tür talepler, yerel yönetimlerin politika üretme, karar alma ve uygulama süreçlerine anlamlı bir şekilde dahil edilebilmeli ve bu sürecin kendisi şeffaf, çoğulcu ve hesap verebilir bir nitelik arz etmelidir.

KAYNAKÇA

1. Kemal Gözler, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınları, Bursa, 2018
2. Erbay Arıkboğa, *Özerklik, Yerel Yönetimler ve Türkiye*, MBB Yayınları, İstanbul, 2015
3. Erbay Arıkboğa, *"Büyükşehir Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri"*, *Yerel Yönetimler* (Ed. Kemal Görmez ve Hasan Yaylı), Orion Yayınları, 2018
4. Erbay Arıkboğa, *"Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi"*, *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, R. Bozlağan, Y. Demirkaya (ed.), Nobel Yayınları, İstanbul, 2008
5. Ülkü Arıkboğa, *Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, Orion Kitabevi, 2019
6. Erbay Arıkboğa, *"Belediye Meclislerinde Karar Verme Sürecinin Temel Dinamikleri"*, *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme*, (Ed. Ö. Önder ve F. Kırıkk), Orion Kitabevi, Ankara, 2012
7. Tepav, *Katılımı Anlamak: Bir Literatür Taraması*, 2009
8. Tepav, *Yönetişim ve Katılım: Etkili Katılım için Araçlar, Yöntemler, Mekanizmalar*, 2014
9. İlhan Tekeli, *"Yerel Yönetimlerde Hizmetin Ötesinde Katılımcılık Bulunuyor"*, *Şehir ve Toplum Dergisi*, 2017

YAZAR HAKKINDA

Erbay Arıkboğa (Prof. Dr.). Bolu, Göynük'te doğdu (1975). Lisans eğitimini İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinde (1996) tamamladı. Yüksek lisans ve doktora derecesini, Marmara Üniversitesinde yerel yönetimler alanında yaptığı çalışmalarla aldı. 2004 yılında doktor oldu.

Çalışma hayatına Marmara Üniversitesinde başladı (1999). Halen bu Üniversitede, Siyasal Bilgiler Fakültesinde öğretim üyesi olarak çalışmaktadır. Yerel yönetimler, büyükşehir yönetimi, yerel özerklik, yerel siyaset üzerine araştırmaları ve yayınlanmış çalışmaları vardır. Evlidir, bir çocuk babasıdır.

—

TÜRKİYE'DE
YEREL YÖNETİMLERİN
TEMEL ÇERÇEVESİ

—