

26418

İDARELERARASI GÖREV BÖLÜŞÜMÜNÜN
KAYNAKLARIN ETKİN KULLANIMINDAKİ ROLÜ



T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum İDARELERARASI GÖREV BÖLÜŞÜMÜNÜN KAYNAKLARIN ETKİN KULLANIMINDAKİ ROLÜ adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih
22.12.1983

Adı Soyadı
(İmza)

Osman Tokar

T U T A N A K

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünün .../.../199. tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin maddesine göre Kamu Yönetimi Anabilim Dalı yüksek lisans öğrencisi Osman TEKİR'in "İDARELERARASI GÖREV BÖLÜŞÜMÜNÜN KAYNAKLARIN ETKİN KULLANIMINDAKİ ROLÜ" konulu tezi incelenmiş ve aday .../.../.... tarihinde, saat 'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin..... olduğuna ile karar verildi.

BAŞKAN

ÜYE

ÜYE

İ Ç İ N D E K İ L E R

B İ R İ N C İ B Ö L Ü M T Ü R K İ Y E ' D E K A M U Y Ö N E T İ M İ N İ N Ö R G Ü T L E N M E S İ

G İ R İ Ş

I- KAMU YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENMESİNDE TEMEL İLKELER.....	4
A- Merkezden Yönetim.....	5
1- Merkezden Yönetimin Özellikleri.....	8
2- Merkezden Yönetimin Yararlar ve Sakıncaları.....	9
B- Yetki Genişliği.....	11
C- Yerinden Yönetim.....	13
1- Yerinden Yönetimin Özellikleri.....	16
2- Yerinden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları.....	17
D- İdari Vesayet Sorunu.....	20
II- KAMU YÖNETİMİNİN ÖRGÜTSEL YAPISI.....	25
A- Merkezi Yönetim.....	26
1- Cumhurbaşkanı.....	27
2- Başbakan ve Bakanlar Kurulu.....	29
3- Bakan ve Bakanlıklar.....	30
B- Taşra Teşkilatı.....	31
C- Yerel Yönetimler.....	32
1- İl özel idareleri.....	33
2- Belediyeler.....	39
3- Köyler.....	50

İ K İ N C İ B Ö L Ü M

İ D A R E L E R A R A S I G Ö R E V V E K A Y N A K L A R İ N K U L L A N İ M İ N D A E T K İ N L İ K

I- İDARELERARASI GÖREV VE YETKİ BÖLÜŞÜMÜ.....	57
A- İdarelerarası Görev ve Yetki Bölüşümünün önemi.....	57
B- Kamu Hizmetlerinin Görülmesi Gereği.....	60
C- Türkiye'de İdarelerarası Görev ve Yetki Bölüşümü.....	66

II-İDARELERARASI GÖREV BÖLÜŞÜMÜNÜN KAMU KAYNAKLARININ VERİMLİ KULLANILMASINA ETKİSİ.....	69
A- Kaynakların Kullanımında ve Hizmetlerde Etkinlik....	69
B- Hizmetlerin Yapılmasında Toplumsal Katılım.....	74
C- Hizmetlerde Etkinlik ve Kendi Kendine Yeterlilik....	76
III- 1980 SONRASI GELİR BÖLÜŞÜMÜNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER....	78
S O N U Ç.....	81
K A Y N A K Ç A.....	83



GİRİŞ

Kamu hizmetleri toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik hizmetlerdir. Toplumsal ihtiyaç ise, toplumun kısmen de olsa müştereken hissettiği ve karşılanmasını istediği ihtiyaç grubunu teşkil eder.

Toplumsal istekler kamu otoriteleri tarafından ve kamu hizmeti adı verilen fonksiyonlar yoluyla karşılanır. Kamu hizmetleri temel nitelikleri itibariyle iki ana kısma ayrılmaktadır: Tam kamusal hizmetler ve yarı kamusal hizmetler. Bunların dışında, daha başka alt ayırımlar yapmak mümkün olmakla birlikte, konumuzu ilgilendirdiği kadarı ile biz bu ikili ayrımı yapmakla yetineceğiz.

Tam kamusal mal ve hizmetler faydası belli kişilere tahsis edilemeyen ve bu nedenle pazarlanması mümkün olmayan ve kolektif tüketime konu teşkil eden mal ve hizmetlerdir. Bu mal ve hizmetlerin tüketimi zorunlu olup bu konuda kişilerin iradi kararları etkili değildir. Tüketimi zorunlu olan hizmetlerin finansmanı da doğal olarak zorunlu olacaktır. Dolayısıyla bu tür hizmetler, mükelleflerden alınan vergiler yoluyla finanse edilmektedir. Savunma, güvenlik ve adalet hizmetleri tam kamusal hizmetlere örnek olarak verilebilir.

Yarı kamusal mal ve hizmetlerde ise, tam kamusal hizmetlerden farklı olarak, bu mal ve hizmetlerden sağlanan faydanın belli kişi ve gruplara tahsisi mümkündür. Bu nedenle bu tür hizmetler kişisel tüketime konu olabilen hizmetlerdir. Bu nitelikleri ile yarı kamusal hizmetlerin piyasada belli bir bedel karşılığında sunulması mümkündür. Çoğu zaman da böyle olmaktadır. Eğitim, sağlık haberleşme vb. hizmetler yarı kamusal hizmetlere örnek olarak gösterilebilir. Bu tür mal ve hizmetler eğer kamu kesimi tarafından üretilip topluma sunuluyorsa bunun nedeni sosyal faydalarının özel faydalarına ağır basmasıdır.

Gerek tam gerekse yarı kamusal hizmetler, coğrafi alan itibariyle iki ana gruba ayrılabilir: Ülkenin tüm genelinde üretilmesi gereken hizmetler ve yöresel olarak üretilmesi gereken hizmetler. Savunma, güvenlik ve adalet hizmetleri, genelde ülke çapında üretilmesi ve tüketilmesi gereken hizmetler grubu içinde yer alır. Buna karşılık, ülkeden ülkeye nitelik ve nicelikleri değişmek üzere, yöresel olarak üretilen ve tüketilen hizmetler de vardır. Örneğin bir kentin kanalizasyon hizmetleri, imar ve ulaşım hizmetleri bu niteliktedir. Eğitim ve sağlık hizmetleri de kısmen bu niteliği taşırlar. Ancak, eğitim ve sağlık hizmetlerinin ekonomik ve sosyal hayat için taşıdıkları önem ve yaygın etkileri nedeniyle genelde ülke düzeyinde ve merkezi otorite tarafından üretilen hizmetler grubu içinde yer alır. Ulaşım ve ha-

berleşme hizmetleri de bu niteliktedir.

Kamu hizmetlerinin bu temel özellikleri, bu hizmetlerin yerine getirilmesine, ilişkin yöntemlerin tartışılması ve yeni yöntemlerin geliştirilmesi sonucunu doğurduğu gibi, kimin tarafından ve hangi düzeyde karşılanacağına ilişkin tartışmalara da neden olmuştur.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin bu tartışmalar ve ileri sürülen görüşler ekonomik ve siyasi sistemlerin oluşmasında önemli bir rol oynamıştır. Devletler siyasi rejim itibariyle liberal ve sosyalist olmak üzere iki ana kutba ayrılırken, liberal sistemi benimsemiş ülkeler merkeziyetçi ve ademi merkeziyetçi olmak üzere iki ayrı gruba ayrılmışlardır.

Bu çalışmamızda, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde uygulanan üç önemli metot hakkında bilgi verdikten sonra, idarelerarası görev bölüşümünün kaynak kullanımındaki etkinlik açısından değerlendirilmesini yapmağa çalışacağız.

B İ R İ N C İ B Ö L Ü M

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENMESİ

Kamu yönetiminin örgütlenmesi ve kamu örgütleri arasındaki görev bölüşümü, bunları uygulama şekilleri ve genişliği ülkelerin siyasi rejimlerine göre değişebilir. Bazı ülkelerde merkezden yönetime ağırlık verilirken, bazıları yerinden yönetime ağırlık vermektedirler. Yerinden yönetim ağırlıklı sistemler genelde "federal" devlet yapısını, merkezden yönetim ağırlıklı ülkeler ise "üniter" devlet yapısını benimsemişlerdir. Üniter devlet yapısının benimsendiği ülkelerde, yerel ve bölgesel karakterli kamu hizmetlerinin yerinden yönetimi için "yetki genişliği" ilkesinin benimsendiği de bilinmektedir.

I- KAMU YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENMESİNDE TEMEL İLKELER

Günümüzdeki modern devlet anlayışı kişiler için gerekli ve yararlı olan hizmetlerin yapılmasını, insanların mutluluğunu sağlayacak bir takım hizmetlerin gerçekleştirilmesini öngören bir devlet anlayışı olduğuna göre, bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi için bir teşkilatın varlığı gerekmektedir. "Kamu yönetimi teşkilatı" da idare hukukunun en önemli bölümlerinden biri olarak kamu kudretinin örgütlenmesini ifade eder.

Günümüzde toplumsal yaşayışın en gelişmiş örgütlenme biçimi "Devlet"tir. Bunun yanında yerel nitelikte örgütlenme biçimine ise "yerel yönetimler" adı verilmektedir. Bu örgütlenme biçimlerini daha geniş bir şekilde inceleyelim.

A- Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim, siyasal iktidarın, diğer deyişle egemenliğin gerektirdiği yetkilerin tek merkezde toplandığı ve günümüzde en yaygın örgütlenme biçimidir. Merkezi yönetimde kamu gelir kaynakları ve hizmet alanları tek merkezde toplandığından egemenliğin bölünmesi söz konusu değildir.

"Yönetimsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yere alan örgütlerce yürütülmesi"(1) merkezden yönetimin en sade tanımıdır. Bir diğer tanıma göre: "Devlette var olması gereken yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkilerin merkezi bir otoritede toplanması ve her işin merkezden yönetilmesi"(2) merkeziyetçi bir sistemin varlığını gösterir. Bu durumda devlet ülkenin tek kamu tüzel kişisidir. Toplumsal gerçekler gözönünde alındığında bu tür bir merkezçiliğin varlığı sözkonusu olamaz ve hiçbir ülkede de uygulanmamaktadır. Bu konuda yapılabilecek bir başka tanım da şöyledir:

1) A.Şeref Gözübüyük, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Ankara,1978, s.74

2) Halil Nadaroğlu, Mahalli İdareler, Ankara, 1978, s.23

"Merkezden yönetim yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir"(1).

Bu tanımlara göre, eğer kamu hizmetlerinden çoğunu devlet üzerine almış ve yerel yönetimlere az yetki ve görev bırakılmış ise merkezci bir yönetim, tersi bir durumda ise yerinden yönetimci sistemi söz konusudur(2).

Yukarıda verilen tanımlardan da anlaşılacağı gibi, tüm kamu gücünün yasama, yürütme ve yargıya ilişkin hizmetleri içine alacak ve bu konudaki tüm karar ve uygulamalar merkezi otorite tarafından gerçekleştirilecektir.

Günümüzdeki uygulamada merkeziyetçilik ile yerinden yönetim bir arada yürütülmektedir. Ancak, gelişim seyri içinde zaman zaman bunlardan herhangi birinin diğerine oranla hakim duruma geçtiği görülmektedir. Günümüzdeki eğilim, yerinden yönetim merkezden yönetime oranla giderek gelişmesi ve genişlemesi şeklindedir.

Merkezden yönetim "siyasi merkeziyetçilik" ve "İdari merkeziyetçilik" olmak üzere iki kısma ayrılır. Siyasi merkeziyetçilik tüm siyasi güç ve karar mekanizmasının merkezi otoritenin elinde

1) Gözübüyük, a.g.e., s.74

2) Acar örnek, Kamu Yönetimi, İstanbul, 1988, s.83

toplantması ve ÷lkede tam anlamı ile siyasi bir birliğin sağlanması demektir. Siyasi merkezietin bulunmadığı ÷lkelerde hukuki birlik de yoktur; devlet egemenliği eyalet, federe devlet veya benzeri yarı bağımsız birimler arasında bölüş÷lmüştür. Siyasi yönden merkezieti ger÷ekleştiremeyen ÷lkelerde idari merkezietten söz edilemez(1). Bu durum, siyasi merkezietçiliğin üniter devletlere özgü bir yönetim şekli olduğunu göstermektedir.

Merkezden yönetim bir başka şekli de idari merkezietçilik tir. İdari merkezietçilik kavramı siyasi merkezietçilik kavramından farklıdır. İdari merkeziet sistemi siyasi merkeziet sistemini tamamlayan bir nitelik taşır. Çünkü siyasi merkezietçiliğin bulunmadığı sistemlerde idari merkezietçiliğin varlığından söz etmek mümkün değildir. Buna karşılık, siyasi merkezietçi yönetimin varlığı idari merkezietçiliğin varlığını zorunlu kılmaz (2).

"İdari merkeziet" kavramınının siyasi merkeziet kavramından daha dar bir kavram olarak, idari fonksiyonların tümünün merkezi idare tarafından gör÷lmesini gerektirir. Bu nedenle, idari merkeziet kamu hizmetlerinin ve bunların yerine getirilmesinde aracı olarak kullanılan kamu gücünün merkezileştirilmesini ifade eder (3).

1) Şükrü Karatepe, İdare Hukuku, İzmir, 1988. s.73

2) Haluk Kabaalıoğlu, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, İstanbul, 1983, s.40

3) Kabaalıoğlu, a.g.e., s.40

Merkezden yönetimde kamu yönetimi teşkilatı, aralarında hiyerarşik bir bağ bulunan memurlar ve diğer idari personelden ibaret tek bir merkez teşkilatı şeklinde ortaya çıkar. Bu yönetim sisteminde idare teşkilatı hiyerarşi adı verilen ve birbirlerine hukuki bağ ile bir zincir şeklinde merkeze bağlı kişilerden oluşan bir örgüt niteliğindedir (1).

1- Merkezden Yönetimin Özellikleri

Merkezden yönetimin özelliklerinin bilinmesi, diğer sistemlerle olan mukayesesini kolaylaştıracağı gibi, verimlilik analizlerinin yapılmasında da büyük kolaylıklar sağlayacaktır. Merkezden yönetim temel özellikleri şu şekilde özetlenebilir:

- Bu sistemde kamu hizmetleri bir merkezde toplanmıştır. Karar mekanizması merkezi karar alma örgütleri tarafından işletilir. Yani, karar alma, alınan kararları uygulama ve her türlü denetim hizmetleri merkezin yetkisi dahilindedir. Tüm bu hizmet ve yönetsel işlemler, merkezde veya merkeze bağlı olarak görev yapan memurlar tarafından yürütülür.

- Kamu hizmetlerinin finansmanını sağlamak üzere toplanan gelirler ve bunların harcanması merkezin elinde ve yetkisindedir (2). Yani mali merkeziyetçilik, merkezden yönetim en belirgin özelliğidir.

1) Kabaalioğlu, a.g.e., s.40

2) Kabaalioğlu, a.g.e., s.40

Buna göre, kamu hizmetlerinin tür, hacim ve miktar itibarıyla tesbiti, bunlara ilişkin kararların alınması, uygulanması, kamu gelir ve gider işlemlerinin yapılması merkezin yetkisi dahilindedir ve merkezce yapılır.

Merkezden yönetim yararlı yönleri kadar sakıncalı yönleri de vardır. Yönetim biliminde bunlar detaylı olarak incelenmektedir. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için, merkezden yönetim yararlarını ve sakıncalarını kısaca gözden geçirmekte fayda vardır.

2- Merkezden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları

Her sistemin yararlı yönleri olduğu kadar sakıncalı yönleri de bulunabilir. Merkezden yönetim de öyledir. Üniter devlet sistemini karakterize eden merkezden yönetimin kendine özgü yararlarını şöyle özetleyebiliriz:

- Devlet yönetiminde birliği sağlamak bakımından merkezden yönetimin kendine özgü üstünlüğü vardır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gerekli olan uzman eleman ve parasal kaynak temini, bu sistemde daha kolaydır. Ayrıca, kamu hizmetlerinin ve yatırımlarının ülke düzeyinde daha dengeli dağılımı ve bölgelerarası farklılıkların giderilmesinde bu sistem daha etkilidir. Bu sistemde belli kamu hizmetlerinin maliyetlerini azaltmak mümkündür(1).

1) Gözübüyük, a.g.e., s.74

- Merkezden yönetimde idarenin tarafsızlığı daha fazla temin edilebilir. Küçük bölgelerde memur, eşraf ve diğer nüfuzlu kişi ve kesimlerin etkisi altında kalınabileceğinden merkezileşme bu sakıncanın ortadan kaldırılmasında yararlıdır(1).

Merkezden yönetim sakıncaları ise şöyle özetlenebilir:

- Merkezi karar alma mekanizması ve yetkisi, taşradaki memurların hemen her konuda merkezle yazışma yapmasını zorunlu kılar. Bu da yoğun bürokratik işlemleri de beraberinde getirir. Bunun dışında, merkez yönetiminin yerel ihtiyaçları zamanında tesbit etmesi, bunlarla ilgili uygun ve tarafsız kararlar alması ve uygulaması bir çok bakımdan zorluklar içerir.

- Merkezden yönetim, halkın yönetime katılmasını sınırlandırdığı için kamu hizmetlerinde demokratik katılım mekanizmasının işlemlerini güçleştirmektedir. Bu açıdan yönetimde demokratiklik ilkesine uygun değildir.

- Merkez adına görev yapan kamu hizmetlileri, çeşitli nedenlerle, hizmetin gereklerini değil merkezin politikasını benimseyebilirler. Bu, kamu hizmetlerinin ve kamu görevlilerinin verimliliğini olumsuz yönde etkileyebilir.

- Siyasi iktidarlar oy kaygısı ile kendi seçim çevrelerinde kamu hizmetlerini yoğunlaştırabilirler ve böylece hizmet dağılı-

1) Hamza Eroğlu, İdare Hukuku, Ankara, 1978, s.148

mında ayrıcalıklara ve mahrumiyetlere neden olabilirler(1).

Bu özellikleri nedeniyle, merkezden yönetim hiyerarşik yönden daha otoriter, demokratik katılım ilkesine ters, kamu hizmetleri ile kamu görevlilerinin verimliliğini olumsuz yönde etkileyen, iktidarlara siyasi kaygılarla keyfi hareket etme imkânını getiren bir sistemdir. Ancak, siyasi bütünlük açısından merkezden yönetimin etkinliği fazladır.

B- Yetki Genişliği

Yetki genişliği ilkesi temelde merkezden yönetim sisteminin yumuşatılmış bir biçimidir (2). Yetki genişliği ilkesi, idarenin taşra teşkilatında görev yapan kamu görevlilerine belirli bazı konularda kendi başlarına karar alma ve aldıkları kararları uygulama yetkilerinin devredilmesi anlamına gelmektedir.

Bu nedenle yetki genişliği, bağımsız bir teşkilatlanma biçimi olmayıp, merkezden yönetimin değişik bir uygulamasıdır (3). Buna göre, yetki genişliğinde temel amaç, merkezden yönetimin sakıncalarını belirli ölçüde ortadan kaldırmak ve merkezden yönetimin işleyişinde mümkün olduğu kadar rahatlık ve sürat temin etmektir. Merkezden karar almak ve uygulamak gibi kamu erkinden

1) Geniş bilgi için bkz. Karatepe, a.g.e., s.76; Lütfi Duran, İdare Hukuku, İstanbul, 1982, s.48-49

2) Gözübüyük, a.g.e., s.75

3) Karatepe, a.g.e., s.74

doğan yetkilerinin bir bölge veya hizmetin başında bulunan memura, örneğin Vali'ye yürütmeye ilişkin bazı konularda merkeze sormaksızın karar alma yetkisinin verilmesi " yetki genişliği (Tevsi-i mezuniyet)" olarak ifade edilir(1). Ancak Vali, genişletilen bu yetkiyi merkez adına kullanır.

Bu yönü ile yetki genişliğine dayalı yönetim sisteminde alınan kararlar ve yapılan uygulamalar merkezi yönetimin taşradaki bir görevlisi tarafından ve merkezi yönetim adına yapılmaktadır. 1982 Anayasası, il yönetimlerinin "yetki genişliği" esasına göre yapılacağı ilkesini getirmiştir. Nitekim Anayasa'nın 126 ncı maddesi şöyledir:

"Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla belirlenir" (T.C. Anayasası, Madde: 126).

Görüldüğü gibi, Anayasanın 126'ncı maddesi, özellikle il

1) Eroğlu, a.g.e., s.150

yönetimlerinin yetki genişliği esasına göre yönetileceğini; kamu hizmetlerinde verim ve uyum esasına bağlı olarak da birden çok ili içine alan bir idari teşkilatlanmaya gidilebileceğini, böyle bir teşkilatlanmada görev ve yetkilerin kanunla belirleneceği hükmünü de getirerek, yetki genişliği ilkesinin bölgesel düzeyde de uygulanabileceğini işaret etmiştir.

Burada unutulmaması gereken hususu karar alma ve uygulama yetkisine sahip olan kişinin merkez teşkilatına bağlı olması, merkezi temsil ve onun adına hareket etmesidir. Bu nedenle, yetki genişliği bağımsız bir teşkilatlanma biçimi olmayıp merkezden yönetimin değişik bir uygulamasıdır (1).

Yetki genişliği ilkesi merkezden yönetim sisteminin sakıncalarını kısmen de olsa hafifletmektedir. Yani, bu yolla merkezden yönetim sistemi daha yumuşak hale getirilmiş olmaktadır.

C- Verinden Yönetim

Verinden yönetim bir hizmetin ve ortaya çıkan bir sorun ve olgunun meydana geldiği yerde çözümlenmesi, yönetilmesi ve bu amaçla örgütlenmenin yapılması - oluşturulması - anlamına gelir. Demokratik katılım süreci içinde bu yönetim şekli, halkın kendilerini doğrudan ilgilendiren kamu ihtiyaçlarının belirlenmesi ve bu konuda kararların alınmasına olanak verir (2).

1) Karatepe, a.g.e., s.74

2) örnek, a.g.e., s.85

Merkezden yönetim farklı olarak, bazı kamu hizmetlerinin, merkezden yönetim dışında ayrı tüzel kişilerce yürütülmesine "yerinden yönetim ilkesi" adı verilmektedir. Bir başka deyişle " kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi bakımından icrai karar alma yetkisinin merkez teşkilatına dahil olmayan bağımsız idarelere verilmesine yerinden yönetim denir"(1).

Yerel yönetimler belli amaçlara ulaşmak, belli ihtiyaçları karşılayabilmek üzere kurulmuş idari-hizmet birimleridir.

Yerinden yönetim ilkesi iki biçimde uygulanabilir: "Yer yönünden" yerinden yönetim ve " hizmet yönünden" yerinden yönetim. Yer yönünden yerel yönetim birimlerine " yerel yönetim kuruluşları" adı verilir. Yer yönünden yerinden yönetim bir bölgede oturanların o bölgede oturmaları nedeniyle mevcut olan müşterek ve genel idari menfaatlerini korumak amacıyla kurulur (2). İl özel idareleri, Belediyeler ve Köy idareleri ülkemizdeki yerel yönetim kuruluşlarıdır.

Hizmet yönünden yerinden yönetim ise, muayyen bir hizmetin merkez teşkilatından ayrı ve hukuki varlığı bulunan kurumlarca görülmesi ve yönetilmesidir. Yer yönünden yerinden yönetimde ida-

1) Kabaalioglu, a.g.e., s.45

2) Eroglu, a.g.e., s.153

ri özerklik bir bölge halkına tanındığı halde, hizmet yönünden yerinden yönetimde özerklik hizmetin kendisine tanınmaktadır(1).

Hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri ise "hizmetssel yönetim kuruluşları" olarak bilinir. Hizmetin niteliği göz önünde bulundurularak, bazı hizmetler yerinden yönetim kuruluşları olarak örgütlenirler ve genel yönetimin dışında tutulurlar. Ülkemizde üniversiteler bilimsel çalışmaların serbest bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilebilmesi düşüncesi ile yerinden yönetim kurulu olarak örgütlenmeye örnek olarak gösterilebilir.

Hizmet yönünden yerinden yönetim, teknik ihtiyaç ve zorunlulukların sonucu ortaya çıkmış bir yönetim biçimidir. Bu zorunluluklar bazı hizmetlerin merkez teşkilatından veya mahalli teşkilattan ayrı bir teşkilata gördürmeyi amaçlamaktadır(2).

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının kurulmasını gerektiren nedenler şöyle belirlenebilir:

a) Hizmetin belirli oluşu ve başka işlerden kolayca ayrılabilmesi; kuruluşun çoğu kez teknik nitelikteki görevlerini, bağlı bulunduğu bakanlığın gözetim ve denetimi altında kendi kendine yerine getirmesinin uygun bulunması;

1) Eroğlu, a.g.e., s.153

2) Eroğlu, a.g.e., s.155

b) Hizmetin özelliğinin, onun bir bakanlığın normal hiyerarşik yapısı içine yerleştirmenin, yani bakanlığın müdahalesine açık bırakmanın doğru bulunmaması;

c) Bir mal varlığının devlet mal varlığı dışında tutulmasının tercih edilmiş olması (1).

Yerel yönetimler, devletin gözetim ve denetimi altındadır. Devletin yerel yönetimler üzerinde yürüttüğü denetime " idari vesayet" adı verilmektedir. İdari vesayet denetimi, bu nedenle, yerinden yönetim tekniğini dengeleyen bir mekanizma olarak değerlendirilebilir (2).

1- Yerinden Yönetimin özellikleri

Merkezden yönetim ile karşılaştırıldığında, yerinden yönetim şu temel özelliklere sahip olduğu görülür:

- Yerinden yönetim kuruluşlarının en önemli özelliği özerk olmalarıdır. Yönetim ve mali alanlardaki bu özerklikleri, onlara hareket serbestiyeti sağlamaktadır. Bu nedenle, yerinden yönetim kuruluşları, kendilerine sağlanan özel bütçe imkanları ile hizmet alanları ile ilgili hak ve borç ilişkilerine doğrudan girme yetkisine sahiptirler. Ancak, yerinden yönetim kuruluşlarının özel bütçelere sahip olması, genel bütçeden yardım almayacakları anla-

1) TODAİE, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler, Ankara, 1972, s.54

2) örnek, a.g.e., s.87

mına gelmez. Nitekim, söz konusu kuruluşların kendi bütçeleri ile kendilerine verilmiş hizmetleri yürütmekte yetersiz kalmaları halinde genel bütçeden yardım aldıkları bilinmektedir.

- Yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği, onların tam bağımsız oldukları anlamına gelmemektedir. Bu kuruluşlar, yönetimde birliği sağlamak açısından genel yönetimin her zaman denetimi altındadırlar. Çünkü, devlet yönetiminde idarenin bütünlüğü esastır. Nitekim, Anayasa'mızın 123'ncü maddesi "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmünü getirmiştir. Yine, Anayasa'mızın 127'nci maddes "Merkezi idare, yerel idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir" denmektedir. Yerinden yönetim birimlerinin, seçimle de işbaşına gelseler, merkezi yönetim tarafından denetimi bu hüküm çerçevesinde gerçekleşmektedir. Esasen bu hüküm, yönetimde birliği hedefleyen bir düzenlemedir.

- Ülkede birlik ve bütünlüğün bozulması, bölgelerarası istenmeyen rekabetlerin doğması vb. endişelerle Anayasa'da "idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmü getirilmiştir. Bu hüküm gereğince, bu kuruluşların denetimi yine Anayasal bir kurum olan "idari vesayet" ilkesine göre yapılmaktadır.

2- Yerinden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları

Kamu hizmetlerinin tamamen merkezden yönetim veya tamamen yerinden yönetim esasına göre gerçekleştirildiği bir yönetim sistemi yoktur. Ancak, merkez ağırlıklı veya yerinden yönetim ağırlıklı sistemlerden bahsetmek mümkündür.

Yerinden yönetim sisteminin de kendine özgü yararları ve sakıncalı yönleri vardır. Bunları da özetlemekte yarar vardır.

- Bu sistem herşeyden önce daha demokratiktir. Çünkü, halkın yerel yönetim kurumlarının yöneticilerini seçme ve gerektiğinde seçilme yoluyla yönetime katılma imkanı sağlar.

- Yerinden yönetim sisteminde bürokrasi (kırtasiyecilik) kısmen de olsa kalkmaktadır. Kamusal ihtiyaçlar yerinde tesbit edilebilmekte ve hizmetlerle ilgili kararlar süratli şekilde alınmakta ve uygulanabilmektedir. Bu durum, hizmetin verimliliğini olumlu şekilde etkilemektedir. özellikle hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları kendilerine verilen görevleri daha akılcı ve işin gereklerine uygun biçimde yerine getirebilmektedirler.

Yerinden yönetim sisteminde şu sakıncalar da ortaya çıkabilmektedir:

- Yerinden yönetim kuruluşlarının mali kaynakları, yetişmiş insan güçleri hizmetlerin verimli şekilde yürütülmesi için yeter-

li olmayabilir. Sonra, bu kuruluşların kaynakları sınırlı ve hizmet verdikleri bölgenin sosyo-ekonomik özelliklerinin farklı olması nedeniyle ülke düzeyinde eşit hizmet verme imkanları yoktur.

- Yerel yönetim kuruluşlarının aşırı güçlenmesi, her zaman merkezi idareyi kaygılandıran ve korkutan bir konu olmuştur. Çünkü, yerinden yönetimde aşırılık, söz konusu kuruluşların aşırı güçlenmesine, dolayısıyla siyasal birliğin tehlikeye girmesine neden olabileceğinden her zaman hakimdir. Bu nedenle merkezi yönetimlerin bu kuruluşlara karşı çekingen davrandığı görülmektedir.

- Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının genel yönetimin bütçe ve denetimi dışında kalma eğilimleri, bunların mali denetimlerinde güçlüklereden neden olabilmektedir. Bunun yanında, sorunların yerel halk tarafından seçilmiş temsilciler tarafından yerinde çözülmesi, çoğu kez baskı gruplarının daha kolay etkilenilmesine ve yerel politikaların bu etkilere göre oluşmasına neden olabilmektedir(1).

Gerek merkezden yönetim gerekse yerinden yönetim sistemleri birbirine göre zıt istikametlerde kendilerine özgü yararları ve

1) Örnek, a.g.e., s.87; Geniş bilgi için bkz. Karatepe, a.g.e., s.78-79

sakıncaları bulunan sistemler gibi görünmektedir. Bu iki sistemin bağdaştırılması amacıyla, daha önce yeterli düzeyde bilgi vermeye çalıştığımız "yetki genişliği" sisteminin geliştirildiği de bilinmektedir.

D- İdari Vesayet Sorunu

Yerinden yönetimin bazı sakıncalarını (birlik ve bütünlüğün bozulması, bölgelerarasında rekabetin ortaya çıkması, kamu hizmetlerinin ülkenin her yerinde eşitlik içinde görülmemesi) ortadan kaldırmak, yönetimde bütünlüğü sağlamak ve toplum yararını korumak gibi nedenlerle merkezi yönetimin, yerel yönetimleri denetlemesine "idari vesayet" adı verilir (1).

Bir başka anlamda merkezi ve mahalli idare farklılaşması, merkezi idarenin mahalli idareden üstün olmasının tabii bir sonucu olarak, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde mevcut olan denetim ve mazeret yetkisine "idari vesayet" denilmektedir(2).

Bir yerinden yönetim kuruluşu olan mahalli idareler, esas itibarıyla özerkliğe sahip kuruluşlardır. Ancak bu özerklik, hiçbir zaman mutlak ve sınırsız değildir. özerkliğin mutlak ve sınırsız olmadığını ortaya koyan en önemli husus, bu yönetimlerin kendi dışındaki bazı organlar tarafından denetlenmeleridir.

1) Kabaalioglu, a.g.e., s.47

2) Süleyman Arslan, "İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar", I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Kamu Yönetimi, Ankara, 1990, s.505

Yerinden yönetim kuruluşlarının merkezi yönetimin dışında kalması, yani özerkliğin mutlak ve sınırsız olması Anayasa'ya da aykırıdır. Anayasa'nın 123'ncü maddesinde "İdare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmü yer almıştır.

Anayasa'nın bu hükmü, kamu yönetimindeki çeşitli kuruluşların uyum içinde çalışmalarını gerekli kılmaktadır. Yerel yönetim kuruluşları ile merkezi yönetim arasındaki bu ilişki, dayanağını "idarenin bütünlüğü" ilkesinden almaktadır. Vesayet denetimi de idarenin bütünlüğünü sağlamada bir araç olarak düşünülmüştür(1).

Yerel özerkliğin en geniş ölçüde tanındığı, Anglo-sakson geleneğine sahip ülkelerde bile, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde bir gözetim ve denetim uygular(2).

Yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini gereği gibi yapmalarının ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu çalışmasını sağlama yönünden bu tür denetime gerek görülmektedir. 1982 Anayasasında yer alan vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının yetersizliğinden dolayı konmuş değildir. Bu denetim daha çok, devlet dışındaki kamu tüzel kişilerinin, devlet tüzel kişiliği ile ilişkilerini sağlamak, yönetimin bir bütün olarak uyumlu,

1) Bilal Eryılmaz, Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler, Sorunlar ve öneriler, Akademik Araştırmalar Dergisi, Sayı, 3, İzmir, 1988

2) Ruşen Keleş-Fehmi Yavuz, Yerel Yönetimler, Ankara, 1989, s.217

yasalara uygun biçimde çalışmalarını amacını güder (3).

Merkezi yönetimce yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetim ve gözetimin özelliklerini şöyle sıralamak mümkündür:

- İdari vesayet bir idari denetimdir. Bu nedenle ancak idari makamlar tarafından uygulanabilir.

- İdari vesayet kanunda açıkça belirtilen yerlerde ve kanunun belirlediği derece ve genişlikte kullanılır.

- İdari vesayet esas itibarıyla devletin genel menfaatlerini, devletin birliğini, kamu hizmetlerinde uyum ve düzeni sağlamak ve korumak amacıyla konulmuştur.

- İdari vesayet kanunla merkezi bir organ veya makama veya merkeze bağlı bir memura tanındığı ve merkeze ait bir yetki olduğu için hiyerarşik bir tabaka ve derece içinde kullanılamaz.

- İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanır (2).

Yukarıda da belirtildiği gibi bu denetim yolu, yerel yönetimlerin yürütmeye ilişkin bir takım kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde gerçekleştirilir. Kararlar üzerindeki vesayet i) onaylama, ii) erteleme, bozma iii) söz konusu kararı almış bulunan yönetimin yerine geçerek karar verme iv) önceden izin alma biçiminde olur. Eylem ve işlemler üzerinde-

1) Ahmet özer, "Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İl Sisteminde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı", I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Kamu Yönetimi, Ankara, 1990, s.734

2) Süleyman Arslan, a.g.m., s.510

ki denetim, bir bakanlığın mütettişlerinin belediyelerin eylem ve işlemlerinin denetlemesi ile sağlanır. Organlar üzerindeki denetim ise, yürütme ve karar organlarının işe başlayabilmeleri, olağanüstü toplantıya çağrılabilmeleri, çalışmalarına son verilmesi gibi durumlarla ilgilidir. Maaşlarını mahalli idare bütçesinden alan memurların kadrolarının alınması, tayinlerinin yapılması ve tasdiki, terfii, izin, işten elden el çektirme, disiplin kovuşturması gibi özlük işlerine ait konularda ve görevine son verme hususunda merkezi idareye tanınan yetki ise, personel üzerindeki denetim olmaktadır.

İdari vesayet denetimini üstün astı denetlemek şeklinde anlamamak gerekir. İdari vesayet ile hiyerarşik denetim arasındaki temel farklılıkları şu şekilde özetleyebiliriz:

- İdari vesayette iki ayrı tüzel kişi vardır. Bunlardan birincisi denetime tabi olan yerinden yönetim, diğeri ise denetime tabi tutan merkezi idare veya onun yerine hareket eden bir makamdır. Hiyerarşide ise üst ile astın birbirinden bağımsız olmadığı ve bu iki kişinin aynı tüzel kişilik içinde yer aldığı görülür.

- Hiyerarşi merkezi yönetimde geçerlidir. Hiyerarşik temele oturtulmuş kamu hizmet ve görevlerinde astın üste bağılılığı esastır ve üstün astın yaptığı işlemleri denetlemesi, iptal etmesi,

değiştirmesi mümkündür. İdari vesayet ise kanunla belirtilen esaslar çerçevesinde gerçekleştirilen bir denetim seklidir ve bir ast-üst ilişkisinden çok hukuka uygunluk açısından bir işlemdir.

- Hiyerarşide tek bir karar vardır ve bu üst tarafından verilir, idari vesayette ise iki ayrı işlem vardır ve bu işlemler denetime tabi tutulan ve denetleyen kurumların işlemleridir (1).

- İdari vesayette yerinden yönetim, idari vesayet tasarruflarına karşı idari ve yargısal mercilere itiraz edebilmektedir. Hiyerarşik denetim mekanizmasında astın böyle bir tasarrufta bulunabilmesi mümkün değildir (2).

Hiyerarşik denetim yerel yönetimlerin idari ve mali özerklikleri ile bağdaşmaz. Çünkü bu tür denetimde üst makamın alt makamın aldığı kararları değiştirmek, düzeltmek, doğrudan emir vermek vb. yetkileri vardır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında üst ast ilişkisi olmadığına göre bu tür bir denetimin yerel yönetimlere uygulanması düşünülemez (3).

Ülkemizde yerel yönetim geleneğinin eksikliği, esinlenilen sistemde mevcut olan merkez denetimini esas alması ve merkezi yönetimin yerel yönetimlere karşı her zaman duyduğu güvensizlik

1) Kabaalıoğlu, a.g.e., s.49

2) Kabaalıoğlu, a.g.e., s.49

3) Nadaroğlu, a.g.e., s.30

bugünkü ilişkilerin niteliğinin temel niteliğidir. Görev kargaşası, gelir-görev dengesizliği, kentleşme ve sanayileşmenin ortaya çıkardığı sorunlar, ülkenin içinde bulunduğu hızlı değişim süreci ve hızlı kalkınma isteği, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkileri yerel yönetim aleyhine etkilemektedir (1).

II- KAMU YÖNETİMİNİN ÖRGÜTSEL YAPISI

Yapısal anlamda kamu yönetimi yasama ve yargı organları dışında kalan tüm devlet kuruluşlarını kapsamaktadır. Bu kuruluşlar çeşitli biçimlerde örgütlenmiş olup bir kısmı "tekli makam" bir kısmı da kurul eliyle yönetilirler. Bu kuruluşlar görevleri açısından ele alındığında yine bunların bir kısmının "yalın görev" diğer bir kısmının da "karma görevli" kuruluşlar olduğu görülür.

Kamu yönetimini oluşturan kuruluşlarla, yürüttükleri - yükledikleri görevler arasında yakın bir ilişki vardır. Bu kuruluşların yürütmekle yükümlü oldukları görevler arttıkça yeni yeni örgütlerin kurulma gereği ortaya çıkmakta dolayısıyla kamu yönetimi karmaşık görevlerin yürütüldüğü bir örgütler yumağı durumuna gelmektedir.

Kamu yönetimini örgütsel yapısını merkezden yönetim ve ye-

1) Nadaroğlu, a.g.e., s.30

rinden yönetim esasına göre gerçekleştirilen yapısal niteliğe göre incelememiz gerekir.

A- Merkezi Yönetim

Merkezden yönetim teşkilatı esas itibariyle ülkenin başkentinde bulunan "merkez teşkilatı" ile " taşra teşkilatı" bölümlenmesine uygun olarak ikiye ayrılabilir. Anayasamız da 126 ncı maddesinde "coğrafya durumuna", "ekonomik şartlara" ve "kamu hizmetlerinin gereklerine göre" ülkemizin merkezi idare kuruluşu bakımından illere ayrılacağını belirtmektedir. iller de kendi aralarında alt kademelere ayrılmakta olup ilçeler, bucaklar bu alt kademeleri oluştururken illerde devletin yani merkezin temsilcisi "Vali"dir.

Bu çalışmada Türkiye'nin önce "merkezi teşkilat" yapısını, daha sonra "taşra teşkilatı"nı ele alacağız.

Merkez Teşkilatı

Genel yönetimin merkez teşkilatı Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ve Bakanlar'dan oluşur.

Bu kuruluşlar bir yandan yürütmenin diğer yandan da yönetimin organlarıdır. Bunların, siyasal görevlerinin yanında idari görevleri de vardır.

1- Cumhurbaşkanı

1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclis tarafından, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından yedi yıllık bir süre için seçilir (T.C. Anayasası, Madde 101)

1961 Anayasa'sından farklı olarak, 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanlığının görevlerinde bir artış olduğu, Cumhurbaşkanı'nın daha güçlü duruma getirildiği dikkati çekmektedir (1).

a- Cumhurbaşkanı'nın Yasama ile ilgili Görev ve Yetkileri

Anayasamızda Cumhurbaşkanına verilen yasamaya ilişkin görev ve yetkiler aşağıda belirtilmiştir:

-Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırmak,

- Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak,

- Kanunları yayımlamak,

- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak,

- Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün hükümlerinin Anayasaya şekil veya

1)A.Şeref Gazübüyük, Yönetim Hukuku, Ankara, 1987, s.55

esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak,

- Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek.

b- Cumhurbaşkanının Yürütme İlişkin Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanının "idare" teşkilatındaki en önemli rolü Başbakanı, daha sonra Başbakanın teklifi üzerine Bakanları atamasıdır (Anayasa Madde 104/6-1).

Anayasada Cumhurbaşkanına verilen yürütme ilişkin görev ve yetkilerden bir kısmı şöyle sıralanabilir:

- Gerekli gördüğü takdirde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulu'nu başkanlığı altında toplantıya çağırmak,

- Milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayınlamak,

- Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,

- Genel Kurmay Başkanını atamak,

- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,

- Kararnameleri imzalamak,

- Yüksek Öğretim Kurulu üyelerini ve üniversite rektörlerini seçmek.,

c- Cumhurbaşkanının Yargı ile İlgili Görevleri

- Anayasa Mahkemesi üyelerini seçmek(*)
- Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmek.
- Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek.

d- Cumhurbaşkanının Sorumluluğu

Cumhurbaşkanı görevlerinden dolayı sorumsuzdur. Cumhurbaşkanının imzasını taşıyan işlemlerden dolayı sorumluluk, işlemlerde imzası bulunan başbakan ve ilgili bakanlarıdır. Bu nedenle, kural olarak Cumhurbaşkanının işlemlerine başbakan ve bakanlar katılırlar.

Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadını, hükümet ise sorumlu kanadını oluşturur. Hükümetin bir çok kararı Cumhurbaşkanının imzası ile geçerlilik kazanır. Buna karşılık Cumhurbaşkanı da bir çok görevi hükümetin yada görevli bakanın katılması ile yürütebilir.

2- Başbakan ve Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşur. Başbakan Cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından

(*) Ancak, bu konuda Cumhurbaşkanı tamamen serbest değildir. Anayasa Mahkemesi üyeliğine dilediği yargıcı değil, belli sayıda gösterilen adaylar arasından bir veya birden fazlasını seçmek durumundadır.

atanır. Başbakanca seçilen bakanların atanması Cumhurbaşkanınca yapılır.

Başbakanın görev ve sorumlulukları, Anayasa'da kısaca belirtilmiştir. Buna göre, Başbakan, Bakanlar Kurulu'nun başkanı olarak "bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. 1982 Anayasası 1961 Anayasasından farklı olarak Başbakan'a, "bakanların görevlerini Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirmelerini gözetmek ve düzeltici önlemleri" almak görevini vermiştir.

3- Bakan ve Bakanlıklar

Bakanlıklar, genel yönetimin üzerine aldığı kamu hizmetleri bakımından bir işbölümü oluşturur. Her bakanlık bir kamu hizmeti alanında devlet tüzel kişiliğini, bakanların her biri de o alanda devleti temsil etmektedir.

Bakanlıklar kuruluş kanunları ile kendilerine verilen görevleri:

- a) Bakanlık merkez kuruluşu,
- b) Bakanlık hizmet alanlarına göre bağlı veya ilgili ana hizmet kuruluşları,
- c) Bakanlık taşra kuruluşları, ve
- d) Bakanlık yurtdışı kuruluşları ile yerine getirirler.

Bakanların siyasal sorumlulukları Türkiye Büyük Millet Mec-

lisi'ne karşıdır. Bakanlar, yalnız kendi eylem ve işlemlerinden değil, emri altında çalışanların eylem ve işlemlerinden de Meclise karşı sorumludur.

Bakanlıkların kuruluş ve görev esasları hakkında kanunda bakanlıklara bağlı kuruluşlar, bakanlıkların taşra teşkilatı hakkında kurallar da yer almaktadır. Bakanlıklar, merkez, taşra, bağlı ve yurtdışı örgütü bakımından bir düzene kavuşturulmuştur. Bu, son yıllarda idareyi yeniden düzenleme alanında yapılan en önemli düzenlemelerden biridir (1).

B- TAŞRA TEŞKİLATI

Genel yönetim, üzerine aldığı hizmetleri, hizmetin gereklerine, ekonomik ve toplumsal koşullara, ülkenin coğrafya durumuna göre yürütmek, hizmetleri halka götürmek için taşrada örgütlenmiştir.

Genel yönetimin taşra örgütü, iki ana bölümde toplanabilir: Bunlardan biri " mülki yönetim birimleri" diğeri "bölge kuruluşları"dır. Mülki yönetim birimleri il idaresi kanunu ile düzenlenmiştir. Buna göre ülke, illere, iller ilçelere, ilçeler de köylere ayrılmıştır. Her birimin başında genel yönetimin bir görevlisi olan "mülki idare amiri" denen yönetici bulunur.

1) Gözübüyük, Yönetim.... a.g.e., s.62

1961 Anayasası gibi, 1982 Anayasası da taşra örgütü ile ilgili bazı ilkelere yer vermiştir. Bunlar üç başlık altında ele alınabilir:

- Örgütlenme: Anayasa, "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla örgütler kurulabileceğini belirtmiştir.

- Yönetim: Anayasa il yönetiminin "yetki genişliği ilkesi"ne dayanacağını öngörmüştür.

- Kuruluş: Anayasa'ya göre mülki yönetim bülümlerinin kuruluşunda, coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri dikkate alınır.

C- Yerel Yönetimler

Ülkemizde yerel nitelikli bir çok hizmetin görülmesini sağlayan yerel yönetim kuruluşları İl özel Yönetimi, Belediye Yönetimi ve Köy Yönetimi olmak üzere üç türdür.

Anayasa, yerel yönetim kuruluşlarına özel bir önem vermiş, bu yönde bazı düzenlemelere gitmiştir. Bu düzenlemelere göre yerel yönetim kuruluşlarının özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Yerel yönetim kuruluşlarının tüzel kişilikleri vardır.
- Yerel yönetim kuruluşları yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır.
- Yerel yönetim kuruluşlarının organları seçimle işbaşına gelir.

-Yerel yönetim kuruluşlarının organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı organlarıncı yapılır.

- Yerel yönetim kuruluşlarının görevleri yasa ile belirlenir.

- Genel yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi vardır.

- Yerel yönetimlere gelirleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

- Yerel yönetim kuruluşları Bakanlar Kurulunun izni ile aralarında birlikler kurabilirler.

- Büyük yerleşim merkezleri için yasa ile özel yönetim biçimleri getirilebilir.

1- İl özel idareleri

İl özel idareleri Anayasamızın 127 nci maddesinde yer alan şu hükme göre, üç yerel yönetim türünden biridir:

"Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Yönetim açısından il özel idarelerinin belediye ve köy muhtarlıklarından ayrılan en önemli farkı yürütme organı olan vali-

nin seçime işbaşına gelmemesidir. Bunun yanında il özel idarelerinin belediye ve köy muhtarlıklarından farklı olan yönleri kısaca şöyle açıklanabilir:

- İl özel idarelerinin kurulması için herhangi bir yasal formalite gerekli değildir. İl'in kurulması ile otomatik olarak kurulmuş olur.

- Bir il özel idaresinin (il'in) sınırları içinde yerine göre 100'den fazla belediye, 1000 kadar köy muhtarlığı bulunabilir. Bu nitelikleri ile, il özel idareleri klasik komün değil, birer bölge yönetimi sayılırlar.

- İl özel idarelerinin görevleri, yeni kurulan türlü bölge örgütlerine, bakanlıklara, genel müdürlüklere verildiğinden sorumluluk açısından dağınıklık vardır.

- Personel ve gelir yetersizliği, sorumlu örgüt... açısından dağınıklık gibi nedenlerle birleşince il özel idarelerinin işlevini yitirdiği tartışma konusu olmaktadır(1).

a) İl özel idarelerinin Organları

İl özel idarelerinin yönetimi şu organlar tarafından sağlanır:

1) Ruşen Keleş-Fehmi Yavuz, a.g.e., s.47

VALİ: İl özel idaresinin yürütme organı validir. Vali ilde hem genel yönetimin başı, hemde il özel idaresinin yürütme organıdır. Valiler merkezi idare tarafından atama yoluyla göreve gelirler.

Vali, il özel yönetiminin görevlerini özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki örgütleri aracılığı ile yürütür.

İL GENEL MECLİSİ: İl genel meclisleri 19.7.1963 gün ve 306 sayılı yasaya göre seçilmektedir. Seçim beş yılda bir yapılır ve tek derecelidir.

İL DAIMİ ENCÜMENİ: İl daimi encümeni, il genel meclisinin toplantıda olmadığı dönemlerde, bu meclisin yerine geçer ve ivedi durumlarda meclis yerine kararlar alabilir. İl genel meclisi ve il daimi encümeni Vali'yi denetler.

b- İl Özel İdarelerinin Görevleri

İl özel idareleri, görevleri bakımından, merkezi idare ile belediye ve köyler arasında "aradüzey" niteliğe sahip idari birimlerdir. Başlangıçta, merkezi idarenin yetersiz ve güçsüz durumda olmasından dolayı, il özel idarelerine çok geniş görevler verilmiştir. İl özel idarelerinin fonksiyonel hale gelmesi, ancak, kendine has görev ve yetkilere kavuşturulması ile mümkündür(1)

1) Eryılmaz, "İl özel idarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri", İl özel idareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT, 1989, s.95.

Yasa ile il özel idarelerine verilen görevler,devletin yönetsel görevleri kadar yaygın ve çeşitlidir. Bunlar, bayındırlık, eğitim ve öğretim, tarım, sağlık, ticaret ve iktisat alanlarına yayılmıştır. Sonradan çıkarılan yasalarla, bu görevlerin çoğu genel yönetime geçmiştir. Ancak, genel yönetime geçen görevler, açıkça il özel idarelerinden geri alınmadıkları için uygulamada bir görev kargaşası ortaya çıkmıştır.

Uygulamada il özel idaresi mali gücü oranında, il sınırları içinde genel yönetimce yürütülen hizmetlerden bazılarında sınırlı bir biçimde yardım ederek görevlerini yerine getirmeye çalışmaktadır.

c- il özel idarelerinin Gelirleri

il özel idarelerinin sağlık, tarım, bayındırlık alanında çeşitli görevlerinin olmasına rağmen bu hizmetlerin yürütülebilmesi için hukuki ve mali olanaklar açısından yetersizlikler ve dengesizliklerin bulunması bu hizmetlerin yerine getirilmesinde bir takım aksaklıklara neden olmaktadır.

il özel idarelerinin gelirlerinde cumhuriyetin kurulmasından itibaren gerileme yönünde gelişmeler olmuştur(1).

il özel idarelerinin gelirlerini üç ana gruba ayırarak in-

1) Ruşen Keleş-Fehmi Yavuz, a.g.e. s.53

celeyebiliriz:

aa- Merkezi idare vergilerinden il özel idareleri için ayrılan paylar,

2.2. 1981 gün ve 2380 sayılı yasa ile devlet bütçesi toplam vergi gelirlerinden Z5'nin belediyelere, Z1'nin de il özel idarelerine aktarılması kabul edilmiştir.

1984 yılında çıkarılan 3004 sayılı yasa, genel bütçe vergi gelirlerinden il özel yönetimlerine ayrılan payı, 1987 yılına kadar kademeli bir şekilde artırmıştır. Payın 1984, 1985 ve 1986 da Z1, 1987 de ise Z2 olması öngörülmüştür. 1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı yasa ile payların oranı yeniden değiştirilmiştir. Buna göre 1986 yılı için Z1, 1987 yılı için ise Z1.40 olarak belirlenmiştir. İl özel idarelerine ayrılan bu payın %80'i nüfus ilkesine göre iller Bankasınca bu yönetimlere dağıtılır. Geriye kalan %20'lik pay ise il özel idareleri Fonu adı altında İçişleri Bakanlığı emrinde tutulur.

bb- İl özel idarelerinin öz Gelirleri

İl özel idarelerinin kendilerine ait kaynaklardan elde ettikleri gelirleri şunlardır:

- özel yasalarla tanınan vergi, resim ve harç gelirleri,
- Her çeşit girişim ve etkinlikler karşılığında sağlanacak gelirler,

- Taşınır ve taşınmaz malların lira, satış ve başka biçimlerde değerlendirilmesinden sağlanacak gelirler,

- 3194 sayılı İmar Yasası'nın 42 nci maddesine göre toplanacak para cezaları ile öteki para cezaları

- 3194 sayılı İmar Yasasına göre verilecek yapı izni ve yapı kullanma izni karşılığında alınacak harçlar,

- Tahvil ve hisse senetlerinin faiz ve temettüleri ile bunların itfasından veya satışından elde edilecek gelirler ve faiz gelirleri,

- Hizmet karşılığında alınacak ücretler ve her türlü bağışlar.

İl özel idarelerinin yürütmekle mükellef oldukları hizmetlerin finansmanını sağlayacak yeterli öz gelir kaynaklarına sahip olduğu söylenemez. Bunun en önemli nedeni, ana gelir kaynaklarının tamamına yakınının merkezi yönetime ait olması ve onun tasarrufunda bulunmasıdır. Bu nedenle, il özel idarelerinin başlıca gelirleri merkezi yönetim tarafından yapılan yardımlardan oluşmaktadır.

cc- Borçlanmalar

İl özel idareleri borçlanma yoluyla da gelir sağlayabilirler. Buna göre:

- Tutarı, il bütçesi adi gelirinin 1/3'nü geçmeyen borçlanmalar için il Genel Meclisinin kararı yeterlidir.

- Tutarı, il bütçesi gelirlerinin toplamına eşit borçlanmalar için Bakanlar Kurulu Kararı ve Devlet Başkanının onayı gerekir.

- Tutarı, il bütçesi adi gelirlerinden fazla olan borçlanmalar için ise özel kanun çıkarılması zorunluluğu vardır.

İl özel idarelerinin borçlanma için tek başvurabileceği kaynak İller Bankasıdır.

Tablo:1 İller Bankasında Toplanan İl Özel İdare Payları

Yıllar	Toplanan Paylar	Ayrılan Z20 Fon
1981	8.320	1.666
1982	13.871	2.774
1983	17.900	3.580
1984	23.142	4.628
1985	38.047	7.606
1986	57.885	11.577
1987	85.258	17.052
1988	138.525	27.235
1989	246.548	49.310

Kaynak: Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler, İzmir, 1992, s.155

2- Belediyeler

Anayasa'da olduğu gibi Belediye Yasasının 1 nci maddesinde bir yerel yönetim birimi olan belediyenin tanımı şu şekilde yapılmaktadır:

"Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyet-
teki müşterek ve medeni ihtiyaclarını tanzim ve tesviye ile mü-
kellef hükmi bir şahsiyettir".

Belediyeler, son nüfus sayımına göre nüfusu 2000'den çok
olan yerler ile nüfusa bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde
kurulur.

Bir yerde belediyenin kurulabilmesi için aşağıdaki işleme-
rin yapılması gerekmektedir:

Nüfusu 2000'i geçmiş ancak köy statüsünde bulunan bir yerde
belediye örgütü kurulabilmesi için a) Köy ihtiyar kurulunun, yada
b) seçmenlerin yarısından çoğunun o yerin en büyük mülkiye amiri-
ne başvurması, veyahut c) Vali'nin bu işi kendiliğinden istemesi
gerekir.

Bu koşullardan herhangi birinin yerine getirilmesi durumun-
da valilik durumu il genel meclisine bildirecek, il genel meclisi
bu konuda bir karara varmadan önce kurulması düşünülen belediye-
nin kanunlarda öngörülen hizmetleri yerine getirmeye yetecek ye-
terli geliri sağlayabilip sağlayamayacağını ve belediye kurulma-
sının yararlı olup olmayacağını karara bağlar.

Belediye kurulması hakkında karar, kesinleşme tarihini iz-
leyen mali yılın başlangıcından itibaren uygulanır.

Belediye belde sakinlerinin ortak ihtiyaclarini takdir etmek - tesbit etmek - ve bunlari gidermek hususunda genis yetkilerle donatilmistir.

a- Belediyelerin Organlari

Il ozel idarelerinde oldugu gibi, belediyelerin yonetimi de uc organ tarafından gerceklestirilir.

BELEDIYE BASKANI: Secimle isbasina gelen belediye baskani, belediye tuzel kisiliginin basi ve yurutme organidir. Belediye baskanlari dogrudan dogruya secmenler tarafından secilirler.

Belediye baskani, belediye emir ve yasaklarini, meclis ve encumen kararlarini yerine getirir. Genel idare ile ilgili bazı kanunlari ve hukumet emirlerinin yayilmasini saglama gibi bazı gorevleri de yerine getirir. Belediye baskanligindan dusme, belediye baskaninin secilme yeterligini kaybetmesi, gorevini kotuye kullanmaktan hukum giymesi, herhangi bir suctan en az 6 ay mahkum olmasi, belediye meclisinin baskan hakkında "yetersizlik" kararı vermesi, belediye meclisinin dagitilmasini gerektirecek eylem ve islemlere katilmasi durumlarindan biri gerceklestiginde Icisleri Bakanliginin bildirisiyle Danistay tarafından alinacak bir kararla baskanligi sona erdirilir.

BELEDIYE MECLISI: Beldiyenin genel karar organidir. Belediye Meclisi belde halki tarafından secilen uyelerden olusur. Bele-

diye meclisi üyelerinin seçimi tek dereceli ve nisbi temsil yolu ile yapılır. Meclis üyelerinin sayısı kentin büyüklüğüne yani nüfusuna göre değişir.

Belediye Meclisinin Görevleri: Belediye Meclisinin görev ve yetkiler şöyle sıralanabilir:

a) Belediye bütçesinin, kesin hesabın, çalışma programlarının görüşülüp karara bağlanması,

b) Bütçede değişiklik ve aktarmaların yapılması, borç alma ve borç verme kararlarının verilmesi, belediyece yerine getirilecek hizmetler karşılığında belediyece alınacak ücret tarifelerinin hazırlanması,

c) İmar planlarının 3194 sayılı yasa gereğince onaylanması,

d) Kentin gelişmesi için hazırlanacak imar programlarının gerçekleştirilmesine ilişkin işlerin yapılması,

e) Belediye adına verilecek imtiyaz sözleşmelerinin yapılması,

f) Belediye kolluk yönetmeliklerinin incelenip onaylanması,

g) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının kullanılmasına ilişkin kararların alınması.

BELEDİYE ENCÜMENİ: Belediye encümeni, belediyelerin karar organlarından ikincisi olmakla birlikte belediye için danışma organı niteliği de vardır. Encümeni oluşturan üyeler, sayıları 2 den az olmayan belediye meclisi tarafından seçilen ve belediyede

görevli daire başkanlarından oluşan üyeler olmak üzere iki tür üyesi vardır.

Belediye encümenine Belediye Başkanı başkanlık eder. Encümenin gündemini Belediye Başkanı tesbit eder.

Belediye encümeninin görevleri arasında, aylık hesapların incelenmesi, bütçe içinde aktarmalar yapılması, belde yaşayanların ihtiyaç maddelerinin fiyatlarının tesbit edilmesi, belediye cezalarının verilmesi bulunur.

Belediye encümeni ile belediye başkanı arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkları belediye meclisi çözer. Uyuşmazlık belediye meclisi ile başkan, yada encümen arasında ise, belediye başkanının Valiye yapacağı başvuru üzerine ilçe belediyeleri için il yönetim kurulu, il belediyeleri için ise il yönetim kurulunun görüşü alındıktan sonra Danıştay tarafından kesin karara bağlanır.

b- Belediyelerin Görevleri

Belediyelerin belde sakinlerine sundukları hizmetler ülkeden ülkeye ve zaman içinde değişiklik gösterir. Toplumsal refah devleti anlayışının bir sonucu olarak önceleri belediyeler tarafından görülmekte olan hizmetlerin bazılarının devlet tarafından yüklenilmesine teknik zorunluluklar yol açmıştır.

Görev ve hizmetler yönünden yeryüzünde başlıca üç ilkenin uygulandığı görülmektedir: i) Genellik ilkesi: Buna göre, belediyeler yasaların yasaklamadığı, yada başka yönetimlere bırakılmamış bütün hizmetleri yürütmeye yetkilidirler, ii) Yetki ilkesi: Bu ilkeye göre ise, belediyeler görmek istedikleri her hizmet için merkezi yönetimden yetki almak zorundadırlar. iii) Liste ilkesi: Bu ilkeyi benimsemiş olan ülkelerde, belediyelerin yapacağı hizmetler yasalarda sayılmıştır. Ülkemizde uygulanan sistem de böyledir.

Belediyelerin görevleri zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Belediyeler, gelirlerine göre sınıflandırılmış ve belirli görevlerin ancak belirli gelir dilimlerinde bulunan belediyeler için zorunlu, ötekiler için ise isteğe bağlı olduğu belirtilmiştir. Ancak bir görevin bütçeye göre zorunluluğunun belirlenmesinde ölçüt olan parasal değerler zamanla anlamını yitirmektedir. Dolayısıyla, belediyeler için yasada gösterilen çok büyük ve çok sayıdaki hizmet ve görevler, yerine getirilmesi zorunlu hale gelmişlerdir.

Belediyelerin yasada sıralanan zorunlu görevlerinin sayısı azımsanmayacak ölçüdedir. Bu nedenle, söz konusu görevlerin tümünü yerine getirmeye pek az belediyenin gücü yetmektedir. Son olarak getirilen "çevre temizlik vergisi" de bu nedenle getirilmiştir.

c- Belediye Gelirleri

Devletin birçok görevini belediyelere devretmesinin sebebi, mahalli hizmetlerin mahalli idarecilerle daha kolay yürüyeceği düşüncesinden ileri gelmektedir. Ancak, yetkileri vermekle mesele hallolmamakta, gelir kaynaklarını da aktarmak gerekmektedir(1).

Belediyelerin daha güçlü çalışabilmeleri, daha etkin hizmet götürebilmeleri yeterli gelir kaynaklarının sağlanmasına bağlıdır. Şunu da belirtmek gerekir ki, hiçbir ülkede mahalli idareler kendilerine sağlanan mali kaynakları yeterli bulmamaktadırlar (2).

Belde sakinlerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan belediyelere tahsis edilen gelirler dört gruba ayrılarak incelenebilir:

aa- Devlet gelirlerinden ayrılan paylar

İl özel idarelerinin genel bütçe gelirlerinden aldıkları payları düzenleyen kanun, aynı zamanda belediye paylarını da düzenlemiştir. Buna göre, her yıl bütçenin vergi gelirleri toplamı üzerinden belediyelere %5 pay verilmesi ilkesi getirilmiştir.

-
- 1) Münir Kutluata, Belediyelerimizin Sorunları ve Kaynak Yaratma İmkanları Seminer Tebliği, TEBİAT Yayını, İst. 1985, s.136.
 - 2) Nuri Tortop, Belediyelerimizin Sorunları ve Kaynak Yaratma İmkanları Seminer Tebliği, TEBİAT Yayını, İst. 1985, s.13

1984 yılında çıkarılan 3004 sayılı yasa ile 2380 sayılı yasada önemli değişikliklere yapılmıştır. Buna göre, belediyelere genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden verilmekte olan payın miktarı %5'den %10.30'a yükseltilmiştir.

Daha sonra 1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı yasa ile devlet paylarına son biçimini veren bir değişiklikle genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payın miktarı %9.25'e düşürülmüştür. Bu paylar gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanıp tahsil edilen ayı takip eden ay sonu kadar İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplara kaydolmak üzere iller Bankasına yatırılacaktır.

bb- Belediyelerin öz gelirleri

1981 tarihinde çıkarılan 2464 sayılı yasa, belediyelerin öz gelirlerini vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları adı ile üç grupta toplamıştır.

- Vergiler: Bunların başlıcaları Meslek Vergisi (yürürlükten kaldırılmıştır), ilan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi vs. 1970 tarihli 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda 1985 yılında yapılan değişiklikle Emlak Vergisi belediyelere devredilmiştir.

- Harçlar: İsgal harcı, tatil günşerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muaye-

ne ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı vs.

- Harcamalara Katılma Payı: Belediyelerin yapmakta olduğu bazı kent hizmetlerine vatandaşların da bir ölçüde katılmalarını amaçlayan katılma payları, yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı, su tesisleri harcamalarına katılma payı olarak üç gruba ayrılmaktadır.

cc- Devlet yardımları

Kamu hizmeti kavramında son yıllarda meydana gelen değişiklikler belediyelere de yansımış, belediyelerin hizmetleri gerek tür gerekse hacim itibariyle genişlemiş, yükü artan belediyelerin güçlendirilmesi zorunlu hale gelmiştir.

Devlet belediyelere yardım yaparken ekonomik, sosyal ve siyasal nedenlerle kaynak yaratmayı amaçlamaktadır. Bunlardan,

- Ekonomik Neden: Eskiden ihtiyaç sayılmayan yada lüks sayılma eğiliminde olan birçok hizmet, insanların ihtiyaçları arasına girmiştir. Elektronik ve ulaşım hizmetlerindeki teknolojik gelişmeler de insan ihtiyaçlarının artması sonucunu doğurmaktadır.

- Sosyal Neden: İçinde bulunulan yüzyılda, sosyal yardım hizmetlerinin kapsamı genişlemiştir. Belediyeler, toplumsal bakımdan korunması gereken alanlara el uzatmak zorunluluğunu

duymaktadırlar.

- Siyasal Neden: Günümüzde, geniş halk kütleleri, seçmen olarak siyasal partiler ve hükümetler üzerinde baskı yapabilecek duruma gelmişlerdir. İktidarı ele geçirmek isteyen siyasal partiler, kamu hizmetlerini pazarlık konusu yapan çeşitli baskı grupları ile ilişki kurmak zorunluluğunu duymuşlardır.

Devletin belediyelere yardımları başlıca iki gruba ayrılmaktadır.

- Genel Amaçlı Yardım: Devlet tarafından belediyelere herhangi bir harcama alanı belirlenmeden yapılan yardımları;

- Özel Amaçlı Yardım: Belli bir hizmetin yerine getirilebilmesine yönelik gerekli tesislerin yapımı için ancak o hizmete harcanması koşulu ile yapılan yardımlar.

Bunun yanında devlet, belediyelere para yardımı yapmak yerine, onların bazı hizmet ve tesislerin giderlerini kendisi üstlenerek veya bu hizmet ve tesisleri bizzat üstlenerek yardım yönüne gidebilmektedir.

Devlet idari, mali ve teknik bakımdan büyük, güçlükler içinde bulunan belediyelere bir taraftan merkezi kademede hizmet götürürken, diğer taraftan da çeşitli fonlardan kredi yardımları ve diğer nakdi yardımlar yapmaktadır. Bunların bazıları şöyle

sıralanabilir:

- Maliye Bakanlığı bütçesine özellikle büyük belediyelerin kendi güçleri ile karşılayamadıkları yatırımları karşılamak üzere konulan ödenekler.

- 2464 sayılı kanunla kaldırılana kadar İçişleri Bakanlığı bütçesinde yer alan küçük belediyelere belli kriterlere göre verilen belediyelere yardım ödeneği.

- İçişleri Bakanlığı tarafından müsterek "trafik fonu"ndan belediyelere yapılan yardımlar.

- İçişleri Bakanlığınca "Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu"ndan yapılan yardımlar.

- İmar ve İskan Bakanlığı Belediye Teknik Hizmetleri Genel Müdürlüğünün, belediyelere imar uygulamaları konusunda yaptığı yardımlar.

- İmar ve İskan Bakanlığı emrindeki 775 sayılı Gecekondu Kanunu'na göre kurulmuş "Gecekondu Fonu"ndan bu bölgelerin geliştirilmesi için gereken belediye hizmetleri ve arsa alımları için yapılan yardımlar(1).

Merkezi yönetimden yerel yönetimlere gittikçe artan oranda mali yardımların yapılması, sadece belirli bazı hizmetler için değil aynı zamanda yerel yönetimlerin milli ekonomi içindeki

1) DPT, Belediyelerde Yatırım Planlaması Finansman Modeli, Ankara, 1986,

bütün rolünü kapsayan bir denetime tabi olması sonucunu doğurmaktadır(1).

dd- Olağanüstü gelirler

Belediyelerin olağanüstü gelirleri türlü devlet bankalarından, iller Bankasından ve diğer kuruluşlardan yapacağı borçlanma gelirlerinden oluşmaktadır. Hizmet gereksinmelerini olağan gelirleri ile karşılayamayan belediyeler bu yola sık sık başvurmak zorunda kalmaktadırlar. Anayasanın kendisine verdiği görevi yerine getirerek belediyeleri görevleri ile orantılı gelire kavuşturamamış olan devlet, bu durum karşısında kimi yasalarla zaman zaman belediye borçlarını ertelemek, yada tümüyle üzerine alarak kaldırmak yolunu seçmiştir. Ancak, borçlanma ve sonra da borçtan kurtulma olanağı belediyeleri, gelir yaratma çabasına girmeksizin, kaynaklarını daha akılcı kullanma gereği duymaksızın sorumsuzluğa sevk etmektedir(2).

3- Köyler

Köyler 1924 yılında çıkarılmış olan Köy Kanunu ile yönetilir. Gerçekte "Köy Kanunu" köy adı verilen küçük yerleşim birimlerinin hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin bir kanundur. Kasaba ve şehirlerden önce kurulmuş olan köyler sakinlerinin çeşitli ihtiyaçlarına cevap vermek üzere teşkilatlanmıştır.

1) Zerrin Toprak, Kent Yönetimi ve Politikası, İzmir, 1987, s.131

2) Osman Meriç, "Büyükşehir Belediyeleri ile Diğer Belediyeler Arasında Yetki ve Teşkilat Farkları", iller ve Belediyeler, Şubat 1987, s.44.

Tablo:2 iller Bankasında Toplanan Belediye Gelirleri

Yıllar	Toplam
1985	226.282
1986	347.316
1987	511.529
1988	834.672
1989	1.349.811

Kaynak: Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler, İzmir, 1992, s.153

1924 tarihli Köy Kanunu tüm görev ve teşkilatı ile köyün kendine yeterli olmasını öngörmüştür. Ancak, Köy Kanununun günümüze kadarki uygulaması olumlu bir değişme sağlayamamıştır. Bu köye ve köy tüzel kişiliğine altında kalkamayacağı derecede ağır yük ve sorumluluk yüklemenin bir sonucudur(1).

a- Köy İdaresinin Organları

Köy idaresinin organları Muhtar, Köy Derneği ve İhtiyar Meclisidir.

aa) Muhtar

Muhtar bir mahalli idare birimi olan köy idaresinin başı ve yürütme organı olup aynı zamanda merkezi idarenin köydeki temsil-

1) Ziya Çoker, "Kırsal Alanda Yeni Bir Yönetim Modeli", I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Kamu Yönetimi, Ankara, 1990, s.683

cisidir. Köy işleri muhtar tarafından yönetilir. Ayrıca, hükümet tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirir.

Görevini gereği gibi yapmayan muhtarlar, köyün bağlı olduğu ilçenin İdare Kurulu tarafından görevden uzaklaştırılabilir.

bb) Köy Derneği

Köy Derneği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasından oluşan bir organdır.

Köy Derneği'nin yapısal özelliği gereği görevleri sınırlıdır. Bu görevler, muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmek, köyün isteğe bağlı işlerini zorunlu hale getirilmesine karar vermek, köy tüzel kişiliği ile muhtar veya ihtiyar meclisi üyeleri arasında ortaya çıkan davalarda köy tüzel kişiliğini temsil edecek yetkili temsilciği seçmek, muhtara verilecek ücreti tesbit etmektir.

cc) İhtiyar Meclisi

İhtiyar Meclisi köye ait işlerin görülmesini görüşüp düzenleyen, bu amaçla yürütmeye ilişkin kararlar alan ve bunları denetleyen organdır. İhtiyar Meclisi seçime gelen üyeler ile doğal üye olarak kabul edilen Köy İmamı ve Köy Öğretmeninden oluşur.

İhtiyar Meclisininin köylüye ait işlerin düzenlenmesine iliş-

kin görevlerinin yanısıra köylüler arasında ortaya çıkacak bir kısım davalarda hakem ve barıştırmacı sıfatıyla yargısal görevleri vardır. Bunun dışında köyün zorunlu işlerinin görülmesine ilişkin görevlerini yapmayan veya payına düşen parayı vermeyenler hakkında para cezası getirme yetkisi de vardır.

b- Köy İdaresinin Görevleri

Köy Kanununun 12 nci maddesine göre köye ait işler zorunlu ve isteğe bağlı işler olmak üzere ikiye ayrılmıştır.

Zorunlu işler sağlık, temizlik, tarım, bayındırlık ve eğitim gibi hususlarla ilgilidir. İsteğe bağlı köy işleri ise, köyün yaşam düzeyini çağdaş standartlara yaklaştırmayı amaçlayan çamaşırlık, hamam, pazar ve çarşı yerleri yaptırmak gibi işlerdir.

c- Köy İdaresinin Gelirleri

Köy idaresinin gelirleri sırasıyla; salma, imece ve diğer (harc ve resimler, emlak gelirleri, para cezaları, bağış ve yardımlar, borçlanma) gelirlerdir. Köy bütçeleri 1942 tarihli "Köy İdareleri Hesap Talimatı"na göre düzenlenmektedir. Köylerin gelirleri kamu mali yapısı içinde çok küçük bir yer tutmaktadır.

**Tablo:3 1990 Yılında Yerel Yönetimlere Aktarılan
Çeşitli Fonların Tutarları (Milyar TL)**

Fon Adı	1990
Belediyeler Fonu	1.027.8
özel İdareler Fonu	89.3
Mahalli İdareler Fonu	193.2
Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu	1.4
Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu	0.5
Mali Transferler Fonu	3.0
Akaryakıt Tüketim Vergisi	150.6
Geliştirme ve Destekleme Fonu	9.4

Kaynak: DPT. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1991 Programı

İ K İ N C İ B ö L ü M
İDARELERARASI GÖREV VE KAYNAK BÖLÜŞÜMÜ
VE
KAYNAKLARIN KULLANIMINDA ETKİNLİK

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler kamu hizmetlerinin yürütülmesi için var olduklarına göre yeterli kaynaklara sahip olmak zorundadırlar. Mali kaynakların temelini halktan alınan vergiler oluşturur. Bu vergilerin büyük bir çoğunluğu merkezi yönetim tarafından toplanmaktadır ve hizmetlerin finansmanında kullanılmakta ve merkezi yönetimin kaynak problemini çözmektedir. Buna mukabil yerel yönetimlerin görmekle yükümlü oldukları hizmetlerin finansmanında mali kaynak yetersizliği ile karşılaşmaktadır. Gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimlerde gelir ve gider arasında fonksiyonel bir ilişki sözkonusudur. Bu nedenle, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir kaynak bölüşümü gerekli olmaktadır.

Gelir toplama yetkisinin büyük ölçüde merkezi yönetimin tekelinde bulunması nedeniyle, gelir bölüşümünde merkezi yönetimin yerel yönetimlere hangi yöntemlerle ve hangi usuller çerçevesinde gelir transferi gerçekleştireceğinin belirlenmesi gerekmektedir. Bunun yanında yerel yönetimlerin kendi alanına giren konularda gelir elde edebilmeleri yönünde bir takım düzenlemelere gidilmesi zorunluluğu vardır. Mali anarşiye neden olmamak için

yerel yönetimlere gelir sağlamak amacıyla yapılacak düzenlemele-
rin esaslarının ve sınırlarının da önceden belirlenmesi gerekir.

Bütün bunlar yapılırken gözönünde bulundurulması gereken önemli noktalar vardır: öncelikle yerel yönetimlere sağlanacak gelir kaynaklarının bu yönetimlerin yürütmek zorunda oldukları hizmetlerin gerektirdiği harcamaları karşılayacak düzeyde olmasına dikkat edilmelidir. Bunun yanında, bölgelerarası gelir farklılıklarını göz önünde tutmak ve bölüşümü bu farklılıkları telafi edecek biçimde düzenlemek gerekir(1). Ayrıca, gelir bölüşümü düzenlenirken komşu bölgelere taşan dış fayda ve dış zararları göz önünde tutmak, bunların olumlu ve olumsuz yönlerini dengeleyecek bir bölüşüm politikası izlemek gerekir. Yerel yönetimlerin kontrolleri dışında kalan faktörler, bölgelerarası eşitsizlikler ve dışsallıklardır(2).

Yerel idarelerin kontrolleri içinde olmakla beraber, bazı politik nedenlerle kontrol edemedikleri faktörlerin başında yerel vergi ve harçların gelir esnekliğinden yoksun olması ile borçlanma imkanlarının sınırlandırılmış olması gelmektedir.

Gerçekten politik baskılar nedeniyle yerel yönetimlerin bu kaynaklar üzerinde tasarrufta bulunabilmeleri merkezi yönetim

1) Nadaroğlu, a.g.e., s.99

2) Nadaroğlu, a.g.e., s.99

tarafından bir takım kısıtlamalara veya sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Yerel yönetimlerin borçlanmaları ise vesayet makamının önceden iznine tabi olması nedeniyle bu kaynaktan söz konusu kuruluşlar yeterince yararlanamaktadırlar.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin gelir kaynakları milli gelir olduğuna göre, vergilendirilenler bireyler ve ekonomik girişimlerdir. Buna göre, söz konusu kaynakların vergilendirilmesinde gerek merkezi yönetim, gerekse yerel yönetimler tarafından tajsil edilecek vergilerin nasıl ve hangi oranlarda olacağı ve kimlerden alınacağıın önceden belirlenmesi ve bunun da belli kurallara bağlanması gerekir. Bu uygulamanın amacı, mükelleflerin ekonomik faaliyetlerinin verimini, dolayısıyla üretimi azaltmaktır.

I- İDARELERARASI GÖREV VE YETKİ BÖLÜŞÜMÜ

A- İdarelerarası Görev ve Yetki Bölüşümünün önemi

Hizmet bölüşümü ile kastedilen husus, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi idare ve hangilerinin mahalli idareler tarafından görüleceğinin saptanmasıdır.

Kaynakların etkin bir şekilde kullanılması açısından merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümünün büyük önemi vardır. Ancak, bu görev bölüşümü nasıl yapıla-

caktır? Görev bölüşümünde kullanılabilir ne gibi kriterler vardır? Görev bölüşümünde ekonomik, sosyal ve teknik faktörlerin göz önünde bulundurulması gerekir. Bununla beraber, idare hukuku ve maliye kitaplarında geliştirilmiş merkezi idare ile yerel idareler arasındaki görev ve yetki bölüşümünde kullanılabilir kriterler genelde dört grupta toplanabilmektedir: "Ekonomik verimlilik", "mali adalet", "siyasi sorumluluk" ve "idari etkinlik"(1).

Ekonomik etkinlik denildiğinde, genelde anlaşılması gereken şudur: Hizmetin dağıldığı alan ve dışsallıklar, hizmetlere olan talebin optimum bir şekilde belirlenmesi, bunun sonucu olarak üretim birimlerinin optimum ölçekte kurulabilmesidir.

Daha açık bir ifade ile, bir hizmet en düşük maliyetle hangi idare tarafından üretilip sunulabilecekse, ortaya çıkabilecek aksama, adaletsizlik ve yetersizlikten dolayı siyasi sorumluluğu kim üstlenecekse, hizmetin sağlayacağı faydadan hangi yöre halkı özellikle yararlanacaksa, hizmetin de orada, o yöre halkınca veya temsilcilerince ve onlardan teşekkül eden kurumlarca görülmesi esas olmalıdır.

Bunun için de kamu hizmetlerinin bir sınıflandırmaya tabi tutulması ve hangi hizmetlerin hangi idare tarafından görülürse

1) Bilal Eryılmaz, 1980'den Sonra Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler, Akademik Araştırmalar Dergisi, İzmir, 1988

daha etkin ve daha verimli olacağının belirlenmesi gerekmektedir.

Karakteristik özellikleri itibariyle kamu hizmetlerini bir sınıflandırmaya tabi tuttuğumuzda, iki grup kamu hizmeti ile karşılaşırız: Bunlardan birincisi, kollektif tüketime konu olan, pazarlanması ve parçalanması mümkün olmayan ve bu nedenle faydasının belli kişi ve gruplara tahsisi mümkün olmayan "tam kamusal mal ve hizmetler"dir. Bu tür kamu hizmetlerinin merkezi idare tarafından üretilmeleri esastır. Bu hizmetlerin yerel yönetimler tarafından üretilmeleri mümkün değildir. Zaten, yerel yönetimlerin hizmet üretme kapasiteleri de buna müsait değildir. Savunma, güvenlik ve adalet hizmetleri bunlar arasında yer alır.

İkinci grup mal ve hizmetler ise, kısmen kollektif tüketime konu olması, dışsallıklarının bulunması ve sağladıkları faydaların belli yer ve grup açısından tahsisinin mümkün olduğu mal ve hizmetlerdir ki bunlara yarı kamusal mal ve hizmetler adı verilir. Yarı kamusal mal ve hizmetlerin hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler tarafından üretilmeleri mümkündür.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümüne ilişkin en önemli tartışma da yarı kamusal mal ve hizmetlerle ilgili olarak ortaya çıkmaktadır. Eğitim, sağlık, bayındırlık, haberleşme, ulaşım, sosyal yardımlar, çevre hizmet-

leri gibi hizmetler bunlar arasında yer almaktadır (1).

Bir başka mal ve hizmet grubu vardır ki bunların üretim ve tüketimlerinde sağlanan fayda kişiselleştirilebilmekte, yani özel tüketim konu olarak faydasından başkaları dışlanabilmektedir. Bu tür mal ve hizmetlere özel mal ve hizmetler adı verilmektedir. Bunlar genelde özel kişi ve firmaların ekonomik faaliyet alanını oluşturmaktadır.

B- Kamu Hizmetlerinin Görülmesi Gereği

Devletin varoluş nedeni, ulusal sınırlar içinde yaşayan halkın ortak özellikler taşıyan ihtiyaçlarını karşılamak ve kamu yararını gözetmek suretiyle hizmetleri yürütmektir. Devlet, bu hizmetleri yürütmek için çeşitli şekillerde örgütlenmeye gider. Genellikle her devletin benimsediği iki temel ilke bulunmaktadır. Bunlardan birincisi "merkezi yönetim", diğeri ise "yerinden yönetim"dir. Kamu hizmetlerinin merkezden görülmesinde yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi merkezi yönetimin kabul gören tanımlarındandır(2).

Yerinden yönetim ise, bir hizmetin belli bir coğrafi bölgede, olay ve olgunun meydana geldiği yerde çözümlenmesi amacıyla

1) Kamu mallarının hukuki özellikleri için bkz. Karatepe, a.g.e., s.176-179; Eroğlu, a.g.e., s.325-342

2) Gözübüyük, a.g.e., s.74

örgütlenmenin yapılması ve bu örgütlerce hizmetin görülmesidir.

Bütün ülkeler, kamu hizmetlerini yürütürken bu iki temel ilkeye göre idari teşkilatlarını oluşturmakta, bu teşkilatlar aracılığı ile kamu hizmetlerini yürütmeye çalışmaktadırlar.

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim arasındaki ilişkiler uzun bir tarihi süreç içinde gelişme göstermiştir. Ülkemizde de bu tarihi süreci görmek mümkündür. Esasen dünyadaki yeni oluşumlar, merkeziyetçi ve otoriter olarak bilinen siyasi sistemlerde 1970'ler sonunda "desantralizasyon" ilkesine uygun olarak yeni bir yapılanma sürecine girmişlerdir.

Rasyonel bir idari örgütlenme olmaksızın etkin kaynak kullanımından bahsetmek mümkün değildir. Çünkü, bakanlıklara ait taşra birimlerinin ülke düzeyine dağılımları, hukuki statüleri ve birbirleriyle olan ilişkileri etkinlik bakımından önemlidir. Hizmetin gereğine bakılmaksızın, yapılacak mülki kademelendirmenin hizmet güçlerinin ve olanaklarının dağılmasına ve etkinliğin kaybolmasına neden olacağı kuşkusuzdur.

Merkezi idarenin taşra örgütlenmesinde esas, hizmet gerekleri olmalıdır. Hizmetin niteliği zorunlu kılmadıkça yeni örgütlenmelere gidilmemelidir. Yani, taşrada hizmetin gerektirdiği yerde ve ölçüde örgütlenme esası benimsenmelidir.

Üniter bir devlette yerinden yönetim kuruluşlarının gücü ve etkinliği genel idare sistemi içindeki yerine ve özellikle merkezi idare ile olan ilişkilerine bağlı olacaktır.

Üniter devletlerde yerel idareler merkezi idarenin denetimine, ekonomik ve siyasi etkisine açık yönetim birimleridir. Merkezi idareler ise sözü edilen etkileri artırmak eğilimini taşırlar.

Özellikle 1980 sonrası yeniden yapılanmada ortaya çıkan siyasi, ekonomik, mali ve idari gelişmelerin merkezi idare ile yerel idareler arasındaki görev ve yetki ile ilgili ilişkileri etkilediği muhakkaktır. Nitekim, bu dönemde yeni bir anayasa kabul edilmiş, yerel yönetimlerde mal ve idari iyileştirmelere gidilmiş, "Büyükşehir Belediyesi" adı altında yeni bir örgütlenme türü getirilmiştir. "Desantralizasyon" politikası da temelde, merkezi idarenin yükünün hafifletilmesini, yerel idarelerin mali ve idari açıdan güçlendirilmesini amaçlamaktadır. Bu bakımdan desantralizasyon aynı zamanda demokratikleşme ve sosyo-ekonomik gelişme ile bir paralellik göstermektedir(1).

Merkezi idare ile yerel idareler arasındaki ilişkiler özellikle üniter devletlerde önem kazanır. Üniter devletlerde yerel

1) Eryılmaz, 1980'den Sonra....., a.g.m., s.36

idarelerin gücü ve etkinliği genel idare sistemi içindeki yerine ve özellikle merkezi idare ile ilişkisine bağlıdır (1).

Yerel idarelerin fonksiyonel hale gelmesi, hizmet alanları ve bu hizmetlerin finansmanını sağlayacak bağımsız kaynakları ve bunları kullanmadaki yetkileri itibariyle merkezi idare ile olan ilişkilerin derecesine bağlıdır.

Batı ülkelerinde uzun bir tarihi süreç içinde gelişme gösteren merkezi idare ve yerel idareler arasındaki ilişkiler, ülkemizde henüz tam anlamıyla oturmuş değildir. Gelişme süreci devam etmektedir ve yeni yapılanmalara ihtiyaç olduğu tartışılan konular arasındadır. Bu nedenle, merkezi idare ile yerel idareler arasındaki ilişkilerde istikrarsızlık ve sürekli değişiklikler gözlenmektedir.

Merkezi idare ile yerel idareler arasındaki ilişkilerin tüm ülkelerde benzer bir sistem içinde olduğu söylenemez. Bazı ülkelerde siyasi, ekonomik ve sosyal şartlardan kaynaklanan bir yetki ve görev bölüşümünün yerel idarelere ağırlık verecek şekilde düzenlendiği görülürken, bazı ülkelerde yine aynı şartlardan dolayı güçlü bir merkezi idare teşkilatının bulunması tercih edilmektedir. Buna karşılık, merkezi idare ve yerel idareler arasındaki

1) Eryılmaz, 1980'den Sonra, a.g.m., s.35

yetki ve gelir bölüşümü dengesini tercih eden ülkeler de vardır. Yukarıda belirtilen sistemlerin ortası yad karması olarak nitelendirilebilecek bu yol her iki idare birimi arasında bir güç dengesi oluşturması bakımından önemli fakat o derecede hassas bir sistem olmaktadır.

Çünkü, belli kamu hizmetlerine ilişkin yetki ve sorumluluk yerinden yönetim ilkesine göre özerk yerel yönetimlere bırakılmasının meydana getireceği özerk karar merkezleri, ülkedeki birlik ve homojenliği bozabilir. Oysa ülkede birlik ve homojenlik devlet olgusunun bir gereğidir (1).

Bununla birlikte, yerel idarelerin merkezi idare karşısındaki durumları uygulama açısından genelde iki temel modele oturtmak mümkündür: Birinci modelde, yerel idareler merkezi idarenin adeta bir "temsilcisi" durumundadır ve bu sıfatla faaliyet gösterirler. İkinci modelde ise yerel idareler kamu hizmetlerinin üretimi ve halka sunulmasında merkezi idarenin "ortaklığı" olarak kabul edilmekte ve o şekilde faaliyet göstermektedir(2).

Bu iki modelin benimsenmesinde olduğu kadar, bunlara dayalı bir idari yapılanmanın başarısında, modelin uygulandığı ülkenin ekonomik, sosyal ve coğrafi özelliklerin rolü büyüktür.

1) örnek, a.g.e., s.87

2) örnek, a.g.e., s.87

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev bölüşümü büyük önem taşımaktadır. Ancak bu görev bölüşümü nasıl yapılacaktır? Bunun teorik temelleri nelerdir? Bunun incelenmesinde ve değerlendirilmesinde yarar vardır.

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin belirlenmesinde kamu hizmetlerinin etkin şekilde yürütülmesi ve kaynakların etkin şekilde kullanılması için hangi yönetim düzeyinde hangi hizmetlerin yürütüleceğinin ve bu hizmetler için hangi kaynakların tahsis edileceğinin belirlenmesi gerekir.

Yerel yönetimlere yerel karakterdeki hizmetlerin yürütülmesi hususunda merkezi yönetim tarafından yapılacak görev ve yetki bölüşümü aynı zamanda merkezi yönetimin yükünün hafifletilmesi sonucunu doğuracak, böylelikle hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları içinde kalan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve bu hizmetler için gerekli kaynakların kullanılmasında etkinlik sağlayabilecektir.

Teorik açıdan bakıldığında ve bu açıdan yapılmış çalışmalara göre, yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında etkin, verimli ve özerk kuruluşlar haline getirilmesi yönünden bir düzenlemenin yapılması gerektiği halde, uygulamada bu ideal modele ulaşılamamaktadır (1).

1) Eryılmaz, Merkezi İdare.... a.g.m., s.37

Mevcut düzenlemeler genelde merkezi siyasi otoriteden kaynaklanmaktadır. Siyasi iktidarlar tercihlerini merkezi idare lehinde kullanmaktadırlar. Genellikle her ülkede merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde siyasi, ekonomik ve idari baskı kurma eğiliminde olup siyasi güç tekeli tam olarak elinde tutabilmek için yerel yönetimlerin elinde bulunan kaynakların denetimini kendi siyasi gücünün göstergesi olarak görme eğilimindedirler.

Yerel yönetimler, gerek demokratik hayatta oynadıkları roller, gerekse kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde yüklendikleri fonksiyonlar itibariyle yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk aşamasıdır. Bu itibarla demokrasinin de yerel yönetimlerle birlikte başladığı söylenebilir. Bilindiği gibi, parlamenter demokrasinin hakim olduğu batı ülkelerinde önce yerel yönetimler, daha sonra da merkezi yönetimler ortaya çıkmıştır.

C- Türkiye'de İdarelerarası Görev ve Yetki Bölüşümü

Ülkemizde kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşümü hususunda Anayasa'nın ilgili maddesinde (Madde 127) yerel yönetimler il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir" ifadesi yer almıştır. Yasanın açık hükmüne göre yerel yönetimler teşkil edildikleri yörenin müşterek ihtiyaçlarını karşılayacaklardır.

Ancak, burada kullanılan ihtiyaçlarla diğer ihtiyaçların birbirinden nasıl ayrılacağı konusunda bir ayrıntı verilmemiştir.

Müşterek ihtiyacın belirlenmesi konusunda iki önemli kriterden söz edilebilir: Bunlardan ilki, ihtiyacı karşılamak için yürütülen hizmetin faydasının mekansal dağılımı; diğeri ise, hizmetin ekonomik olarak üretilebilme büyüklüğüdür(1).

Bu kriterlere göre, bir kamu hizmetinin faydasının yayılma alanı bir belde içinde kalıyorsa, yani hizmet yarı kamusal veya bölgesel bir özellik gösterip o bölge yada belde içinde ekonomik olarak üretimi mümkünse bu hizmetler "yerel müşterek ihtiyaç" olarak kabul edilecek ve o bölgenin yerel yönetim birimi tarafından üretimi gerekecektir.

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarının esas itibariyle var oluşlarının nedeni, kamu hizmeti görmeleridir. Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında idari nitelikte olanlar önemli bir yer tutar. Dünyadaki bazı küçük devletler istisna edilirse diğeri devletler de artık merkezi yönetimin varlığı ve yetkilerinden çok ülkelerinin siyasi rejimine göre yerel yönetim ve merkezden yönetimlerin hangi görevleri yüklenmeleri gerektiği tartışılmaktadır.

1) Eryılmaz, Merkezi İdare..... a.g.m., Sayı: 3

Bununla birlikte, bir görevin ve yetkinin hangi alanda ve hangi yönetim birimince yerine getirileceğine ilişkin ekonomik, sosyolojik ve teknik kıstaslar bulunsa bile sonuçta bu belirlemeyi yine ülkenin en büyük siyasal örgütü olan devlet yapacaktır. Devlet de bunu hizmetin niteliğine ve ülke koşullarına göre kararlaştıracaktır (1).

Ülkemizde, merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünde; yerel görevlerin çok sayıda yasaya dağılması iki yönetim arasında sınırları ve kapsamları hususunda belli bir ayırım yapılmamış olması ikilemelere, kaynak israfına, en önemlisi, duraksamalara neden olarak görevlerin gerçekleştirilmesinde olumsuz rol oynamaktadır(2).

Gerçekten merkezi yönetimin yükünü hafifletecek, tıkanmaları önleyecek düzenlemelere gidilmesi ve merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasında bir "denge"nin kurulması gerekmektedir. Merkezi bürokratik güç kamu hizmetlerinin yürütülmesinde karar ve uygulama yetkisi bakımından merkezdeki organlara öncelik vermektedir. Politikacılar ise yerel yönetimlerin güçlenmesini, yönetimden daha büyük pay almalarını çıkarları açısından arzu etmektedirler. Ülkede var olan kaynakların yönetimini elinde tut-

1) Örnek, a.g.e., s.84

2) Ali Erkan Eke, Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler, Ankara, 1982, s.127

mak, bu kaynakları istedikleri biçimde kullanmak siyasetçilere önemli bir güç sağlamakta, bu kaynakların yerel yönetimlerce paylaşılmasına pek rıza göstermemektedirler.

II- İDARELERARASI GÖREV BÖLÜŞÜMÜNÜN KAMU KAYNAKLARININ VERİMLİ KULLANILMASINA ETKİSİ

Hizmet üretimi ve kaynak kullanımındaki etkinlik bakımından merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri belirleyici faktörleri üç noktada belirleyebiliriz.

- Kaynakların kullanımında ve hizmetlerde etkinlik.
- Hizmetlerin tesbiti ve sunulmasında toplumsal katılım.
- Kararlarda etkinlik ve kendi kendine yeterlilik.

Belirlenen bu üç nokta, hizmetlerin hem verimliliği hem de yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısındaki durumlarını belirlemesi bakımından önem taşıyacaktır.

A- Kaynakların Kullanımında ve Hizmetlerde Etkinlik

Mali kaynak dendiğinde ilk akla gelen husus, nakit para ve devlet bankaları tarafından, devlet eliyle toplanan ve yine devlet eliyle nüfus başına dağıtılan ve belediyelerin hiçbir katkısı olmadan beldeye aktarılan yardımlardır. Bunun artırılması, alınan vergilerin tahsilatı ile yakından ilgilidir. Ülke ekonomisinin bütününe ilgilendiren "devlet bütçesi"nin sadece belediye hizmet-

lerine yönelik kullanılması mümkün olmadığına göre, bu kaynağı daha fazla zorlamadan, ancak aksaklıklarını gidererek, başka kaynaklara yönelmek gerekir(1)

Burada belirtilmesi gereken önemli bir nokta da bulunan kaynağın harcanabilmesi için akıllıca davranılması, ihtiyaçların öncelik sırasına göre sıralanması gerekir. Bundan sonra, mevcut kaynakların bu ihtiyaçlar arasında, öncelik sırasına göre hazırlanmış, sıralanmış ihtiyaçlar arasında dağıtılması gerekir. (2).

İdarelerarası görev bölüşümünün nihai amacı toplumun ekonomik refahını maksimize etmek olduğuna göre, bunun koşullarından biri ve en önemlisi kaynakların optimum etkinlikte kullanılmasını sağlamaktır.

Kamusal ve yarı kamusal hizmetlere olan talep ile kaynak miktarı veri kabul edildiğinde, ekonomik refahın maksimizasyonu açısından söz konusu hizmetlerin kamu üretici birimlerinin hangisi tarafından ne şekilde üretileceğinin saptanması gerekir(3).

Kamu hizmetlerinde etkinliği azaltan faktörler değerlendirildiğinde şu iki önemli nokta ile karşılaşılır: (i) Kamu hizmetini gerekli kılan ortam ile hizmetin gerçekleşmesi arasında mey-

- 1) Atanur Oğuz, "Belediyelerimizin Sorunları ve Kaynak Yaratma İmkanları Seminer Tebliğleri", TEBİAT Yayını, İst.1985, s.143.
- 2) Galip Halıcı, "Belediyelerimizin Sorunları ve Kaynak Yaratma İmkanları Seminer Tebliğleri", TEBİAT Yayını, İst.1985, s.148.
- 3) Nadaroğlu, a.g.e. s.83.

dana gelen gecikme, (ii) Bu hizmetten beklenen amacın istenilen düzeyde ve kalitede yerine getirilememesidir. Bunu kamu hizmetlerinde yeterlilik ve etkinlik sorunu olarak ele almak ve değerlendirmek mümkündür (1).

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesindeki gecikmelere neden olarak sosyal kesimlerin politik direnişi, idare ve toplumun kuramsal davranışında gerekli esneklik ile kamu hizmetinin gerçekleşmesinde yetki ve sorumluluk açısından yönetim birimleri arasında net bir iş bölümünün bulunmayışı gösterilebilir(2).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin belirlenmesinde kamu hizmetlerinin etkin şekilde yürütülmesi ve kaynakların etkin şekilde kullanılması için hangi hizmetlerin hangi idare tarafından yürütüleceğinin ve bu hizmetler için hangi kaynakları kullanacaklarının belirlenmesi gerekir.

Çeşitli nedenlerle hizmetlere ilişkin düzenlemelerin artışı, kamu hizmetini daha karmaşık hale getirmekte, bunun sonucunda küçük ölçekli bir kamu hizmeti için bile işlem ve belge çokluğu aranmakta, bu da hizmet yetersizliğine neden olmaktadır.

Bir ülkede belli bir ekonomik gelişme düzeyinde kamu hiz-

1) Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler... a.g.e. s.3.

2) Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler.... a.g.e. s.4.

metlerinin sunulmasında yetkilerin merkezdeki yurt çapında yetkili yönetim ile çevredeki kendi bölgelerinde yetkili alt kademe yerel idareler arasında bölüştürmede ekonomik etkinlik açısından optimal bir çözüm araştırılabilir. Her ne kadar çeşitli ülkelerde merkezi hükümetin ve yerel idarelerin yetkileri daha çok tarihsel, geleneksel ve siyasal etkenlerle belirlenmişse de bazı ekonomik etkenlerin bu bölünmede rolü olmuştur(1).

Daha açık bir ifade ile bir hizmet en düşük maliyetle hangi idare tarafından sunulabilecekse ortaya çıkabilecek aksama adaletsizlik ve yetersizlikten dolayı siyasi sorumluluğu kim üstlenecekse, hizmetin sağlayacağı faydadan hangi yöre halkı özellikle yararlanacaksa hizmetin de orada, o yöre halkınca veya temsilcilerince ve onlardan teşekkül eden kurumlarca görülmesi esas olmalıdır(2).

Yerel karakterdeki hizmetlerin yürütülmesi hususunda yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında yapılacak bir görev ve yetki bölüşümü aynı zamanda merkezi yönetimin yükünün hafifletilmesi sonucunu doğuracak, böylelikle hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları içinde kalan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve bu hizmetler için gerekli kaynakla-

1) Kenan Bulutoğlu, Kamu Ekonomisine Giriş, İst. 1977, s.147.

2) Bulutoğlu, a.g.e. s.147.

rın kullanılmasında etkinlik sağlanabilecektir.

Teorik açıdan bakıldığında ve bu açıdan yapılmış çalışmalara göre, yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında etkin, verimli ve özerk kuruluşlar haline getirilmesi yönünde bir düzenlemenin yapılması gerektiği halde, uygulamada bu ideal modele ulaşılamamaktadır (1).

Böyle bir düzenleme genelde merkezi siyasi otoriteden kaynaklanmaktadır. Siyasi iktidarlar tercihlerini merkezi yönetim lehinde ortaya koymaktadırlar. Genellikle her ülkede merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde siyasi, ekonomik ve idari baskı kurma eğiliminde olup siyasi güç tekeli tam olarak elinde tutabilmek için yerel yönetimlerin elinde bulunan kaynakların denetimini ülke düzeyinde kendi siyasi gücünün göstergesi olarak görme eğilimindedirler.

Nüfusun az olduğu belediyelerde mali kaynakların ve personel olanaklarının sınırlı oluşu ve görev yaptıkları sosyal ve kültürel ortamın bazı özellikleri bu birimlerin görevlerini etkin şekilde yürütmelerini engellemektedir. Aynı zamanda hızlı nüfus artışı, buna bağlı olarak hızlı kentleşme olgusu mahalli hizmet isteklerini arttırmakta, bu hizmetleri yürütmekle görevli mahalli

1) Eryılmaz, Merkezi İdare..... a.g.m. s.37.

idare birimlerinin mali ve personel olanakları aynı oranda artmadığı için bu birimler hizmet taleplerini etkin şekilde karşılamaz hale gelebilmektedir.

B- Hizmetlerin Yapılmasında Toplumsal Katılım

Yerel yönetimler, gerek demokratik hayatta oynadıkları roller, kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde yüklendikleri fonksiyonlar itibariyle yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk aşamasıdır. Bu itibarla demokrasinin de yerel yönetimlerle birlikte başladığı söylenebilir. Bilindiği gibi, parlamenter demokrasinin hakim olduğu batı ülkelerinde önce yerel yönetimler, daha sonra merkezi yönetimler ortaya çıkmıştır.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde verimlilik ve kalitenin yükseltilmesinde hizmet üreten birimlerin faaliyet alanları büyük önem taşımaktadır. Hizmet birimlerinin faaliyet alanları ne kadar küçük olur veya küçültülürse, o konuda toplumsal tercihleri o nisbette doğru ve yerinde olacaktır. Yönetimdeki etkinlik de buna paralel olarak artacaktır (1).

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ana ilkelere biri şudur: Nitelikleri itibariyle mahalli olan, öncelikle mahalli halka hitab eden, mahalli halkın benimsemesini ve dolayısıyla katkısını gerektiren veya katkı sağlamasına açık olan, büyük yatırım proje-

1) Eryılmaz, *Merkezi İdare.... a.g.m. s.37.*

lerinin uygulanmasını gerektirmeyen ve birden fazla il veya bölgeyi kapsamayan hizmetlerin yürütülmesi, büyük oranda mahalli idarelere bırakılmalıdır.

Halkın (yönetilenlerin) yönetime katılma hakları vardır. Bu hakkın en iyi kullanılabilceği alan ise yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkinlik ve verimliliği sağlamak amacı ile yerel demokrasiyi koruyarak güçlendirmek amacı arasında bir denge kurmak kamu yönetiminin önemli bir fonksiyonudur. Nüfus, coğrafya, parasal kaynaklar, insan gücü ve teknik donanım verimli şekilde değerlendirilerek etkin bir hizmet üretimi ile yerel halkın kendilerini ilgilendiren konularda yönetime katılması gereği, yerel yönetimlerin önemini ve ağırlığını artıran temel faktörlerdendir (1).

Yönetime katılma yollarından en önemlisi oylamadır. Oylama mekanizması yöneticilerin işbaşına gelmesinde olduğu kadar hizmetlerin tesbitinde de bir tercih usulü olarak uygulanabilir. Oylama mekanizması, yönetim ve hizmet üretim biçimleri konusunda yönetilen ve hizmete muhatap olanlar arasında bir müzakere ve tartışma ortamını oluşturmaktadır. Böyle bir müzakere ortamı, beraberinde yöre halkının kamu işlerine olan ilgisini önemli ölçüde uyarılmaktadır (2).

1) Eryılmaz, Merkezi İdare..... a.g.m. s.39.

2) Eryılmaz, Merkezi İdare..... a.g.m. s.39.

Bu nedenle, demokrasi kavramının başlıca öğeleri olan yurttaş katılımı çoğunluk ilkesi ve liderlerin hem danışmaya önem vermeleri hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu duymaları yerel ölçeklerde de geçerli değerlerdir (1). Öte yandan, yerel yönetimin karşılaştığı talepleri yerine getirebilmesi ve getirebildiğine dair bir inancı halkta uyandırmayı başarıp başaramaması siyasal sistemin istikrarını belirleyici bir unsurdur(2).

İl özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimi gibi yerel yönetimlerin kurulması, halkın kendi yöneticilerini seçme, kendi yerel ihtiyaçlarını (yerel kamu hizmetlerini) yürütecek organ ile içiçe bir ilişki içine girmesini sağlar. Böyle bir demokratik katılımda yerel hizmetlerin denetlenmesi, toplumsal katılım yoluyla daha etkin bir şekilde oluşmakta, başka bir anlamda yerel yönetimler hizmetlerin yürütülmesinde sadece halka karşı sorumlu oldukları için yerel hizmetler ve kaynak kullanımında en etkin şekilde hizmet görme gerekliliğini duymaktadırlar.

C- Hizmetlerde Etkinlik ve Kendi Kendine Yeterlilik

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, daha önce de belirtildiği gibi, ülkeler içinde buldukları ekonomik ve siyasi şartlardan dolayı ya geniş mali ve idari yetkilerle donatılmış yerel

-
- 1) Cem Eroğul, Devlet Yönetimine Katılma Hakkı, Ank. 1991, s.157
2) Zerrin Toprak, "Belediye Hizmetlerinin Etkinliği ve Yerel Yönetime Katılımda Halk Faktörü", İl özel idareleri Başta Olmak üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT Yayını, 1989, s.129-30

yönetim sistemini yada bu yetkilerin merkezde toplandığı güçlü bir merkezi yönetimi veyahut karma bir sistemi tercih edebilirler.

Üniter devlet sisteminde özellikle yerel veya bölgesel nitelikteki ihtiyaç ve hizmetlerin tesbiti güçtür. Karar alma mekanizmasının başında bulunanların ihtiyaç ve hizmet mahalline uzaklıkları nedeniyle alınacak kararlar, onların bölgedeki temsilcileri olan memurlardan alınacak bilgilere göre olacaktır. Bu durum, devlet bürokrasisinin yavaş işleyişinden ve memurların risk üstlenmedeki çekingenliklerinden dolayı hem isabetsizliklere hem de gecikmelere neden olabilecektir. Kaldı ki, karar alma mekanizmasını (Bakanlar Kurulu kararı veya Meclisten yasa çıkarılması gibi) her zaman istenilen süratte çalıştırmak mümkün değildir. Bu nedenle, yerel ihtiyaçların tesbiti ve bunların karşılanmasına ilişkin kararların alınması işlevini yerel yönetimlere bırakmak, kaynakların kullanılmasında verimliliği sağlamak bakımından gereklidir.

Belirtilen bu nedenlere bağlı olarak, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev bölüşümünün bir sonucu, yerel yönetimlerin karar alma ve uygulamada önemli ölçüde takdir yetkisine sahip kılındığı görülmektedir.

III- 1980 SONRASI GELİR BÖLÜŞÜMÜNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

1980'den sonra belediye ve il özel idarelerinin gelirlerini artırıcı yönde bir takım yasal düzenlemelere gidilmiştir.

Bu düzenlemeler ile, merkezi yönetim ile yerel yönetim kuruluşlarının mali yapıları günümüz koşullarına göre yeni bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte, bu konuda köklü bir çözümün getirildiği de söylenemez.

2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı kanunla, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere %5, il özel idarelerine ise %1 oranında pay verilmesi kabul edilmiştir. Daha sonra bu paylar yeterli görülmemekle 9.5.1984 ve 3004 sayılı kanunla, 2380 sayılı kanunda yapılan değişikliklerle, kademeli olarak, belediyeler için 1984 yılında %7.15; 1985 de %8.15; 1986 yılında %9.30 ve 1987 ve devam eden yıllarda %10.30; il özel idareleri için ise yıllar itibariyle sırasıyla %1.15; %1.15; %1.30 ve %2.30'a çıkarılmıştır.

Ancak belediyelere ve il özel idarelerine verilen bu paylar 1985 yılında 3289 sayılı kanunla yeniden düzenlenerek düşürülmüştür. Buna göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından 1987 yılı ve sonrası için %10.30 yerine %9.25 pay verilecektir. İl özel idarelerinin payı da %2.30'dan %1.70'e indirilmiştir. 3239 sayılı kanun emlak vergisinin belediyeler tarafından tahsil

edilmesini ve bu vergi toplamının %15'inin il özel idarelerine, geriye kalanının ise belediyeleri kalacağını hükme bağlamıştır.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından belediye ve il özel idarelerine ayrılan bu paylar iller Bankasında toplanmaktadır. 3139 sayılı yasa ile genel bütçe gelirlerinden ayrılan %9.15'lik pay kullanımı bakımından üç bölüme ayrılmaktadır.

- Birinci Bölüm: Genel bütçe gelirlerinden ayrılacak %6'lık pay Ankara, İstanbul ve İzmir dışındaki bütün illere nüfusları oranında bölüştürülür. Bu oran eski yasada %8 idi.

- İkinci Bölüm: Genel bütçe gelirlerinden "Belediyeler Fonu" adı altında iller Bankasına yatırılan %3'lük paydan oluşmaktadır.

- Üçüncü Bölüm ise belediyelere bırakılan %9.25'lik bölümden arta kalan %0.25'lik kısımdır. Kanun koyucu, bunun il özel idarelerinden gelecek %0.30'luk bir bölümde birleştirilerek %0.55 oranındaki "Mahalli İdareler Fonu"nun oluşturulmasını öngörmüştür. Yerel yönetimler küçük çaptaki bazı hizmetleri bu fon vasıtasıyla yürütmeye çalışmaktadırlar.

Belediyeler ve il özel idareleri 1981-1985 yılları arasında, genel bütçe vergi gelirlerinden dağıtılan kaynaklarda ortalama %48.90'lık bir artış sağlamıştır (1). Ancak bu artışın yine

1) Eryılmaz, 1980'den Sonra..... a.g.m. s.55.

de yeterli olduğu söylenemez.

Bununla beraber, görev yönünden cömertliğe karşın gelir bölüşümünde mahalli idarelere sağlanan kaynaklar ve imkanlar yeterli değildir. Her ülkede mahalli idarelerin kendi öz gelirleri ile devletten aldığı yardımlar ve paylar vardır. Sadece mahalli gelirlere bağıllık, vatandaşları dayanılmaz bir mahalli vergi yükü ile karşı karşıya bırakabilir (1)



1) Nuri Tortop, Mahalli Idareler, TODAİE, Ank. 1991. s.39.

SONUÇ

Ülkemizde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bunların finansmanında merkezi yönetimin etkinliği büyüktür. Bunun nedeni, Cumhuriyetin ilanını takip eden yıllarda ülkede mevcut olan ekonomik, sosyal ve siyasal koşulların ülkeyi yönetenlerin merkeziyetçi sistemi benimseme zorunda kalmalarından kaynaklanmaktadır.

Bunula beraber, zaman içinde ülke ekonomisi büyümüş, nüfus artmış, kentleşme olgusu büyük boyutlara ulaşmış ve büyük yerleşim merkezleri ortaya çıkmış, sanayileşme ise kamu hizmetlerinde gerek hacim ve gerekse tür bakımından bir artışı doğurmuştur. Bu ve benzeri gelişmeler, merkeziyetçi sistemi benimsemiş olan ülkemizde merkezi yönetimin işlevlerinin büyümesine ve karmaşık hale gelmesine, dolayısıyla aşırı şekilde büyümesine neden olmuştur. Bu gelişme ve değişimler, bir çok alanda, özellikle yerel olarak karşılanabilecek veya karşılanması gerekli kamu görev ve yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesini yararlı, hatta zorunlu kılmaktadır. Daha kaliteli hizmet üretimi ve daha verimli kaynak kullanımı için bu önemli ve gereklidir.

Merkezi yönetimin bir kısım görev ve yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi de yeterli değildir. Ülke sorunlarını bir bütün olarak görmek, sorunlar ve amaçlar arasındaki ilişkile-

rin sağlıklı ve doğru Şekilde ortaya koymak, ekonomik ve sosyal deđiŐimlerini de gözönünde bulundurarak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmet, görev dağılımlarında ve özellikle kaynak tahsisinde yeni ve verimli bir düzenlemeye gitmek gerekir.

Bunun yanında, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde, yerel yönetimleri iŐlevsel açıdan g clendirerek temelde merkezi yönetimin g clenmesi sonucunu doğuracaktır. C nk , bu yönetim birimlerine güven duyularak bir çok hizmetin devredilmesi, merkezi yönetim sisteminin daha etkili ve kaliteli hizmet üretmesini ve denetim işlevini yerine getirmesini sağlayacaktır. Dolayısıyla, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimlere görev, yetki ve kaynak aktarımında daha cömert davranılması gerekmektedir.

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere daha fazla yetki, görev ve kaynak tahsisinde bulunması, kamu hizmetlerinin görülmesinde karŐılaŐılan bir çok bürokratik engelleri ve gecikmeleri ortadan kaldıracak, kaynak israfını kaldıracak, yerel nitelikli sorunların üzümünü kolaylaŐtıracak ve hızlandıracaktır.

KAYNAKÇA

- AKTAN, Tahir, Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi, A.İ.D. Yıl,9 Sayı:3
- ARSLAN, Süleyman, "İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar" I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Kamu Yönetimi, Ankara, 1990.
- BULUTOĞLU, Kenan, Kamu Ekonomisine Giriş, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988
- ÇOKER, Ziya, "Kırsal Alanda Yeni Bir Yerel Yönetim Modeli" I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Kamu Yönetimi, Ankara, 1990.
- DPT, Belediyelerde Yatırım Planlaması Finansman Modeli, Ankara, 1986
- DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1991 Programı
- DURAN, Lütfi, İdare Hukuku, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982
- EKE, Ali Erkan, Anakent Yönetimi, AÜ.SBF Yayını, Ankara, 1982
- ERDOĞLU, Hamza, İdare Hukuku, Kalite Matbaası, Ankara, 1978
- ERDOĞUL, Cem, Devlet Yönetimine Katılma Hakkı, Ankara, 1981
- ERYILMAZ, Bilal, 1980'den Sonra Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler, Akademik Araştırmalar Dergisi, s.2, İzmir, 1988
- ERYILMAZ, Bilal, Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler, Akademik Araştırmalar Dergisi, s.3, İzmir, 1988
- ERYILMAZ, Bilal, "İl özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri" İl özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT Yayını, 1989
- GÖZÜBÜYÜK, Abdullah Şeref, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1978

- HALICI, Galip, "Belediyelerimizin Sorunları ve Kaynak Yaratma İmkanları Seminer Tebliğleri", TEBİAT Yayını, İstanbul, 1985
- KABAALIOĞLU, Haluk, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, İstanbul, 1983
- KARATEPE, Şükrü, İdare Hukuku, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1988
- KELEŞ, Ruşen, Kentleşme ve Konut Politikası, Ankara, 1984
- KELEŞ, Ruşen, "Kentleşme ve Kamu Yönetimi Sorunları" Hızlı Şehirleşmenin Yarattığı Ekonomik ve Sosyal Sorunlar, İstanbul, 1986
- KELEŞ, Ruşen - YAVUZ, Fehmi, Yerel Yönetimler, Olgac Matbaası, Ankara, 1989
- KUTLUATA, Münir, Belediyelerimizin Sorunları ve Kaynak Yaratma İmkanları Seminer Tebliğleri, TEBİAT Yayını, İstanbul, 1985
- MERİÇ, Osman, "Büyükşehir Belediyeleri ile Diğer Belediyeler Arasında Yetki ve Teşkilat Farkları", İller ve Belediyeler, Şubat, 1987
- NADAROĞLU, Halil, Mahalli İdareler, Sermet Matbaası, İstanbul, 1978
- ÖĞÜZ, Atanur, "Belediyelerimizin Sorunları ve Kaynak Yaratma İmkanları Seminer Tebliğleri", TEBİAT Yayını, İstanbul, 1985
- ÖRNEK, Acar, Kamu Yönetimi, Metinler Matbaası, İstanbul, 1988
- ÖZER, Ahmet, "Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İl Sisteminde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı" I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Kamu Yönetimi, Ankara, 1990
- TEKELİ, İlhan, Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi, A.İ.D. Cilt.16.
- TODAİE, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler, Ankara, 1972
- TOPRAK, Zerrin, Yerel Yönetimler, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1992
- TOPRAK, Zerrin, Kent Yönetimi ve Politikası, İzmir, 1987

- TORTOP, Nuri, "1986 Mali Yılında Belediyelere Sağlanan Yeni Mali İmkanlar" İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 484
- TORTOP, Nuri, Mahalli İdareler, TODAİE, Ankara, 1991
- TORTOP, Nuri, Belediyelerimizin Sorunları ve Kaynak Yaratma İmkanları, TEBİAT Yayını, İstanbul, 1985
- 34 YAVUZ, Fehmi, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi, Ankara, 1966

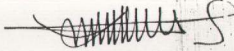
TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün
.12.3.1993.. tarih ve ...6. sayılı toplantısında oluşturulan
jürimiz, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin maddesine
göre ...KAMU YÖNETİMİ..... Anabilim/Anasanat
Dalı yüksek lisans/doktora öğrencisi ..Osman TEKİR.....
" İdarelerarası Görev Bölüşümünün Kaynakların Etkin.....
Kullanımındaki Rolü " konulu tezini
incelemiş ve aday ..31.12.1993.. tarihinde saat ..14:00..da jüri
önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından
sonra ...40..... dakikalık süre içinde gerek tez konusu,
gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerince
sorulan sorulara verdiği cevaplar da değerlendirilerek
tezin **Basarılı**.... olduğuna oy ..**Ortağı**..... ile karar
verilmiştir.

BAŞKAN

Doç.Dr. Şükrü KARATEPE



Prof.Dr.Durmuş TEZCAN

ÜYE



Doç.Dr.Bilal ERYILMAZ

ÜYE

