

## 1963'DEN 2002'YE: KALKINMA PLANLARINDA TÜRK YEREL YÖNETİMLERİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Şerif ÖNER\*  
Uğur YILDIRIM\*\*

### Özet

*Türkiye'de Cumhuriyetin ilanıyla birlikte yerel yönetim geleneğinin oluşması ve yerleşmesi açısından yapısal ve düşünsel dönüşümler yaşanmıştır. Planlı kalkınma döneminin başlaması ile birlikte yerel kurumsal yapılar ayrıntılı olarak ele alınmış, yerel düzeyde toplumsal kalkınmayı sağlamaya yönelik öneriler ortaya konulmuştur. Kalkınma planlarında öncelikle yerel yapıların idari, mali sorunları, kentleşme ve köy kalkınması konuları öne çıkarken zamanla yerel demokrasi ve katılım kavramlarının uygulamaya aktarılmasına ilişkin talepler dikkate alınmaya başlanmıştır. Bu çerçevede yerel kurumsal yapılara ilişkin yaşanan en önemli düşünsel dönüşüm demokratik ve katılımcı yerel yapıların kurumsallaştırılması olmuştur. Ancak gerek kalkınma planlarında gerek siyasi karar alıcıların gündeminde bu yapıların mali ve idari açıdan revize edilmeleri konusu varlığını devam ettirmiştir. Geline nokta itibariyle kalkınma planları yerel yapıların hem idari, mali, personel vb sorunlarına hem de demokratik ve katılımcı yapılanmanın tesisine ilişkin ilke ve yaklaşımlara yer veren metinler olarak öne çıkmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** Kalkınma Planları, Yerel Yönetimler, Yerel Demokrasi, Hükümetler Programları, Siyasi Parti Programları.

\* Yard. Doç. Dr.; MKÜ, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

\*\* Yard. Doç. Dr.; KSÜ, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

## Abstract

### Transformation of Turkish Local Government in the Content of National Development Plans: Since 1963-2002

*With the establishment of the Republic, structural and conceptual transformation has taken place in the field of local government in Turkey. Institutional structures of the local governments have been analyzed in details and thus, become a subject to the social development projects under the framework of National Development Plans. Though priorities were given to rural developments, administrative and financial problems of local governments, the issue of local democracy and effective participation in the decision-making process has been inserted in the development plans. Hence, democracy and effective participatory governance has featured the most important conceptual transformation in the local government structure. However, the need of financial and administrative reforms are still on important issue on the agenda of development plans and policy makers in Turkey. Apparently, Development Plans have become an important document since they include not only administrative and financial problems, but also principles and norms for the establishment of participatory democracy in the local government.*

**Keywords:** *Development Plans, Local Government, Local Democracy, Governments Programs, Programs of Political Parties.*

## 1. GİRİŞ

Günümüz Türkiye'sinin kent yönetimine ilişkin olarak 1930-1935 yılları arasında ortaya konulan belediye, yapı ve yollar, belediyeler bankası vb. gibi kanunlar bir bütün olarak ele alındığında; bu kanunlarla oluşturulan kurumsal yapılar aracılığıyla yerel yönetimlere geniş görev alanı bırakıldığı, ancak yeterli gelir kaynakları sağlanamadığı, bununla birlikte mevcut finansman kaynaklarının da büyük ölçüde merkezin denetimine bırakıldığı görülmektedir. Bu çerçevede günümüzde de en çok tartışılan görev-kaynak dağılımı ilişkisinin temeli 1930'lu yıllarda atılmıştır. Söz konusu dönemde ortaya konulan kanunlarla ülkemizdeki yerel yönetimlerin “*muasır medeniyet seviyesine çıkarılması*” biçiminde açıklanan makro bir hedef öngörülürken, aynı çerçevede bir başka makro hedef olan ve günümüzde dahi tam olarak uygulamaya aktarılmadığı görülen; “*yerel halkın belediye işlerinde karar, yürütme ve denetleme yetkilerini arttırmak*” ideali ve hedefi belirlenmiştir.

Yerel yönetimlere ilişkin ikinci büyük yapısal ve düşünsel değişim 1960 ihtilali sonrasında hazırlanan 1961 Anayasası ile gerçekleştirilmiştir. Esas itibarıyla yerel yönetim literatüründe önemli bir adım olarak görülen 1950 ve sonraki on yıl içinde kentsel yerleşim alanlarında meydana gelen

gelişmeler söz konusu kurumsal yapıların yeniden ele alınmasına yönelik gerekliliği ortaya koymuştur. Bu çerçevede yerel yönetimlerin sorunlarına ve çözüm yollarına ilişkin müstakil ve ayrıntılı çalışmalar hazırlanmıştır. Aynı dönemde planlı kalkınma stratejisinin Anayasa ile temellendirilmiş olması yerel yönetimlere ilişkin yapısal yeniden yapılanmanın da planlı kalkınma hedefleri paralelinde ele alınmasını gerektirmiştir.

Çalışmamızda ele alınan süreç içinde hiç kuşkusuz yerel yönetimler açısından önemli bir yapılanma ise 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun yürürlüğe girmesi ve uygulanmaya başlanmasıdır. 1960'ların ikinci yarısından itibaren hükümet ve yerel yönetimlerle ilgili kuruluşlar tarafından öngörülmeye başlanan büyükşehirlere ilişkin farklı bir yapılanma modeline ilişkin yaklaşım 3030 sayılı kanun ile uygulanmaya başlanmıştır. Günümüz itibariyle 3030 sayılı sisteme ilişkin özellikle demokrasi, yerel ve merkezi kaynakların paylaşımı, görev dağılımı vb. konularda pek çok eleştiri söz konusu olmakla birlikte (Karaman, 1995:260-289) 3030 sistemine dahil olmak isteyen pek çok belediye teşkilatının siyasi destek arayışları ve bu merkezdeki girişimler sonucunda TBMM komisyonlarında pek çok belediyenin ilgili statüye geçme taleplerine ilişkin dosyalar yer almaktadır.

Türk yönetim yapısı ve düşüncesi içinde yerel yönetimlere ilişkin yaklaşım ve yapısal değişim çabalarında Planlı Kalkınma anlayışı önemli bir milat olarak görülmekle birlikte özel anlamda yerel birimlerin yapısal dönüşümlerine yön ve hız veren farklı etkenlerde olmuştur.

Bu çerçevede, mahalli idarelere ilişkin 1990'ların ikinci yarısından itibaren hazırlanmaya başlayan ve kapsamlı bir değişikliği öngören çalışma 57. Hükümet tarafından 20.04.2001'de TBMM'ne "Mahalli İdareler Tasarısı" adıyla sunulmuştur. 20.04. 2001'de TBMM'ne gönderilen ve 11.05.2001'de geri çekilen ve üzerindeki çalışmaların devam ettiği bilinen (Mart 2002 itibariyle) Mahalli İdareler Tasarısının Genel Gerekçe bölümünde; "idari sistemin aşırı merkezîyetçiliğinin ... mahalli idareler üzerindeki aşırı vesayet uygulamalarının ... açıklık ve demokratik katılım konusundaki yetersizliklerin ..." (Kararlar Gn Md (b), 2001:38) ülkemizde hemen herkesin üzerinde mutabakat sağladığı hususlar olduğu vurgulanmaktadır. Bu belirlemeye karşılık olarak söz konusu tasarı ile; "... yönetimde açıklık ve katılım ile mahalli idarelerin demokratik kültüre katkısının artırılmakta olduğu ..." tasarının kanunlaşmasıyla mahalli düzeyde "demokrasi kültürünün gelişmesi, halkın karar alma ve icra süreçlerine katkı ve katılımının artmasının" sağlanacağına işaret edilmektedir.

Tasarıda yerel demokrasinin, açıklık ve katılımcı yönetim anlayışının kurumsallaşmasına yönelik olarak değerlendirilebileceğimiz girişimleri genel olarak şu başlıklar altında toplamak mümkündür; a) Mahalli idareler ortak kurulu (md.3); b) Belediye meclisleri ihtisas komisyonları (md.6-ek

md.20); c)Hesap inceleme komisyonu (md. 7); d)Belediyelerin arsa ve konut satışında açıklığın sağlanması (md.11-ek md.2); e)Mahallelere yardım (md.13-ek md.9); f)Büyükşehir belediyelerinin imar denetim yetkisi (md.20-ek md. 4); g)Büyükşehirler de ulaşım ve koordinasyona ilişkin düzenlemeler (md.20-ek md.5)

Çalışmamız da Planlı Kalkınma dönemi ile başlayan süreçte –ki bu süreç 2001 yılında ortaya konulan 8. BYKP ile devam etmektedir- yerel yönetimlerde yapısal ve düşünsel açıdan gerçekleşen dönüşüm ve değişimler ele alınmaktadır.

## 2. CUMHURİYET TÜRKİYE’SİNDE YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN GENEL YAKLAŞIMLAR

Cumhuriyet dönemi yerel yönetim anlayışında, çeşitli “milatlar” bulunmaktadır. Bunların ilki 1580 sayılı Belediye Kanunu’dur (1930). Dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya’nın öncülüğündeki çalışmalar sonucu ortaya çıkan Belediye Kanununa göre Belediyeler; “*belde halkının, mahalli nitelikte, ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılamakla görevli bir tüzel kişilik*” olarak düzenlenmiştir.

Dönem itibariyle yürürlüğe konulan kanunlarla, ülkemizde yerel yönetimleri “*muasır medeniyet seviyesine çıkarmak*” ümit, arzu ve heyecanı mevzuatlaştırılmıştır.(Mahalli İdareler Dergisi, 1973: 34) Bu noktada Belediye Kanununa ilişkin öne çıkan unsur ise; kanunun 13. maddesi ile öngörülen “Hemşehri Hukuku” başlığıdır. Son yıllarda yerel yönetim yazınında öne çıkan temel ilkelerden olan “katılımcı yerel yönetim” ilkesi Hemşehri Hukuku başlığında yer almakla birlikte, söz konusu ilke Şükrü Kaya tarafından Belediye Kanununun temel amaçlarından biri olarak ifade edilmiş ve Belediye Kanunun amacı; “... *hemşehrilerin belediye işlerinde karar, yürütme ve denetleme yetkilerini arttırmak...*”(Aytaç, 1990: 92) olarak öngörülmüş, ancak katılımcı yönetim ilkesi, yönetsel yapıya ve işleyişe tam olarak aktarılamamıştır. Genel olarak Kanunun işleyişe aktarılamamasının -günümüzdeki uygulamaları da yansıtır biçimde- nedeni; “... *her şeyden önce, toplumun kültür seviyesinin bu mevzuatla gözetilen amaçları kavraması, onları benimseyip kendisine mal etmesi ve ayrıca bunları gerçekleştirecek vasıta ve kaynaklara da yeterince sahip olması gerekirdi.*”(Mahalli İdareler Dergisi, 1973: 34) şeklinde açıklanmıştır.

Elbette yerel yönetim kavramını tek başına belediye tüzel kişiliği etrafında toplamak Türk yerel yönetimleri açısından doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Anayasal bir başka yerel yönetim kuruluşu olan İl Özel İdareleri (İÖİ) ilk kez 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile oluşturulmuş ve 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile geniş yetkilerle donatılmıştır. Bununla birlikte günümüze değin İÖİ’nin varlık nedenleri ve yararlılık dereceleri

yerel yönetimler yazınında hep tartışılmıştır. Son olarak Mahalli İdareler (reform) Tasarısında bu kuruluşlara ilişkin yer alan hükümler, bu tartışmanın tekrar gündeme gelmesine yol açmıştır.

Ülkemizdeki bir diğer yerel yönetim birimi olan Köy yönetimleri de 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile düzenlenmiştir. Cumhuriyetin tüm kurum ve kuruluşlarının yapısal ve düşünsel açıdan yeniden biçimlendirildiği dönemde bizzat Atatürk tarafından "*Türkiye'nin gerçek sahibi ve efendisi ve gerçek müstahsil*" olarak tanımlanan köy halkına ilişkin yönetim biçimi 1924 tarih ve 442 sayılı Kanun ile yönetim mevzuatımıza dahil edilmiştir.

Türkiye Cumhuriyetindeki yönetim anlayışına ilişkin yapısal, düşünsel ve kurumsal dönüşümlerin yaşanmaya başladığı ikinci dönem 1960 İhtilali sonrasına rastlamaktadır. 1960 müdahalesi ile gerçekleştirilen ve Cumhuriyetin temel hedeflerinden olan toplumsal kalkınma, çağdaş toplum ve yönetsel yapı oluşturmak amacıyla hazırlanan Kalkınma Planları Türkiye açısından tüm kurumsal yapılara yönelik bir başlangıca işaret etmektedir.

1960 müdahalesi ile ortaya çıkan dönemin temel belgesi, 1961 Anayasası olmuştur. 1961 Anayasası ile Türk toplumu için yeni bir kurumsal yaklaşım getirilirken, yerel yönetimler de 112, 115 ve 116 maddeler aracılığıyla bu çerçevede yorumlanmış ayrıca günümüz Anayasasına da kaynak teşkil edecek yapısal içerikler, 1961 Anayasası ile gerçekleştirilmiştir.

Yine bir askeri ihtilal sonrasında hazırlanan 1982 Anayasasının yerel yönetimler ile ilgili düzenlemesi Anayasasının 127. maddesi ile gerçekleştirilmiştir. İlgili maddenin en önemli yeniliklerinden biri Büyükşehir belediyesine ilişkin yeni bir yapılanmaya yer vermiş olmasıdır. Anayasada bir yerel yönetim birimi olarak somut biçimde adlandırılmamakla birlikte, büyük yerleşim alanlarına (başta İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere) ilişkin yönetim anlayışını ve biçimini revize etmek üzere Anayasasının "... kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimi getirilebilir..." (127/3) hükmüne istinaden 1984 yılında Büyükşehir Belediye (BŞB) sistemine geçilmiştir. BŞB sistemine ilişkin yapısal, idari ve mali sorunları tartışılmakla birlikte, sisteme dahil edilen kent sayısı (halen 16) artmaya devam etmektedir. Öte yandan Ocak 2002'de Hükümet tarafından TBMM'den geçirilen Kanun Tasarısı ile BŞB'nin gelir oranlarındaki indirime gidilmesi nedeniyle özellikle İstanbul ve Ankara BŞ belediye başkanlarının önderliğinde Hükümet ile bu belediyelerin karşı karşıya geldikleri yazılı ve görsel basın aracılığıyla kamuoyuna yansımıştır.

Türkiye'de yerel yönetimler ile ilgili yasal ve kurumsal dönüşümü ve gelişimi açıklayıcı kılmak noktasında özellikle Planlı Kalkınma döneminin dikkatli incelenmesi gerekir. Kalkınma planları; bir ülkeyi topyekün amaç

olarak benimsenen düzeylere yükseltmek ve yükselmeyi sürekli hale getirmek için toplumun yapısını, bireylerin davranışlarını, hızlı geliştirmeye elverişli kılacak biçimde etkilemek amacıyla, sosyal, ekonomik ve kültürel verileri, özel bilimsel yöntemlerle saptayan ve sınırlı kaynakları yine bilimsel bir yöntem içinde, amaçlar yöneliminde harekete geçirmeye çalışan, ayrıntılı kamusal yönetim araçları olarak tanımlanmaktadır (Özşen, 1987 : 3-4).

1961 Anayasası ilk kez “*planlı kalkınma*” ilkesine yer vermiş ve Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanmış, 20.09.1960 tarih ve 91 sayılı Kanunla Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. DPT’nin amacı; “*ülke kaynaklarının verimli kullanılması ve kalkınmanın hızlandırılması için ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel planlama hizmetlerinin bir bütünlük içerisinde etkin, düzenli ve süratli olarak yürütülmesini sağlamak*” (Pirler, 1994: 39) olarak açıklanmakla birlikte, yaşanan globalleşme ve Avrupa Birliği ile entegre olma girişimleri çerçevesinde DPT’nin; “*ulusal planlama örgütü olmaktan vazgeçtiği*” (Güler, 1996: 97) ileri sürülmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin kurumsal ve düşünsel açıdan yaşanan dönüşümleri ortaya koymak için 1960’dan itibaren ilgili tarihsel süreci 3 ayrı çerçevede ele almak ve incelemek gerekmektedir. **Birinci olarak**; kalkınma planlarının yerel yönetimlere ilişkin yaklaşım, hedef ve ilkeleri, **İkinci olarak**; Hükümet programlarında yerel yönetimlere ilişkin yer alan ilkeler ve **son olarak da**; ilgili dönemde siyasi partilerin yerel yönetimlere ilişkin yaklaşım ve önerileri.

## 2.1. Ulusal Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimlere İlişkin Yaklaşımlar

Kalkınma planlarında yerleşme, konut, bölge planlaması, belediye hizmetleri vb. konular plan metinlerinde ekonomik faktörlerden ve birbirinden bağımsız birer sektör gibi ele alınmaktadır.

### 2.1.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Yerel Yönetimler (1963-1967)

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte ülkemizde kentleşme, nüfus hareketleri dolayısıyla gelişmiş, ancak -genel kabul edilişlere göre- kentleşme sürecine Türkiye teknik ve sosyal altyapı açısından oldukça hazırlıksız yakalanmıştır. Türkiye’nin kentleşme deneyinin başlangıcı 19. yüzyılın başlarına kadar götürülmektedir. Osmanlı imparatorluğunda Batıya açılma ve kapitalistleşme sürecinin başlamasına koşut olarak, Türkiye’de hem kentsel nüfus artmaya ve hem de kentlerin yapısı dönüşmeye başlamıştır.

(Tekeli, 1982: 330) Kıray, modern şehirlerin oluşumunda göç ile şehre gelen nüfusu birincil etken olarak ele alırken ikincil etken olarak kentlerde tarımsal olmayan işyerlerinin artması ve ihtisaslaşmayı gösterir ve şehir nüfusunun artışı; tarımsal bölgede çeşitli sebeplerden geçimini sağlayamayanların şehirlere göçmesi ile meydana geldiğini vurgulamaktadır. (Kıray, 1982: 270) Bu çerçevede Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (I.BYKP) büyükşehirlerin sınırsız büyümesi istenmemiş, büyükşehirlerin büyümesinin sundukları iş olanaklarıyla orantılı olması önerilmiş, şehirlere akının yeni iş alanlarıyla dengeli olmasını sağlamak ve tarım bölgelerinde tarım dışı faaliyet ve imkanları artıracak programlar hazırlamak gereği (IBYKP, 1963: 471-476) ve yerel yönetimlerin kaynak yetersizlikleri vurgulanmıştır.

1. Plan döneminde hızlı kentleşme bir sorun olarak görülmüş ve bu sorunu aşabilmek için; yerel yönetim gelirlerinin artırılması; planlama yaklaşımlarıyla kentleşmenin yavaşlatılması; belediyelerin arsa stoku yapması; bazı kamu hizmetlerinin (içme suyu, kanalizasyon vb) belediyeler eliyle değil merkezi kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi yolları aranmıştır.

Döneminin en önemli özelliklerinden biri, yönetimin kurumsal açıdan yeniden yapılandırılmasına ilişkin olarak “idari reform” çalışmalarının başlatılmasıdır. MEHTAP projesi günümüze değin gerçekleştirilen idari reform çalışmalarının en önemlilerindendir. 13.02.1962 tarihinde Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) adı altında TODAİE, DPT ve Devlet Personel Dairesi, ilgili Fakülte ve Bakanlık ve Dairelerinin işbirliği içinde gerçekleştirilen araştırma sonuçları 23.04.1963'de 3 ayrı kitap halinde yayınlanmış ve 1964 yılında MEHTAP projesini uygulamaya koymak amacıyla bir komisyon kurulmuştur. Yayınlanan çalışmaların 6. maddesinde yerel yönetimlere önemli ölçüde serbestlik tanıyan; “*yerel yönetimlerin anayasada yer alan unsurları, yasayla düzenlenecek diğer hususlar, tüzüklere ve kendilerinin çıkaracağı yönetmeliklere bırakılacaktır*” ilkesine yer verilmiştir. 05.06.1964 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla MEHTAP projesinde öngörülen; “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi” (Yavuz, 1966: 1) adlı araştırma gerçekleştirilmiştir. Öte yandan 1964 yılında DPT bünyesinde kurulan “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” MEHTAP projesini tamamlayıcı bir çalışma olarak merkezi yönetimin taşra teşkilatıyla ilgili “Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme” (Payaslıoğlu, 1966: 36) adlı bir çalışma yaptırmıştır.

Türk yönetim sistemine ilişkin önemli tespit ve önerilerin geliştirildiği MEHTAP projesinin amacı; planlı dönemde yönetim yapısında hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye elverişli bir değişiklik yapmaktır. Bu araştırma sonucunda genel hatlarıyla; “*merkezi kuruluşlar ile merkezi*

*hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasındaki görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konularının önemi bir inceleme alanı teşkil etmesi”*(Keleş, 1994: 378) önerisi ortaya konulmuştur. MEHTAP projesinin önerileri arasında merkez-mahalli idare ilişkilerinin incelenmesine yönelik “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi” adlı çalışma da şu öneriler yer almıştır; “*yerel yönetimleri ilgilendiren yasa tasarıları bir görüş ve felsefeye göre değerlendirilmelidir; yönetimlerin kümelenmesinde gelir ölçütünün kullanılmasından vazgeçilmelidir; özelsel vesayet yetkisini kullanacak yönetimler arasında uyum sağlanmalıdır; devletin denetimi etkisiz ve sıkıcı yöntemlerden kurtarılmalı, denetim ve gözetim yetkileri Bakanlar Kurulundan çok Bakanlıklarda toplanmalıdır; özelsel yönetimde yeniden düzenleme yapılırken yerel yönetimler göz önünde bulundurulmalıdır.*” (Yavuz, 1966: 1-3) Ayrıca ilgili çalışmada; -günümüzde de halen tartışılan- yeni belediyelerin belirsiz zamanlarda kurulup, çalışmaya başlamamaları ve belediye kuruluşunun nüfus sayımına göre ayarlanması; il sayılarının dondurulması ve yeni il kurulmaması; köyler içinde cazibe merkezlerinin kurulması; daimi encümenlerin kaldırılması vb. önerilere yer verilmiştir. Bu yaklaşımların yanı sıra yerel yönetimlerin mali kaynak sorununa salt bir gelir sorunu olarak değil, yönetimin ve yönetsel yöntemlerin yeniden düzenlenmesine bağlı bir sorun gözüyle bakan MEHTAP projesinin önerilerinden pek azı uygulamaya aktarılabilmektedir.

1. Planda; devlet idaresinin ve idarenin uzantısı olan mahalli idarelerin güçlendirilmesi gerektiğine değinilerek; “... *halkın, hizmetin teşkilatlandırılmasına ve yapılmasına katılmasını sağlamanın devletin yükünü hafifleteceği...*” (IBYKP, 1963 : 528) görüşüne yer verilmiştir. Bu çerçevede 1580 sayılı Kanununun 13. maddesi ile düzenlenen Hemşehri Hukuku başlığında yer verilen katılım ilkesinin, kalkınma hedefi yaklaşımına uygun biçimde halkın hizmetin yapılmasına dahil edilmesi şeklinde ele alındığı görülmektedir.

1. BYKP hazırlık çalışmaları sırasında kentleşme sorunlarına da değinilmiş, fakat 1. Planın yürürlüğe konulmasına kadar, bu çalışmalar sonuçlandırılmayacağından, ağırlık köy kalkınmasına verilmiştir. Köy kalkınmasının sağlanması için toplum kalkınması kavramı ortaya konulmuş ve toplum kalkınması; “*çeşitli hizmet çalışmalarının yapılması, dernek, kooperatif gibi teşkilatların kurulması ve idare ile toplulukların işbirliğinin sağlanmasını kapsayan bir çalışma*” olarak adlandırılmıştır.

1. BYKP’da mahalli idarelerin güçlendirilmesi gereği vurgulanmakla birlikte, bu birimlerin mali kaynaklarına ilişkin olumlu gelişmeler olmamıştır. 1961 Anayasasında yer alan ve 1982’de tekrarlanan “*mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir sağlanır*” ifadesi dönemin (1962)



Başbakanı İnönü tarafından da ifade edilmiş(Mahalli İdareler Dergisi, 1973 : 58) ancak özellikle belediyeler bu dönemde de kıt kaynaklarla hizmet üreten kuruluşlar olmuşlardır. 1961 Anayasanın 116. maddesine istinaden belediyelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması amacıyla belediye gelirleri yasası öngörülmüş, ancak hazırlanan yasa, belediyeleri günlük çözümlere itmiştir. Bu çerçevede belediyelerin İller Bankasından borçlanma imkanları artırılırken, belediye borçları terkin ve tahkim edilmiştir. Örneğin 1965-1978 döneminde 5 defa terkin veya tahkim yoluyla belediyelerin borçları silinmiş veya ertelenmiştir (Ertekin, 1976: 33).

Özetle, 1. BYKP'da kent yönetimlerine ilişkin öngörülen gelir düzeltmeleri gerçekleştirilememiş, plan, kent yönetimleri için sadece yol gösterici olmuş, yeniden düzenleme önlemlerinin ana yönlerini ele almıştır.(Doğan, 1997: 8) Belediye kaynaklarının kıt olmasına karşın, belediye-gelir sisteminin yeni belediyelerin kurulmasını özendirici yapısı, nüfus artışı ve kentleşme eğilimlerinin devamıyla birleşince, bu dönemde de belediye sayılarındaki hızlı artış sürmüştür.

1. BYKP döneminde mahalli idarelerin kurumsal yapılarına ilişkin en önemli düzenleme 307 sayılı Kanun gereğince 17.10.1963 tarihinde belediye başkanlarının seçimle belirlenmesidir. 307 sayılı Kanun, Belediye Kanununu Anayasayla tutarlı hale getirmeyi amaçlamakta ve belediye organlarının seçimine ilişkin yeni düzenlemeler getirmektedir. İlgili yasa uyarınca, meclis üyeleri tarafından seçilen ve meclis hakimiyetine giren belediye başkanlarını, meclis karşısında güçlendirmek amacıyla, belediye başkanlarının seçiminde tek dereceli çoğunluk sistemi getirilmiştir. 307 sayılı kanunu demokratik ve yerel halk katılımını geliştirici bir anlayışın kurumsal yapıya uyarlanması olarak ele almak yanıltıcı olmayacaktır.

### **2.1.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Yerel Yönetimler (1968-1972)**

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kentleşme, iktisadi ve sosyal kalkınma, önemli bir unsur olarak değerlendirilmekte ve büyükşehir bölgeleri, nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin büyük oranda toplandığı ve sonucunda pek çok sosyal, ekonomik ve fiziksel sorunların ortaya çıktığı yerler olarak tanımlanmaktadır. 2. Planda kentleşmenin desteklenerek, ekonomiye itici bir güç ve gelişme aracı olarak kullanma gereğinin üzerinde durulmasının yanında, kentlerin daha da büyümesiyle, sanayinin ve ekonomik kalkınmanın hızlanacağı düşünülmüş, kırsal karakterli kasabaların artırılmasına karşı çıkılırken, bu yolla sağlıklı kentleşmenin sağlanamayacağı belirtilmiştir (İBYKP, 1967: 263-272, 610).

Genelde 2. Planda, bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi ve kentleşmenin kentlerde yarattığı sorunların çözümü ile ilgili olarak, 1.

Plandan daha ayrıntılı ilkelere yer verilmiştir. 2. Planda, Devlet/merkezi idare ve kent yönetimleri arasındaki işbölümünün; kentlerin önemi, nitelikleri ve kentleşme politikasına göre yeniden saptanacağı vurgulanmış, kent yönetimlerinin görevlerine, yetersizliklerine işaret edilmiş, ancak çözüm üretilmemiştir. 2. Planda kent yönetimlerini ilgilendiren özgül bir ilke yoktur. Ancak, “*sorumluluk ve teşkilatlanma yönünden farklı büyüklükteki kentler arasındaki ayrılıklar düşünülmemiştir*” denilerek, o günkü yaklaşım eleştirilmiştir. Ayrıca “*memleketin tüm hayatı üzerinde etki yapan büyükşehirlerde belediyelerin sınırlı kaynakları olumlu bir gelişme sağlanması imkanlarını sınırlamaktadır. Bu kentlerde devlet ek sorumluluklar yüklenecektir*” (Keleş, 1994: 377-378)tespitinde bulunulmuştur.

Aynı plan çerçevesinde köye ilişkin ortaya konulan tespit; geleneksel yardımlaşma yöntemlerinin ve kendine yeten köy düzeninin önemini kaybettiğidir.(VIII BYKP(a), 2001 : 32) 1. Planda köy kalkınmasının bir yöntemi olarak düşünülen Toplum Kalkınması, 2. Planda yerini, “*küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi*” görüşüne bırakmıştır. Buna paralel olarak, akademik çevrelerin toplum kalkınmasına bağladıkları ümitleri sönerken, politika alanında köy ve köylü sorunlarına verilen önem artarak devam etmiştir (VIII BYKP(a), 2001: 32).

2. Planda yerel yönetimlerin, mali ve kurumsal açıdan güçlendirilmesi, idari vesayet ilkesinin yerel girişimleri kısıtlayıcı olmaktan çıkarılması benimsenmiş; “*... ekonomik ve sosyal kalkınma gayretlerine mahalli idarelerin katkılarını arttırmak amacıyla, bu kuruluşlar kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ilgi ve sorumluluklarına uygun düşecek mali bünye ve teşkilat düzenine kavuşturulacaktır.*”, “*...merkezi idare tarafından kısıtlayıcı ve mahalli teşebbüsleri önleyici bir idari vesayet yerine yol gösterici ve milli hedeflerle ahenkli bir idari vesayet temel anlayış olarak kabul edilecektir*” ifadeleri yer almıştır.

Bu Plan döneminde yerel yönetimlere ilişkin önemli bir çalışma 1967 tarih ve 6/8247 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile başlatılan, “İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme” (İç Düzen) projesidir. Proje kapsamında, İçişleri Bakanlığı teşkilatına dahil bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile mahalli idarelere ilişkin görev, yetki, personel vb gibi konularda ayrıntılı bir çalışma gerçekleştirilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 1968: 8). 1971 yılında tamamlanan çalışma sonucunda, 12 yasa tasarısı hazırlanmış ve çalışma sonuçları 8 ayrı kitap halinde yayınlanmış olmakla birlikte, yasa tasarılarının hiç biri meclisten geçirilip, yasalaştırılmamıştır.

### 2.1.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Yerel Yönetimler (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (3. BYKP) merkezi planlama yanında, yerel yönetimlerinde bir plan disiplini içine alınması öngörülmüş bu çerçeveden hareketle, her ilde bir yerel yönetim planlaması oluşturulması yoluna gidilmiştir. Özerk yerel yönetimleri plan fikrine yöneltebilmek için, merkezde oluşan fonların, İÖİ bünyesinde toplanarak bu amaç için kullanılması düşünülmüştür (III BYKP, 1973: 940). 3. Planda “il yerel yönetim planlaması” adı altında toplanan bir sistem içinde yerel yönetimlerin, gerek gelir, gerekse harcama açısından, kısa ve uzun vadeli yatırım hesapları yapması öngörülmüştür. Plan çok iddialı ve uzun vadeli sanayileşme hedefleri getirmesine karşın, sektörel yapısını korumuş ve yerleşme sorunlarıyla, kent yönetimi sorunlarının ele alınmasında, önemli yenilik getirmemiştir. Öngörülen il yerel yönetimler planlamasından beklenen yarar sağlanamamış ve uygulanmasından da vazgeçilmiş olmakla birlikte söz konusu amacı gerçekleştirmek için kurulan İl Planlama Müdürlükleri, günümüzde de görevlerine devam etmektedirler.

3. Plan stratejisi içinde nüfusun büyükşehirlerde yaratılan iş olanakları düzeyinin üstünde yığılması -1. Planda olduğu gibi- önlenmek istenmiş, kentleşmenin doğal bir sonucu olarak, kentlerdeki altyapı gereksinimlerinin artışına işaret edilmiştir. Getirilen önerilere karşın, kentleşme politikaları yaklaşımında yetersiz kalınmış ve kurumsal düzenlemelere gidilememiştir.

3. Planda günümüzde halen tartışılan konulara değinilmiş ve çözüm yöntemlerinin geliştirilmesi hedeflenmiştir; “*yeni kurulan yerel yönetim birimlerinin günün koşullarına uygun olmayacak büyüklüklerde doğdukları belirtilmiş; yetersiz birimlerin sayılarının arttırılmasından yakınılmış; yerel yönetimlerin gelir yetersizliklerinin giderilmesi gereği, büyükşehir belediyelerinin yeni bir yapıya kavuşturulması; yerel birimlerin birlikçi bütünlükçü, kaynak yaratıcı ve üretici kılınmaları*” önerilmiş, “*il hizmetlerinin bir hedefe belli bir zaman için belli önceliklere göre ulaşmayı sağlayacak bir plan çerçevesinde gerçekleştirilmesi esas olacaktır*” ilkesi öngörülmüştür (VIII BYKP(a), 2001: 33). 3. Planda yer alan ilke ve önlemler uygulamaya geçirilememiş, hatta 1978'den itibaren yürürlüğe girmesi gereken 4. Plan zamanında hazırlanıp, yürürlüğe konulamamıştır.

3. Plan döneminde yerel yönetimlere ilişkin 2 önemli gelişme yaşanmıştır; Birincisi; yerel yönetimler yazınında 1973 “Yeni Belediyecilik Yaklaşımı” olarak adlandırılan girişimler, İkincisi; “Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın” kurulmasıdır. Türk yerel yönetim sürecini ortaya koymak açısından önemli bir yer tutan her iki gelişmeyi kısaca incelemek yararlı görünmektedir.

### **a) Yeni Belediyecilik Yaklaşımı**

1973-1977 döneminde belediyecilik sorunlarının ön plana çıktığı görülmektedir, İlhan Tekeli bunun nedenlerini şu başlıklar altında toplamaktadır; (Tekeli, 1992: 86-87) 1- 1973 belediye seçimlerinde büyük kentlerde iktidar, sol siyasal güçlerin eline geçmiş bu partiler kent yönetimini şimdiye kadar ihmal ettiklerini anlamışlardır 2- Kentlerde sol siyasal yapılar iktidar olurken, merkezi yönetim sağ görüşlü siyasal partilerde (Milliyetçi Cephe-MC) kalmıştır. Böylece yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki çelişki, en çarpıcı yönleriyle ortaya çıkmıştır. 3- Büyükşehir belediye başkanları yalnızca MC denetimindeki merkezi yönetimle değil, büyük ölçüde kendi yerel parti örgütleriyle çelişkiye düşmüşlerdir. Ayrıca bu dönemde merkez-yerel arasında yaşanan mali ve yönetsel çekişmeler vesayet sorununu (Göymen(a), 1999: 69) ilk defa politik gündemin ön planına çıkarmıştır.

1973 seçimlerini izleyen yıllar sadece sol partilerin değil, diğer partilerinde yerel yönetim sorunlarına yeni bir yaklaşım tarzı geliştirmelerine, dikkatlerini kentsel alanlara yoğunlaştırmalarına neden olmuştur. Bu dönemde, yerel yönetimlere ilişkin görüşlerini en ayrıntılı biçimde ve sistemli olarak ortaya koyan parti, Cumhuriyet Halk Partisidir (CHP). Bu görüşler bazı belediyeler ve belediye birlikleri tarafından “Yeni Belediyecilik Yaklaşımı/Anlayışı” olarak adlandırılmıştır. “Sosyal Demokrat Belediyecilik Hareketi” olarak da ifade edilen yeni yaklaşımda; belediyeleri demokratik, katılımcı ve üretici kurumlara dönüştürmek amacıyla, yerel iktidar olgusu, ağırlıklı olarak vurgulanmıştır. Tüm sınıf ve katmanların yerel karar alma sürecine tam olarak katılmasını öngören söz konusu hareketin –sağ koalisyonlar sonrasında kurulan- 1978’deki CHP iktidarıyla yaklaşımlarını uygulamaya aktarma çabası, CHP iktidarının kısa sürmesi nedeniyle başarısız olmuştur. Aynı çerçevede; demokratik ve özgürlükçü, üretici, tüketimi düzenleyici, birlikçi ve bütünlükçü, kaynak yaratıcı belediye ilkeleri ile açıklanan “Yeni Belediyecilik Yaklaşımı” Türkiye’deki yerel yönetim anlayışı ve uygulamalarını etkilemiştir. Günümüzde özellikle Anavatan Partisinin yerel yönetimlere ilişkin yaklaşımlarının söz konusu ilkelerden etkilenecek hazırlandığı görülmektedir. Yeni belediyecilik yaklaşımının ilkeleri arasında yer alan katılımcılık, yerel demokrasi, bilgi alışverişi, yerel halk denetimi konuları günümüzde de yerel yönetim yazınında tartışılmaya devam edilmekte ve kısmen bu ilkeler yerel yönetim kanunların aktarılmaya büyük oranda ise bazı belediyelerin çabaları ile uygulanmaya çalışılmaktadır.

### **b) Yerel Yönetim Bakanlığı**

3. BYKP dönemindeki yerel yönetimlere ilişkin ikinci önemli uygulama, Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kurulmasıdır.

1978 yılı başında iktidara gelen Ecevit Hükümeti döneminde Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Yerel Yönetim Bakanlığı; 1970'li yılların başından bu yana yerel yönetimlerin sorunlarına merkezden çözümler arayacak bir kuruluşa duyulan ihtiyaçtan doğmuştur. Bu çerçevede Bakanlığın kuruluş amacı; *“hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tikanıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak”* (Keleş, 1994 : 381) olarak belirlenmiştir. Ancak, Bakanlığın ilk icraatlarından olan Belediye Gelirleri Yasa Tasarısıyla, Maliye Bakanlığınca hazırlanan vergi paketi içerisindeki yerel vergilerin meclisten geçmemesi, belediyeleri gelir yönünden sıkıntıya sokmuştur.

Bakanlığın istediği yetki ve sorumluluğun diğer bakanlıklardan alınamaması başta olmak üzere, diğer nedenler çerçevesinde ilgili Bakanlık başarısız olmuş –bir anlamda başarısızlığa itilmiş- ve Kasım 1979'da kaldırılmıştır. Bu dönemdeki belediye başkanları, bakanlığın başarısızlık nedenini; Bakanlığın gücünü belediyelerden değil, merkezi yönetimin uzantısı ve vesayet organı olmaya çalışan bir kuruluş olma gayretleri ile açıklamışlardır.

Bu olumsuz gelişmelere karşın, Yerel Yönetim Bakanlığı sayesinde; yerel yönetimler merkezde kendilerine sahip çıkacak bir örgüte kavuşmuşlar, ayrıca hükümet nezninde yerel yönetimlerin pazarlık gücü artmış, yerel yönetim birliklerinin kurulması bakanlık tarafından teşvik edilmiş, yerel yönetimler üzerindeki merkezin denetim ve gözetimi akılcı ölçülere indirmeye yönelik girişimler, Bakanlık tarafından yürütülmüştür (Keleş, 1994: 385).

#### **2.1.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Yerel Yönetimler (1979-1983)**

Dördüncü Planda -yaşanan ekonomik darboğazlar ve piyasa ekonomisindeki sıkıntılar nedeniyle- belediyelerin iktisadi girişimleri, temel tüketim malları ve fiyat politikası, ulaşım ve çevre sorunları (IVBYKP, 1979 : 292-295) gibi konulara ağırlık verilmiştir.

Planın benimsediği temel ilke; kentleşmeyi yavaşlatmak yerine, kentleri yaşanabilir yapmak ve kent halkının gereksinimlerini karşılamaktır. 4. Planda; *“Önemli sanayi ve altyapı tasarılarının yapıldığı alanlarda ortaya çıkacak yerleşme ve kentleşme sorunlarının çözümüne ağırlık verilerek ilk kez doğal ve tarihsel çevrenin korunmasının önemi vurgulanmış;*

1930'ların belediye modelinin iş görmezliği; metropoliten alanlara özgü yönetim ve altyapı örgütlenmesinin gerekli olduğu; belediyelerin merkezi yönetime parasal bağımlılıkları; yeterli öz kaynaktan yoksunluk; merkezin vesayet yetkilerinin başlıca darboğazı oluşturduğuna ..." yönelik tespitlere yer verilmiştir. Ayrıca, Yeni Belediyecilik yaklaşımından esinlenerek; "belediyelerin, kendine yeterli, üretken, kaynak yaratıcı, birlikçi, üreticiyi ve tüketiciyi koruyan, halk denetiminin etkinlik kazandığı bir yönetim biçimi ve birimi şeklinde geliştirilmesi için işlevlerinin yeniden ve geniş çerçevede tanımlanması, mevcut mali imkanlarının ve öz kaynaklarının geliştirilmesi; ..." (VIII BYKP(a), 2001: 33) öngörülmüştür. Ancak, 3.Planda olduğu gibi, 4.Planın uygulama yıllarında ülkemizin çeşitli nedenlerle sürüklendiği siyasal bunalım, bu Planda öngörülen çalışmaların bir çoklarının uygulamaya aktarılmasına imkan vermemiştir.

12 Eylül sonrasındaki dönemde yerel yönetimler açısından bazı değişiklikler yapılmıştır. Öncelikle geçici bir süre için mahalli idarelerin seçilmiş yöneticilerinin yerine -1580 sayılı Kanuna istinaden- atama ile yeni görevliler getirilmiş; Büyükşehirlerin yakınındaki yerleşim alanlarının hukuki varlıkları MGK'nın 34 sayılı kararıyla sona erdirilmiş; İl özel idarelerinin ve belediyelerin hizmet imkanlarını arttırmak amacıyla 2380 ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır. Özellikle 2380 sayılı Kanunla belediye finansmanında köklü bir değişiklik yapılmış, bazı vergilerden değişik oranlarda ve tek tek pay verilmesi yerine, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belirli oranda global pay verilmesi yöntemi kabul edilmiştir.

Dönem içinde 1982 anayasasında yer alan ve yerel yönetimlere görevleriyle orantılı mali kaynak sağlanması ilkesi çerçevesinde belediyelerin ve İl özel idarelerinin mali durumları -ciddi bir araştırma/değerlendirme yapılmaksızın- kaynak israfına yol açacak ölçüde iyileştirilmiştir. 1983 seçimlerini kazanan siyasi iktidar bu konuda daha da ileri gitmiş, devlet tarafından tahsil edilen vergilerden pay verilmesini öngören 2380 sayılı Kanunu İl özel idareleri ve belediyeler lehine tadil etmiştir (Yıldırım, 1996: 122).

4. Planda dikkati çeken bir başka nokta, yerel halk katılımı ilkesine yer verilmiş olmasıdır. Bu plan da "yerel yönetimlere halk katılımını sağlamayı amaçlayan il genel meclisleri ve belediye meclislerinin mevcut yapılarıyla bu görevi gereğince yerine getiremedikleri..." vurgulanmıştır.

Görüldüğü üzere 4. Planda 3. Plandaki yerel yönetimlere ilişkin yer alan ilkeler hemen hemen tekrarlanmıştır. Bununla birlikte, 1973 yeni belediyecilik yaklaşımının temel ilkeleri planlama ilkeleri arasında yer almıştır.

### 2.1.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Yerel Yönetimler (1985-1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yerel yönetimlere ilişkin olarak; “... *Belediyelerin ve İl özel idarelerinin görevlerinin, günün şartlarına uygun hale getirileceği; belediye teşkilatı kurma alt sınır olan 2000 nüfus ölçeğinin yükseltileceği; mahalli idarelerle ilgili kuruluşlar arasında, etkili bir işbirliği ve koordinasyon sağlanacağı; belediyelerin kent hizmetlerinden sorumlu ana kuruluşlar olarak kabul edileceği, devletin yürütmekte olduğu bazı belediye görevlerinin belediyelere devredileceği; belediyelerin tek başına başaramayacakları veya birlikte daha verimli ve ucuza mal edebilecekleri mahalli nitelikteki sorunları çözecek birlikler kurmalarının teşvik edileceği ...*” vurgulanmıştır.

Beşinci plan döneminde yerel yönetimler mevzuatına ilişkin başlıca gelişmeler şunlardır; Ocak 1984'de 2972 sayılı kanunla mahalli idare organlarının seçimleri yeni esaslara bağlanmıştır; 1984 tarih ve 3030 sayılı kanunla Büyük şehir belediyeleri organlarının seçimlerine ait hükümler de getirilmek suretiyle, Büyük şehir belediye sisteminin hukuki temelleri atılmış ayrıca 3030 sayılı kanunla belediye gelirleri iyileştirilmiştir; 3194 sayılı yasa ile imar mevzuatındaki yetkiler belediyelere devredilmiş ve 1987 yılında İl özel idaresi kanununda, 3360 sayılı kanun ile değişiklikler yapılmıştır.

Beşinci planda yerel yönetimler genel itibariyle 1982 Anayasasının 127. maddesi çerçevesinde ele alınmış ve özellikle belediyeler üzerinde durulmuş; “*Belediye kuruluşundaki 2000 nüfus kriterinin yükseltileceği ve belediyelerin birlik kurmalarının teşvik edileceği; devletin yürütmekte olduğu bazı görevlerin belediyelere devredileceği; liberal ekonomi anlayışının bir gereği olarak, belediye işletmelerinin karlılık ve verimlilik ilkesine göre yeniden düzenlenmeleri...*”(VVYKP, 1985: 168-169) öngörülmüştür. Bu ilkelere ve hükümetin genel politikalarına uygun olarak, belediye hizmetlerinde özelleştirme uygulamaları yaygınlaştırılmıştır. 5. Planın uygulama döneminde çıkarılan yıllık programlarda yerel yönetimlerle ilgili ayrıntılı hükümler yer almıştır. Özellikle belediyelerin ve İl özel idarelerinin gelirlerini arttırıcı ve bu yönetimlere kaynak oluşturan fonları güçlendirici çabalar döneminin başarılı çalışmalarıdır.

5. Plana göre; plan hedeflerinin gerçekleştirilmesinde başarı sağlamak için devlet yönetiminin ve o yönetimin bir bölümü olan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gereklidir. Çünkü, halkın hizmetin teşkilatlandırılmasına ve yapılmasına katılmasını sağlamak, hem yapılan işlerin daha başarılı olmasını kolaylaştırır, hem de devletin yükünü hafifletir. Bu yaklaşım ile bir anlamda merkez-yerel ilişkisine yönelik bir açılım sağlan-

maya çalışılmış yerel yönetim birimleri ve yerel halkın ortak işbirliği öngörülmüştür.

5. Plan dönemindeki önemli çalışmalardan biri TODAİE tarafından 1991’de tamamlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesidir.(KAYA, 1992 : 2-10) KAYA Projesi genel olarak, yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sorunları ele almış ve öneriler sunmuştur. Bu çerçevede genel olarak; “*yerel birimler üzerindeki yönetsel vesayet denetiminin en az düzeye indirilmesi, bunun yerini çeşitli düzeylerdeki yerel yönetim birimlerinin birbirlerini demokratik yöntemlerle denetlemeleri uygulamasına geçilmesi; il düzeyindeki yerel yönetim birimine, il düzeyinde merkezi yönetimin taşra kuruluşlarınca görülen hizmetlerden çoğunun devredilmesi (il yerel yönetimleri); ilçeler düzeyinde tüzel kişiliği olan yeni yönetim kademelerinin oluşturulması (ilçe yerel yönetimi); ülkedeki bütün köylerin belediye statüsüne kavuşturulması ...*” KAYA projesinin yaklaşımları içinde yer almıştır.

### **2.1.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında Yerel Yönetimler (1990-1994)**

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında Yerel Yönetimlere ilişkin öngörüler şu başlıklar altında toplanmaktadır; (VİBYKP, 1994: 320-321) “*Mahalli idarelerin gelirleri içinde, öz gelirlerin payı arttırılması; hizmetlerin üzerindeki etkinliğin sağlanması; yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının, gelirleri ile orantılı olarak arttırılması; mahalli idarelerin teşkilat yapısı, yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek, yeniden düzenlenmesi; mahalli idare-belde halkı iletişimine esas olacak düzenlemeler yapılması; kırsal alanda mahalli hizmetlerin verimliliğini arttırmak için, ilçe özel idarelerinin kurulması; birden çok mahalli idareyi ilgilendiren ve yerinde çözümlenmesi gereken hizmetler için mahalli idare birliklerinin kurulması teşvik edilmesi; mahalli idarelerin bütçe ve muhasebe sistemlerinin geliştirilmesi için gerekli önlemler alınması ...*” Örneğin, 6. Planda yer alan bu son ilke çerçevesinde “Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü” 24.09.1990 gün ve 20645 sayılı RG’de yayınlanmıştır. Öte yandan, 6. Planda yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin bir çerçeve yasa çıkarılmasından söz edilmiştir.

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



Bunlardan birincisi olan, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) Türkiye tarafından Bakanlar Kurulunun 20.09.1988 gün ve 88/13296 sayılı kararı ile bazı çekincelerle kabul edilmiştir. Genel itibariyle AYYÖŞ'nin temel yaklaşımı, özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik yerel yönetim sisteminin kurumsallaştırılmasına ilişkindir. Özerklik Şartında demokratik ve katılımcı bir yerel yönetimin kurumsallaşmasına ilişkin olarak “yurttaş meclisleri” “halkoylaması” “danışma” kurumlarına yer verilmektedir (Öner (a), 2000: 30-34).

Öte yandan, öngörülen Bakanlık kurma teklifi uygulamaya aktarılamamış ayrıca, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa (VIII BYKP(a), 2001: 35) çalışmaları Şubat 1994'de Bakanlar Kurulunun gündemine gelmiş olmakla birlikte, sonuçlanmamıştır.

### **2.1.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Yerel Yönetimler (1996-2000)**

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı; 6. plan döneminden başlayarak oluşturulan yerel yönetim reformu anlayışının olgunlaşmış bir ürünü olarak “Yapısal Değişim Politikası” adı verilen bir yaklaşımı benimsemiştir.

7. Planın dikkati asıl olarak yerelleşmeye çevrilmiş, ağırlıklı olarak merkez-yerel yönetim kademeleri arasında işbölümü, görev, yetki, kaynak paylaşımı konuları ele alınmıştır. Bu çerçevede kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması ilkesi çerçevesinde ve demokratik yapılanmanın temeli olan mahalli idarelerin, yeni bir yapı ve çalışma düzenine kavuşturulacağı vurgulanmıştır.

7. Planda mahalli idarelere ilişkin öngörülen amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla bir Çerçeve Yasa hazırlanması yine gündeme gelmiş ve bunun plan döneminin ilk yılında çıkarılması öngörülmüş, belirlenecek genel ilkelere göre tüm yerel yönetim yasaları ve bakanlık yasalarının gözden geçirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda görev ve gelire ilgili olarak; 442 sayılı Köy, 1580 sayılı Belediye, 3030 sayılı Büyükşehir, 5442 sayılı İl İdaresi, 3194 sayılı İmar, 1319 sayılı Emlak Vergisi, 2462 sayılı Belediye Gelirleri, 2380 sayılı Belediye ve İÖİ Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, vb gibi Kanunlarda gerekli düzenlemelerin yapılması hedeflenmiştir.

6. Planın kırsal yerleşmelerin sorunlarının çözümüne dönük, “ilçe özel idaresi” önerisi, 7. Plan da “il yerel yönetimi” olarak adlandırılarak, farklı bir model öngörülmüş; yeni il yerel yönetim modelinin uygulamaya geçirilmesiyle, büyükşehir belediye modelinin yeniden ele alınması hedeflenmiştir. Ayrıca; “il, ilçe ve belediye kurulması için kriterlerin, optimum

*büyüklüğü sağlayacak şekilde belirlenmesi; yerel demokrasi ve katılımın kurumsallaşması ve tabana yayılmasına yönelik olarak, mahalli idare meclislerinin kamu çalışanları dahil geniş bir temsilin sağlanması ve halkın mahalli idarelerin kararlarına ve uygulama süreçlerine katılımını ve denetimini sağlayıcı düzenlemelerin yapılması ...” gereği vurgulanmış, “Yerel Yönetim Bakanlığı olarak 1978’de uygulanan merkezi örgütlenmenin yerine, kentsel hizmetlerle ilgili konuların eşgüdümünü sağlamak üzere bir “Koordinator Bakanlığın” kurulması...” öngörülmüştür.*

7. Planda öngörülen yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar “Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu” adıyla İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmüştür. Hazırlanan ve kamuoyunda Mahalli İdareler (reform) Tasarısı olarak bilinen 1996’dan beri süregelen çalışmalar sonucu ortaya konulan metin, halen (Mayıs 2002) TBMM komisyonunda görüşülmeyi beklemektedir.

7. Plan döneminde 14.01.2000 tarih ve 593 sayılı KHK ile Adapazarı Belediyesinin Büyükşehir statüsüne geçmesi ile Türkiye’de Büyükşehir belediye sayısı 16’ya ulaşmış, plan dönemi başında 79 olan İl sayısı Osmaniye ve Düzce’nin eklenmesiyle 2000 yılı Nisan ayı itibariyle 81’e yükselmiştir.

### **2.1.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Yerel Yönetimler (2001-2005)**

8. BYKP’da yerel yönetimlere ilişkin olarak genel hatlarıyla şu görüşlere yer verilmiştir; (VIII BYKP(b), 2000: 198-201) Öneriler içinde Anayasanın 3. ve 123. maddeleri uyarınca; Merkezi idare ile mahalli idareler üniter yapı içinde, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulması, bu çerçevede yine Anayasanın 127/5 maddesi uyarınca merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetleme yetkisinin etkin kılınması öngörülmektedir. 1961 ve 1982 anayasalarında bir taahhüt olarak yer alan ancak uygulamada önemli eksiklerle karşılaşıl原因 ve Anayasanın 127/6 da yer alan “... bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” hükmünün uygulamaya tam olarak yansıtılması; İlçe Yerel Yönetim Modeli oluşturulması; İl, ilçe ve belediye kurulması için kriterlerin belirlenmesi (3 kasım 2002 tarihinde seçim kararı alan TBMM’nin gündeminde bazı ilçelerin İl yapılmak istendiği ve bu konuda çeşitli tekliflerin TBMM komisyonlarına yoğun olarak iletildiği kamuoyu tarafından dikkatle izlenmektedir.) Kaynak ve görev paylaşımı yönünden 3030 sayılı kanuna göre kurulan ve işlev gören Büyükşehir Belediyesi modeli yeniden ele alınması görüşü ifade edilmektedir. Son yıllarda literatürde dile getirilen bir konu olarak mahalle muhtarlıklarının işlevlerinin artırılarak belediye meclislerine üye olmalarının

sağlanması; mahalli idare meclislerine kamu çalışanları dahil, geniş temsilin sağlandığı aktif bir yapıya kavuşturulması öngörülmektedir. Son olarak da Mayıs 2001 mahalli idareler tasarısının 2. maddesinde yer alan (MİRT, (2001), 1) “...yerel yönetimlerde halkın sürekli bilgilendirilmesi ve önemli yerel projelerde halkın görüşlerine başvurulması...” konusu 8. Planda yerel yönetimlerin yapısal yeniden oluşumuna yönelik olarak öngörülmektedir.

8. BYKP dönemi içinde 1996 yılında başlatılan mahalli idarelere ilişkin değişiklikleri içeren Mahalli İdareler Tasarısı'nın yasalaşması beklenmektedir. Bu noktada yasalaşması beklenen tasarı ile yerel yönetimler üzerinde azımsanmayacak düzeyde idari ve mali değişiklikler öngörülmektedir (Öner (a), 2000: 45-48).

8. Planın öngördüğü yaklaşımlar çerçevesinde, bu dönemde yerel halk katılımının kurumsallaşmasına yönelik uygulamalara gidileceği söylenebilir. Ancak, bu konuda halkın katılımının, yönetim ve karar alma süreci ile sınırlı olmaması, denetleme işlevinin yanı sıra yerel yöneticilerin hesap vermesini sağlayacak mekanizmaların oluşturulması önerilmektedir. Halkı bilgilendirme sürecinin oluşturularak sürekli kılınmasına, kamu belgelerinin rahatlıkla ulaşılabilir hale getirilmesine, önemli yerel projelerin halka tanıtılarak, görüş ve karar oluşturulmasına olan ihtiyaçların devam ettiği vurgulanmaktadır (VIIIBYKP (c), 2000: 115).

Planlı kalkınma dönemi içinde yerel yönetimlerle ilgili olarak öne çıkan noktaları şu şekilde toparlayabiliriz; Birinci plan döneminde öncelikle mevcut yapı ele alınmış ve eksiklikler belirlenmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede hazırlanan MEHTAP projesi günümüze değin yerel yönetimlere ilişkin kurumsal değişimlere öncülük edecek bir altyapı oluşturmuştur. İkinci plan döneminde nüfus açısından yoğunluk yaşanan büyük kentlere yönelik konulara ağırlık verilmiş, hazırlanan İç Düzen Raporu ile hem mevcut yapı ele alınarak hem de bu yapının aksayan yönlerine ilişkin çözüm kümeleri üretilmeye çalışılmıştır. Üçüncü plan döneminde öne çıkan yeni belediyeçilik yaklaşımı hem dördüncü planı ilkesel açıdan etkilemiş hem de günümüz yerel yönetim yazınında öne çıkan bazı kavramlara ilk açıklayıcı yaklaşımları içermiştir. Başarısızlıkla sonuçlanan “Yerel Yönetim Bakanlığı” ise bu konuda merkezi yönetime önemli bir kurumsal tecrübe kazandırmıştır. 3030 sayılı kanunun çıkarılması ile yerel yönetim yapısına yeni bir açılım getirilmiş olmakla birlikte ilgili kanun 2002 Türkiye'sinin en çok tartışılan konularından biri olmaya devam etmektedir. Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin yaklaşım arayışları KAYA projesi ile beşinci plan döneminde yeni bir vizyon kazanmış, Avrupa ile entegre olma yolunda gayretlere ilişkin olarak Özerklik Şartı'nın onaylanması ile önemli bir adım atılmıştır. Ancak Özerklik Şartı'ndaki hükümlerin tam olarak uygulaya aktarılmamış olması yerel yönetim yazınının önemli konularından birini

teşkil etmektedir. Yedinci plan döneminde esas alınan “yapısal değişim politikası” ekseninde başlanan Mahalli İdareler Reform tasarısı girişim ve çalışmaları 22. Dönem TBMM’nin öncelikli konularından olmaya aday görünmektedir. Kalkınma planlarında yerel yönetimlere ilişkin olarak öne çıkan en önemli konu hiç kuşkusuz bu yapıların mali açıdan güçlendirilmesidir. Bu konuda 1983’den sonra yapılan iyileştirmeler ve merkez gelirlerinin bir kısmının yerele aktarılması azımsanmayacak düzeydedir. Özellikle 1970’lerden itibaren yerel yönetimlerin kurumsal yapılarına ilişkin demokratik ve katılımcı değerlerin hakim olmasına yönelik öneri ve görüşler günümüze kadar gelişme göstermiş ve bu konuda Mahalli İdareler Tasarısında önemli adımlar öngörülmüştür. Sekizinci planda demokrasi ve katılım konusu öne çıkmaktadır.

Kalkınma planlarında yerel yönetimlere ilişkin öngörülen yaklaşımların uygulamaya aktarılması merkezi hükümetin bu yöndeki yaklaşımları ile doğrudan bağlantılıdır. Bu noktada dönem içinde kurulan hükümetlerin programları ve yerel yönetimlere ilişkin kurumsal ve yapısal yaklaşımlarının belirleyiciliğinin ortaya konulması gereklidir. Aşağıda buna ilişkin inceleme yer almaktadır.

## **2.2. Planlı Kalkınma Döneminde Hükümet Programlarında Yerel Yönetimler**

Planlı kalkınma dönemi içinde kurulan hükümet programlarının yerel yönetimlere ilişkin yaklaşımlarının değerlendirilmesi bu konuda yaşanan süreçle ilişkin önemli veriler sunacaktır.

Kalkınma planlarının hazırlanmaya başlandığı 1960 yılında kurulan Gürsel Hükümeti (30.05.1960- 20.11.1961) programında; “siyasi iktidarın belediyelere yapacağı yardımlarda tarafsız ve adil bir şekilde davranacağı, belediyelere objektif ölçüler içinde kredi verileceği” hükmüne yer verilmiştir. 20.11.1961-27.10.1965 tarihleri arasında İNÖNÜ tarafından kurulan koalisyon hükümetleri programlarında; “gecekondu sorunu ve bölge kalkınması; bayındırlık işlerinin planlı bir şekilde yürütüleceği, köylere yol ve içme suyu getirmenin planlı bir şekilde yapılacağı, mahalli idarelerimizin, gelirlerinin hizmetleri karşılar hale getirilmesi, teşkilât, görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgili mevzuatın hazırlanması” konularına yer verilmiştir. Ürgüplü tarafından kurulan 29. TC hükümeti programında ise; “Mahalli idare hizmetlerinin tamamen mahalli idareler tarafından görülmesinin sağlanacağı, mahalli idarelerin yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulmaları imkanını verecek kanunların süratle çıkarılmasına çalışılacağı” belirtilmiştir. Ürgüplü hükümeti programında bir anlamda özerk yerel yönetimlerden söz edilmesi ileri bir adım olarak (Gürsoy, 1990: 12) değerlendirilebilir.

27.10.1965-12.03.1971 tarihleri arasında Süleyman Demirel tarafından kurulan hükümetlerin programlarında; “gelir kaynakları yeterli olmayan yerel yönetimlere devlet bütçesinden yardım yapılması; kalkınma planlarıyla yerel yönetimlere verilecek görevlerin yerine getirilebilmesi için bu birimlere yetki, sorumluluk ve kaynak aktarılması; belediye sınırları dışında kalan alanlar için çevre düzeni planlarının tamamlanması; İller Bankasının güçlendirilerek belediyelerle olan ilişkilerinin arttırılması küçük ve mali gücü zayıf belediyelere devlet bütçesinden destek verilmeye devam edilmesi; adem-i merkezîyet konusunda da yerel yönetimlere gereken yetkilerin verilmesi” konularına yer verilmiş ayrıca Demirel hükümeti programlarında köy yerleşimlerine özel yer verilerek; Köy Yasasının değiştirilerek yetki ve kaynak yönünden ihtiyaçlara cevap verecek hale getirilmesi; Köy yerleşim alanlarının düzenlenmesi amacıyla “köy imar planlarının hazırlanması gereği vurgulanmış olmakla birlikte söz konusu hedef ancak 20.05.1987 tarih ve 3377 sayılı yasayla gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'nin siyasi ve ekonomik açıdan sorunlu bir döneminde başbakanlık yapan Nihat Erim tarafından kurulan hükümet programlarında (26.03.1971- 22.05.1972) “kentleşme hareket ve çalışmalarının bilimsel kurallara ve yerleşme merkezlerinin geleceğine bağlı olarak çözümleneceği ve çevre sorunlarıyla karşılaşan büyükşehirlerin bu sorununun çözümüne yoğunlaşacağı ifade edilmiş, Köy ve İl İdaresi yasaları ve idari taksimat konularının yeniden gözden geçirileceği ve belediye gelir yasası çıkarılacağı” belirtilmiştir.

22.05.1972-15.04.1973 tarihleri arasında görev yapan Melen Hükümeti programında; Yerel yönetimler açısından genellikle bayındırlık işleri, konut, gecekondu sorunun çözümüne ilişkin görüşlere yer verilmiş, köy kalkınmasına önem verileceği ifade edilmiş, ulusal kalkınmanın ekonomik ve sosyal hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi için idari reform ihtiyacı vurgulanmıştır. Daha sonra kurulan Talu Hükümeti (15.04.1973-26.01.1974) programında Köylerle ilgili birkaç konu dışında doğrudan yerel yönetimleri ilgilendiren bir hüküm yer almamıştır.

I. Ecevit Hükümeti (26.01.1974-17.11.1974) Programında diğer hükümet programlarının da karakteristik özelliği olarak görülen, Köy yönetimlerine ve köy kalkınmasına özel bir önem verilmiş ve köy yasasının günün şartlarına uygun bir şekilde değiştirileceği, illerin yanı sıra yerel yönetimlerinde yetki ve sorumluluklarının arttırılacağı, kentleşme sorununu çözmek ve hizmet götürebilmek için belediyelerin, teknik ve mali yönden destekleneceği belirtilmiş; 2000'li yıllarda da uygulamaya aktarılan köy kent ve uydu kentler gibi yeni yaşam alanlarına değinilmiş, gecekondu meşrulaştırılırken, planlar arasında rasyonel bir koordinasyon öngörülmüştür. Daha sonra kurulan Sadi Irmak hükümeti (07.11.1974-31.03.1975)

ve IV. Demirel hükümeti (31.03.1975-21.06.1977) programında da Köy kalkınmasının önemi vurgulanmıştır. II. Ecevit hükümeti (21.06.1977-21.07.1977) programında ise Köy Kent projesi bir kez daha gündeme getirilmiş, bununla birlikte, Belediyelerin yetkilerinin gelirlerinin artırılmasına ilişkin yasal düzenlemelere gidileceği vurgulanmıştır. II. Ecevit hükümetinin yerel yönetimlere ilişkin önemli yaklaşımı ise “halkın yerel yönetimlere katılımı ve denetlemesinin destekleneceğinin” belirtilmiş olmasıdır.

V. Demirel Hükümeti (21.07.1977-05.01.1978) programında; “yerel yönetimlerin yeniden düzenleneceği ve finansman yapılarının güçlendirileceği; yeni köy yasasının çıkarılacağı; belediyelerin mali ve teknik açıdan yeterli güce kavuşturulacağı; toplu konut uygulamasından yararlanılacağı; gecekondulaşmanın önlenmeye çalışılacağı” vurgulanmış ve populist bir yaklaşımla kaçak yapılar imar affi uygulanacağı belirtilmiştir.

Türkiye de ilk kez Yerel Yönetimler Bakanlığı III. Ecevit Hükümeti (05.11.1978-12.11.1979) döneminde kurulmuştur. Öte yandan; toplu konut uygulaması; gecekondulara gerekli altyapıları götürülmesi; İller Bankasının maddi ve teknik imkanlarının geliştirilmesi; belediyelerin yetki ve gelirleri artırılması, 3. Ecevit hükümeti programının önem çıkan başlıkları olarak görülmektedir.

Ülkenin içinde bulunduğu anarşi, enflasyon vb. olağanüstü olayların yaşandığı bir dönemde kurulmuş olan VI. Demirel Hükümeti (12.11.1979-12.09.1980) programında yerel düzeyde bir güvenlik önceliği açısından Valilerin yetkilerinin artırıldığı görülmüştür. Ayrıca, Köy İdaresinin yeniden tanzim edilmesi ve günün koşullarına uygun bir Köy Yasasının çıkarılacağı; ve ülke çapında milli bir konut politikasının uygulanacağı belirtilmiştir.

1980 askeri müdahalesi sonrasında kurulan Ulusu Hükümeti (20.09.1980-13.12.1983) Programın hedefleri arasında, adem-i merkeziyet göze çarpmaktadır bununla birlikte ve tüm yerel yönetimleri ilgilendiren finansman yasasının çıkarılacağı belirtilmiş ve çıkarılan yasa ile; yerel yönetimlere özellikle belediyelere görevleriyle orantılı gelir sağlanması öngörülmüştür. Daha önceki hükümet programlarında da yer alan yeni yerleşim yerleri açmak, konut ihtiyacını karşılamak, köye hizmet götürmek, gecekondularını önlemek ve gecekondularını ıslah etmeye yönelik yaklaşımlara Ulusu Hükümeti programında da yer verilmiştir. Yaşanmakta olan olağanüstü dönemi açıklar biçimde İl İdaresi Kanununun günün şartlarına göre değiştirilerek, Valilerin emniyet ve asayişle ilgili yetkilerine açıklık getirileceği belirtilmiştir. Kalkınmakta olan Türkiye'nin önündeki engellerden biri ve en önemlisi olarak kamu yönetimi teşkilatının işleyişi gösterilmiş, bunu aşmak amacıyla kamu idaresindeki aşırı merkeziyetçilik

yerine mülki ve mahalli idarelerin yetkilerinin arttırılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Ulus hükümeti sonrasında kurulan I. Özal Hükümeti (13.12.1983-21.12.1987) programında hükümetin planlamaya bakış açısından farklılıklar göze çarpmaktadır. 1980 askeri müdahalesi sonucu “mansup belediye başkanlığı” sistemiyle yönetilen belediyelerin, yerel seçimlerin yapılmasının demokrasinin yerleşmesi açısından önemli olduğu mahalli idarelerin demokrasinin alt yapısını tamamlayan en önemli unsur olarak kabul edildiği vurgulanmıştır. Hükümet Programında; “köye ve kente özel önem verilmesi, büyükşehirleri daha büyütmek yerine, küçük kentleri orta büyüklükteki kentler haline getirmesi hedeflenmiş; belediyelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanacağı; konut sorununun çözümü için toplu konut fonu kurulacağı; imar affından yararlanan gecekondulara alt yapı hizmetleri götürüleceği; büyükşehirlerin çevre sorunlarının çözüleceği” ifade edilmiştir.

II. Özal Hükümeti (21.12.1987-01.11.1989) Programında ise yapılacak çok yapılanlar anlatılmıştır. Belediyelerin gelirleri; 2380 sayılı yasada 3004 ve 3239 sayılı yasalarla yapılan değişikliklerle iyileştirilirken, belediyelerin yetkileri de arttırılmıştır. Buna örnek olarak, 3194 sayılı İmar Yasası ile imar planı yapma ve onaylama dahil imarla ilgili tüm yetkilerin belediyelere bırakılması gösterilebilir. Özal Hükümetleri döneminde, gecekonduların belirli sınırlar içerisinde meşrulaştırılmasını ve ıslahını öngören, 2981 sayılı Gecekondu İmar Affı çıkarılmış, 1987 yılında 3360 sayılı İl Özel İdaresi Yasası çıkarılmıştır. Yerel yönetim sistemine yeni bir kurumsal yapı kazandırılmasına yönelik olarak Anayasadan kaynaklanan bir yetkiye dayanılarak 3030 sayılı yasayla metropoliten alanlarda büyükşehir ve ilçe belediyesi uygulaması getirilmiştir. Konut sorunun çözümünde toplu konut uygulamasıyla önemli adımlar atılmıştır.

Özal'ın cumhurbaşkanı olması üzerine Yıldırım Akbulut tarafından kurulan hükümetin (09.11.1989-23.06.1991) programında; II. Özal Hükümeti programında yapılanlar anlatıldıktan sonra, çok fazla değişik görüşlere yer verilmeden yapılması gerekenlerle ilgili politikaların takip edileceği ifade edilmiştir.

Anavatan partisinin tek başına hükümet olduğu son dönemde kurulan A. Mesut Yılmaz Hükümeti (23.06.1991-19.11.1991) programında; “yerel yönetimlere nitelikli personel yetiştirmek üzere yerel yönetimlerle ilgili eğitim kurumu açılacağı ve yeni, il, ilçe ve belediye kurulmasına devam edileceği belirtilmiştir.

Türkiye 1991'den itibaren tekrar koalisyon hükümetleri ile yönetilmeye başlanmıştır. Burada ANAYOL koalisyon hükümeti dönemine kadar olan dönemdeki hükümet programlarında söz etmek istiyoruz.

I. Koalisyon Hükümeti (49. Hükümet: 20.11.1991-25.06.1993) Programında; *“yerel yönetimlere ilişkin kapsamlı yeniden düzenlemeye gidileceği; muhtar, ihtiyar heyeti, il genel meclislerinin ve belediye meclislerinin yetkilerinin arttırılacağı; belediye meclislerinde kamu çalışanları da dahil olmak üzere tüm toplum kesimlerinin temsiline olanak verileceği...”* ifadeleri yer almıştır. Programda geçmiş dönemde belediyelerde partizanca ve tek taraflı bir yönetim anlayışının uygulandığı, bu nedenle belediyelerin, halka etkin, dürüst ve güncel hizmet sunmaları ve en küçük beldeden, en büyük kentlere kadar tüm belediyelerin belde sakinlerinin hayatına rahatlık ve kolaylık getirmelerinin amaçlandığı vurgulanmış; *“merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin azaltılacağı, yerinden yönetim ilke ve güvencelerinin güçlendirileceğine”* değinilmiştir. 49. Hükümet Protokolünde; yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması, daha fazla adem-i merkezîyet, mali destek, büyükşehirler için özel yaklaşımlar konut, gecekondular, arsa, kentleşme vb gibi konularla ilgili sıralanan hedefler görülmektedir. Protokolde yer alan yerel parlamentolar ve kentsel rantların vergilendirilmesi konuları, hükümet programına ve uygulamaya yansıtılmamıştır.

II. Koalisyon Hükümeti (I. Çiller Hükümeti: 25.06.1993-05.10.1995) ortak protokolüne göre; yerel yönetimlerin özerklik, maddi kaynak ve yetkiler açısından güçlendirileceği, yerinden yönetim ilkesinin pekiştirileceği; belediyelerin finansman sorunlarına sağlıklı ve kalıcı çözümler bulmak için, gelirlerinin arttırılacağı vurgulanmıştır.

Hükümet Programında yerel yönetimlerle ilgili tespitler şunlardır; *“Belediyelerin gelir ve giderleri zaman içinde büyük boyutlara ulaşmıştır; Personel harcamaları, yatırım harcamalarının üzerinde gerçekleştirirken, bütçeden ayrılan payların büyük bölümü personel harcamaları için kullanılmaktadır; Belediyelerin geçici işçi uygulamaları nedeniyle kesin personel sayısı tam olarak bilinmemektedir; Genel bütçeden belediyelere aktarılan paylar devamlı artış gösterirken, öz gelirlerinde artan harcamalara paralel bir artış görülmemektedir.*

I. Çiller Hükümeti Programında yerel yönetimlerle ilgili yaklaşımlar ise şu başlıklarda toplanabilir; *“Güçlü il yönetimine destek verecek yeni bir il özel idaresi sistemi oluşturulacak; Köy idaresinde, muhtarlar ve ihtiyar heyetlerinin yetkileri ve köy idaresinin kaynakları arttırılacak; Belediye meclisleri kamu çalışanları da dahil olmak üzere tüm toplum kesimlerinin temsiline imkan verecek bir yerel meclise dönüştürülecek; İstanbul’un yönetsel açıdan karşılaştığı sorunları çözümleyecek, yasal düzenlemeler ve önlemler en kısa zamanda getirilecektir; Yerel yönetimler için mali ve idari reformun aynı anda yapılacaktır; Belediyelerin finansman yapısı içinde yeniden düzenlemelere gidilecek. “*



1994 yılı içinde SHP'nin genel başkanının değişmesiyle Hükümet, Çiller-Karayalçın şeklinde yoluna devam etmiştir. 18.02.1995 tarihinde SHP'nin CHP ile bütünleşmesi sonucu Hükümet: Çiller-Çetin Hükümeti olarak yeniden oluşturulmuştur. Bu noktada yeni bir hükümet programı yazımına gidilmezken, “DYP-CHP Hükümetinin Uygulama Programı” adıyla bir düzenleme yapılmıştır. Uygulama programında “yerel yönetimlerin güçlendirilmesi” adını taşıyan başlıkta; “Türkiye'nin merkeziyetçi bir yapıyla yönetilemeyeceği, yerel yönetimlerin demokratik yapılanmanın ve bölgesel kalkınmanın temel taşları olduğu, merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğuna bırakılması ve il idaresi yasının çıkarılması gerektiği” ifade edilmiştir. Uygulama programı eklerinden demokratikleşme projesinde, “yerel yönetimlerin iyileştirilmesi” adını taşıyan başlıkta merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımının, kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması, kaynakların akılcı kullanımı, demokratik katılım ve yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden düzenlenmesi AB'nin demokrasi ölçülerine, Türkiye'nin en kısa sürede ulaşması amacıyla gerçekleştirileceği belirtilmiştir.(DYP-CHP Hükümet Uygulama Programı, 1995: 27) 1995 Sonbaharında CHP genel başkanının değişmesiyle hükümet bozulmuş, daha sonra kurulan Çiller Azınlık Hükümetinin güven oyu alamamış olması, hükümet programını değerlendirme imkanı vermemektedir. 1995 yılı sonlarında kurulan Çiller-Baykal Seçim Hükümetinin programının, 1991'den sonra kurulan Koalisyon Hükümetleri Programlarına paralel olduğu ve yeni şeyler getirmediği söylenebilir.

Kamuoyunun önemli desteği ve seçim sonuçlarının yarattığı bir kombinasyon sonucu –ve yine kamuoyundaki genel kabul edilişlere göre genel başkanlara rağmen- kurulan Anayol Hükümeti (ANAP-DYP/Anayol Hükümeti (06.03.1996-28.06.1996) Koalisyon protokolünde, yerel yönetimlere ilişkin şu yaklaşımlar yer almıştır: “Kamu hizmetlerinde verimliliğin sağlanması, rasyonel kaynak kullanımı, demokratik ve katılımcı yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak çerçeve yasa çıkartılacaktır; Merkezi idarenin vesayet hakkı asgariye indirilmekle birlikte, bu hakkın etkili olarak kullanılması için gerekli önlemler alınacaktır; Belediye ve il genel meclislerinin oluşumu, muhtarlar dahil halk temsilcilerinin daha büyük oranda katılımına imkan verecek şekilde, yeniden düzenlenecektir; Mahalli idarelerin mümkün olan hizmet ve faaliyetlerinin özelleştirmesi özendirilecek ve yönlendirilecektir; İstanbul'un sorunlarını çözebilmek amacıyla, özel bir yönetim şekli ve yapılanması uygulanacaktır; Mahalli idarelerin gelir kaynakları, kamu hizmetlerine ve gerekli mali planlamaya imkan verecek şekilde düzenli ve sürekli hale getirilecektir; Başta kamu arazileri kullanılmak üzere arsa üretilecek ve toplu konut uygulamaları geliştirilecektir; ...” Anayol Hükümeti Koalisyon protokolünde yer alan yerel

yönetimlere ilişkin yaklaşımların çoğu, hükümet programına da alınmıştır. Ancak ANAYOL hükümeti 3 ay gibi kısa bir süre sonra sona ermiştir.

Anayol sonrası kurulan ve kurulduğu ilk andan itibaren kamuoyunda önemli eleştiriler alan ve sona ermesinde yaşanan süreçte, Türkiye'nin siyasi literatürüne yeni kavramları kazandıran Refahyol hükümetinin, (RP-DYP/Refahyol Koalisyon Hükümeti (28.06.1996-30.06.1997) gerek koalisyon programı, gerekse hükümet programında yerel yönetimlere ilişkin yaklaşımlar ANAYOL programı ile önemli benzerlikler içermektedir; *“Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımının temel esaslarını belirleyen çerçeve yasa çıkarılması; Mahalli idarelerin gelir kaynakları kamu hizmetlerine ... imkan verecek şekilde, düzenli ve sürekli hale getirilecektir; Merkezi idare tarafından yürütülen mahalli nitelikli hizmetlere ilişkin görev ve yetkilerle, mahalli idarelerin mali ve idari yapıları ile denetimlerinin, esas ve usulleri belirlenecektir.”*

Bunların yanında Refahyol Hükümet Programında; *“Belediye, il özel idaresi ve köylerin gelirlerini düzenleyen mevzuatta değişiklikler yapılarak, mahalli idareler mali açıdan güçlendirileceği; Mahalli idarelerin vatandaşlarla ilişkilerinin geliştirileceği; Kentleşme, arsa, konut ve kentsel altyapı ile ilgili tüm uygulamaların, modern şehircilik esaslarına uygun bir şekilde ve bütünlük içinde ele alınacağı; Hızlı kentleşme ve artan nüfusun konut ihtiyacının karşılanabilmesi için modern şehirleşme esaslarına göre altyapısı hazır, planlı arsa üretileceği ve toplu konut uygulamalarıyla konut açığının giderilmesine çalışılacağı”* belirtilmiştir.

Refahyol sonrası kurulan Anasol-D Hükümeti (ANAP-DSP-DTP/Anasol-D:30.06.1997-11.01.1999) Koalisyon Protokolünde; demokratik ve katılımcı yerel yönetim anlayışına uygun olarak yerel yönetimlerin yetki, sorumluluk ve mali kaynaklarını arttıracak düzenlemeler yapılacağı; son bir yılda genel bütçeden yapılan adaletsiz aktarmalarla yerel yönetimler arasında büyük dengesizlikler meydana geldiği ve bu dengesizliğin giderileceği belirtilmiştir.

Hükümet protokolünde “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması” başlığı altında; *“kamu yönetiminin iyileştirilmesi, etkinleştirilmesi ve güçlendirilmesi; yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımının yeniden düzenleneceği; hizmetlerin büyük ölçüde yerel yönetimlerce yerine getirilmesine ağırlık verileceği; bürokratik işlemlerin azaltılarak, vatandaşa güvenin esas olacağı; yerel hizmetlere ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde, demokratik katılımı ve şeffaflığı sağlayıcı önlemler alınacağı; çağdaş bir yaşam düzeyine ulaşmak amacıyla kentsel altyapının geliştirileceği; konut ihtiya-*

cının karşılanabilmesi için Toplu Konut Fonunun daha etkin hale getirileceği” belirtilmiştir.

Halen iktidarda bulunan 57. Hükümet (DSP-MHP-ANAP Hükümeti (28.05.1999- ...) programında yerel yönetimlere ilişkin yaklaşımlar şu başlıklar altında toplanmaktadır; “Kamu yönetiminin çağdaş devlet ilkelerine ve ülkemizin gereksinimlerine yanıt verebilecek şekilde yeniden yapılandırılması ... il, ilçe ve belde kurulmasının nesnel kurallara bağlanması; köy ve mahalle muhtarlarının yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmesi; kamudaki denetim karmaşasına son verilmesi, Sayıştay bünyesinde yerel yönetimler birimi kurulması; kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinde adaletli, şeffaf, verimli ve katılımcı bir yönetim anlayışı benimsenmesi; yerel ve merkezî kamu kurum ve kuruluşlarının daha süratli, etkin ve ekonomik çalışmasını sağlamak amacıyla, ileri elektronik teknolojilerden yararlanılması; yerel yönetimlerle merkezî yönetim arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımının yerel yönetimler yasasıyla yeni bir düzene kavuşturulması ... ”

57. hükümetin programında yer alan ve 1995 den bu yana üzerinde çalışılan yerel yönetimler yasa tasarısı halen TBMM komisyonlarında görüşülmeyi beklemektedir. 57. Hükümet döneminde ilgili yasa tasarısı 20.04.2001’de TBMM’ne gönderilmiş ve 11.05.2001’de geri çekilmiştir.

Yerel yönetimlere ilişkin düşünsel ve kurumsal açıdan gerçekleşen dönüşümleri netleştirmek için son olarak kalkınma planları döneminde siyasi partilerin yerel yönetimlere yaklaşımlarını belirlemek yararlı olacaktır.

### **2.3. Kalkınma Planları Döneminde Siyasi Parti Programlarında Yerel Yönetimler**

Cumhuriyetten günümüze kadar kurulan siyasi partilerin, yerel yönetimler konusundaki görüşlerinin tespiti, bu konudaki düşünsel gelişmeyi kavramak ve kurumsal yapılarda meydana gelen gelişmeleri irdelemek açısından önemlidir. Siyasi partiler demokrasinin vazgeçilmez unsurları olup, siyasi iktidara aday kuruluşlardır. 1946’dan günümüze kadar kurulan bazı partiler, teorik ve uygulama planında birbirinin devamı olmuşlardır. Çalışmamızın bu bölümünde, 1960 sonrasında ve günümüzde Türk siyasetinde etkin olan ve halen TBMM temsil edilen siyasi partilerin, yerel yönetimlere ilişkin yaklaşımları incelenmektedir.

#### **2.3.1. Anavatan Partisi (ANAP)**

1980’lerin Türkiye’sine imza atan ANAP, yerel yönetimler düzeyinde gerek kurumsal yapının değiştirilmesi/kısmen iyileştirilmesi ve yeni yapılar eklenmesiyle, gerek bu yapıların özellikle mali açıdan güçlendirilmeleri noktasında Türk yerel yönetim tarihinde önemli bir yer edinmiştir

(Öner(b), 2000 : 49) Yerel yönetimleri; halka en sağlıklı şekilde, süratli, verimli ve yakından hizmet veren kuruluşlar ve demokrasinin temel kurumları olarak tanımlayan ANAP; kamu yönetiminde merkeziyetçiliğin azaltılması, hizmetlerin etkili, hızlı ve verimli bir şekilde yapılabilmesi için, yerel yönetimlerin yetkiler ve imkanlar bakımından güçlendirilmesini zorunlu olarak görmektedir.

ANAP'ın 1983'den 1993'lere gelindiğinde, yerel yönetimler yaklaşımlarında; planlı, demokratik, akılcı, işletmeci, koruyan ve geliştiren, bütünleştirici, değişimci, girişimci, uzak görüşlü, katılımcı ve örgütlü belediyeçilik özelliklerinin ön plana çıktığı söylenebilir (Tekeli, 1992: 101). 27.03.1994 yerel seçimlerinin öncesinde ANAP, yerel yönetimler seçim beyannamesinde ikinci kentçilik hamlesini başlatacağını ifade etmiş bu çerçevede; yerel yönetimler açısından yeniden yapılanma ihtiyacını vurgulamıştır. Bu noktada yerel yönetimler reformunun gerçekleştirilmesi, demokratik açıdan katılımcılık, doğruluk, etkinlik, üretkenlik, tarafsızlık ve açıklık ANAP'lı belediyelerin temel ilkeleri olarak belirlenmiş, belediye hizmetlerinin halk denetimine tabi tutulması, kararların halkın katılımı ile alınması; belediye danışma kurulları oluşturulması gereği vurgulanmıştır.

ANAP 1999 seçim bildirgesinde "Toplumsal Dönüşüm Projesi" başlığı altında mevcut devlet yönetiminin hantal, merkeziyetçi ve şeffaf olmayan bir içerik taşıdığını savunmaktadır. Yine aynı bildirmede kamu yönetiminin günümüzdeki merkeziyetçi ve güç işleyen yapısına değinilerek; icra, görev ve yetkilerinin önemli bir bölümünün yerel yönetimlere aktarılacağı; çağdaş, katılımcı demokrasinin güçlendirilmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin zorunlu olduğu, hizmetin halka en yakın noktada halk katılımıyla verilmesi gerektiği belirtildikten sonra, demokrasinin en iyi yerel düzeyde işleyeceği belirtilmiştir.

ANAP, yerel yönetimleri; demokratik, çoğulcu bir yapıya sahip olmalarını savunmaktadır. Bu yapının sağlanması noktasında; sanayii ve ticaret, esnaf ve sanatkarlar, vb gibi sivil toplum kuruluşlarının yerel yönetim meclislerinde fahri üye olmaları öngörülmektedir. ANAP, Yerel yönetimlere ilişkin katılımcı demokrasiden söz etmekle birlikte; katılımcı demokrasinin öznelerine/unsurlarına yönelik bir tanımlama/belirlemeye gitmemektedir (Öner (b), 2000: 51).

ANAP'ın yerel düzeyde katılımcı demokrasi ilkelerine yer vermesi, 1984-1989 yerel yönetim yaklaşımları ile aynı paralelde olmadığı bu dönem içinde ANAP tarafından, "kent halkının demokratik katılımının amaçlanmadığı ve çağdaş denetim, saydamlık çabalarının olmadığı" (Göymen (b), 1999: 403) şeklinde vurgulanmaktadır. Ancak bu olumsuz yaklaşımlara rağmen, ANAP'ın yerel yönetimlere ilişkin önemli çalışmalarını -ör:

belediyelere imar planlarının onaylanması ve emlak vergisi toplama yetkisi verilmesi” yadsımak mümkün değildir.

### 2.3.2. Demokratik Sol Parti (DSP)

Bülent Ecevit tarafından; “katılımcı demokrasinin, dürüstlüğü, temizliğin güvencesi” olarak tanımlanan DSP, 1999 yerel seçimlerinde yerel yönetimlerde dürüst yönetim yaklaşımını uygulamaya geçirme vaadi ile yerel halkın karşısına çıkmıştır.

DSP 1991 seçim bildirgesinde yerel yönetimleri; “seçilenlerle, seçenlerin iç içe yaşadıkları, halkın kendini ilgilendiren kararları ve uygulamaları yakından izleyip, etkileyebildiği ve denetleyebildiği, yönetim birimleri” olarak tanımlarken, yerel yönetimleri, halka sağladıkları katılım olanakları nedeniyle demokrasinin temel uygulama alanları olarak nitelemektedir.

DSP, yerel halk katılımının uygulamadaki yöntemlerini yeterli bulmaması nedeni ile 1991 seçim bildirgesinde Komşu Kurulları oluşturulacağını ifade etmiştir. Komşu kurullarının oluşum nedenleri olarak; yerel düzeyde yöneten-yönetilen ikiliğini olabildiğince gidermek ve yerel halk-yerel yönetim arasında sürekli işbirliği, dayanışma ve etkileşimi sağlamak olarak gösterilmiştir.

DSP, 1999 Seçim Bildirgesinde; yetkilerin aşırı merkezîyetçiliğini önleyici ve yönetime halk katılımını etkin kılıcı bir yerel yönetimler reformu hedefi ortaya koymuştur. Yerel yönetimleri halk katılımının sağlanması açısından demokrasinin temel uygulama alanları olarak değerlendiren DSP, 1999 seçim bildirgesinde yerel katılım olgusunu sadece kavramsal çerçevede ele almış, ancak katılımın nasıl ve hangi biçimde gerçekleşeceği ve etkin kılınacağı noktasında, somut bir model ortaya koymamıştır (Öner (b), 2000: 45).

### 2.3.3. Doğruyol Partisi (DYP)

DYP programının özellikle Adalet Partisi programından esinlendiği ifade edilmektedir. DYP, hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı altyapı yetersizliği, çevre kirlenmesi ve konut darlığının yalnızca belediyelerce çözümlenemeyeceği düşüncesini ortaya koymakla birlikte, Devletin bu alanlarda ilgisini ve programlı yatırımını gerekli görmektedir.

Yerel yönetimlerin mali imkanlarının, hizmetleri yeterli düzeyde gerçekleştirecek, kendi gelirleri olarak sağlanmasının esas olduğunu savunan DYP, bu birimlere belirli zorunlu kamu hizmetlerinin sağlanamaması durumunda, gerektiğinde genel bütçeden yardım yapılması gereğine işaret etmektedir.

DYP, yerel yönetimlerin, merkezi yönetimle ilişkilerinin ve denetimlerinin, bu birimlerin demokratik özelliklerini zedelemeyecek, ancak kamu vesayetini etkili kılacak, kurallara bağlanmasını savunmaktadır.

#### **2.3.4. Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)**

MHP 1993 tarihli programında; çevre koruma-geliştirme ve kamu yönetimi, iç güvenlik, milli savunma politikaları konulu bölümlerinde, yerel yönetimler şu şekilde ele alınmıştır; *“yerel yönetim bir işletme, üretme veya ürettirme sistemi olarak ele alınmalıdır; belediye başkanlarının personel alımındaki siyasi davranış ve tercihleri belediye bütçelerinin genişlemesine, hizmet verimliliğinin olumsuz etkilenmesine yol açmıştır; belediyeler klasik görevlerinin yanında sağlık, turizm ve trafik gibi hizmetlere de yardımcı olmalıdır; belediyelerin idari ve mali sorunlarının çözümünde bakanlıklar arasında koordinasyon sağlanmalıdır ...”*

1999 Seçim Beyannamesinde yerel yönetimler için bir model önerisi getirmeyen MHP, bu birimlere ilişkin yaklaşımlarını halen TBMM komisyonlarında bulunan mahalli idareler yasa tasarısındaki görüşler çerçevesinde ele almaktadır. Bununla birlikte, tasarıda İÖİ’ne ilişkin öngörülen yapılanmayı “federatif yönetim çağrışimleri”(Aktepe, 1999: 11) gerekçesi ile eleştiri konusu yapmaktadır. Bu çerçevede, merkezi yönetimce yerine getirilen hizmetlerin aşama aşama mahalli idarelere kaydırılacağı, muhtarların yetki, kaynak ve sorumluluklarının arttırılacağı ve sosyal güvenlik haklarında yeni düzenlemeler yapılacağı, bütçeden belediyelere aktarılan payların arttırılacağı belirtilmektedir.

#### **2.3.5. Refah Partisi (RP) / Saadet Partisi (SP)**

1994 Yerel seçimlerinde RP önemli sayıda yerel yönetim birimlerinde iktidar olmuştur. RP genel siyasal yaklaşımları nedeniyle Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmıştır. Ardından kurulan Fazilet Partisi de aynı akıbete uğradıktan sonra RP ve FP geleneğinden gelen milletvekilleri tarafından Saadet Partisi Türk siyasal hayatındaki yerini almıştır.

Saadet Partisi programının “İdari Reform” başlığında, ANAP’ta olduğu üzere; *“Türkiye’nin artık merkezîyetçi hantal idari yapı ile yönetilemeyeceği ve bundan dolayı, Türkiye’nin, iyi düşünülmüş köklü bir idari reforma ihtiyacı olduğu ...”* vurgulanmakta ve bu çerçevede yerel yönetimleri de içine alan bir idari reform önerisi sunulmaktadır. Buna göre Saadet Partisi; *“Kurumları yerli yerine koyan, şeffaf, esnek ve dinamik bir işleyişi esas alan, yerel yönetimleri güçlendiren, onlara inisiyatif veren, her aşamada demokratik denetimi işleten ve bütün bunları yaparken milletin iradesini öne çıkaran bir idari yapı ve işleyiş için başta Anayasa olmak*

üzere yasalar ve uygulamalarda değişiklik yapan bir idari reformu gerçekleştirilmeyi..." öngörmektedir.

Saadet Partisi TBMM gündeminde bulunan Mahalli İdareler - Reform-Tasarısına işaret ederek; "*Gereksiz endişelerden kurtulup imkanları ve yetkiyi tüm ülkeye yayacak, cesur bir yerel yönetimler yasasına ihtiyaç vardır...*" yaklaşımına programında yer vermek suretiyle meclis komisyonlarında tikanıp kalan tasarıya yönelik bakış açısına ilişkin ip uçları vermektedir. Yerel yönetimleri de idari reform yapılması gerekli birimler arasında sayan Saadet Partisi Mahalli İdareler Tasarısına ilişkin –bir anlamda- muhalefetini dile getirmektedir. Saadet Partisinin tasarıya ilişkin yaklaşımını sergilerken kullandığı "*...Gereksiz endişelerden kurtulup ...*" ifadesi aklımıza MHP'nin tasarıya ilişkin olarak yukarıda yer verdiğimiz endişelerine bir anlamda cevap niteliği göstermektedir. Bir başka açıdan Saadet Partisinin tasarımın söz konusu endişelerden arındırılarak yeniden ele alınması yönünde bir yaklaşım içinde olduğu da düşünülebilir.

Saadet Partisi yerel yönetimlere ilişkin yaklaşımlarını ve çözüm önerilerine şu başlıklar altında yer vermektedir: "*Büyükşehir ve il merkez belediyeleri, köyler dahil bütün il coğrafyasını içine alacak bir şekilde yeniden düzenlenecektir; Savunma, dış politika, adalet, genel iç güvenlik, vergi ve hizmetlerin koordinasyonu gibi genel ve zorunlu hizmetlerin dışında kalan merkezi idare görevleri belli bir programla illere ve mahalli idarelere devredilecektir; İllerin yatırım ve cari giderler için genel bütçeden alacakları pay toplu olarak illere tahsis edilecektir; İl Genel ve Belediye meclisleri güçlendirilecek idarenin çalışması daha etkili şekilde denetlenecektir...*"

### **2.3.6. Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)**

Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Fazilet Partisinin Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmasından sonra bağımsız kalan bir grup eski FP'li Milletvekilleri tarafından kurulmuştur.

AKP veya parti yöneticileri tarafından kullanılan, kamuoyu çoğunluğu tarafından da benimsenen ismi ile "AK Parti" görüş ve önerilerini "Ak Parti Kalkınma ve Demokratikleşme Programı" başlığı altında toplamıştır.

AKP merkez-yerel ilişkileri konusunda; "*Ülkemizde merkezi idarenin üstlenmiş olduğu birçok hizmet alanının, mahallindeki kamu kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimlere ve mümkün olanların da özel sektöre devredileceği...*" vurgulanmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin denetimi konusunda; "*Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkileri yerel yönetim politikalarına uygun olarak yeniden düzenleneceği*" belirtilmektedir. İl-İlçe kurulmasına ilişkin kriterler konusunda ise açık uçlu

ve bizce siyasi mülahazalara açık bir yaklaşım sergileyen biçimde “Zorunlu olan haller dışında kamu kuruluşlarının bölge yönetimleri kaldırılacak yeni il-ilçe kurulmasına hakkaniyete uygun nesnel ölçütler getirilecektir” ifadesi yer almaktadır.

AKP tarafından demokrasi “katılma ve işbirliği rejimi” olarak tanımlanmakta ve bu çerçevede yerel yönetimler katılım ve işbirliğinin gerçekleştirileceği temel birimler kabul edilmektedir. Mahalli idarelerde var olduğu savunulan demokrasi sorununun çözümü noktasında AKP; “katılımcı ve çoğulcu demokrasinin mahalli idareler alanına iktisat ev kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde taşınması” gereğine işaret etmektedir. AKP, yerel yönetimlerdeki demokrasi sorununun çözümüne ilişkin olarak; “yerel yönetimlerin karar alma süreci ve bazı faaliyetlerine sivil toplum kuruluşlarının katılımının sağlanması” öngörülmektedir.

Merkez-yerel ilişkileri konusunda AKP'nin önerileri şunlardır; “Mahalli idarelere yerel ihtiyaçlara göre yönetim biçimlerini geliştirme yetkisinin verilmesi”; “Kendi alanlarıyla ilgili düzenlemelere gidilmeden önce yerel yönetimlere danışılması ilkesinin uygulanması” ve “Yerel yönetimlerin denetim ve gözetiminin, korunmaya çalışılan çıkarların önemi ile orantılı olması ilkesinin asıl olması” öngörülmektedir. Ayrıca; “Büyükşehir belediyesi kurulmasına objektif kıstaslar getirilmesini ve büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki görev-yetki paylaşımının hizmetlerde aksamaya yol açmayacak şekilde yeniden düzenlenmesini; Yerel yönetimlerin mali yapıları konusunda ise bu birimlerin kendi görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli harcamaları karşılayacak düzeyde ve çeşitlilikte mali güç sağlanması...” ifade edilmektedir.

### 3. SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Cumhuriyet Türkiye'sinin yerel yönetim geleneğine ilişkin yaklaşımların oluşturulması için tarihsel süreçte önemli dönüm noktalarına rastlanmaktadır. Yerel yönetimlere ilişkin yaşanan dönüşüm ve gelişme iki açıdan ele alınabilir. Birincisi kurumsal yapının uygulanabilir ve reel ihtiyaçlara cevap verecek bir biçime kavuşturulması ikincisi, Avrupa ile entegre olma çabaları noktasında uluslar arası benzer kurumsal yapıların değer ve yaklaşımlarının Türkiye'deki mevcut yapıya uyarlanması. Her iki amacın realize edilmesinde karar mercii kuşkusuz merkezi yönetim ve hükümetlerdir. Yukarıdaki çalışmada görüleceği üzere merkezi hükümetin yerele ilişkin yaklaşım ve uygulamaları kalkınma planları ve parti programları ekseninde ele alınmıştır. 1963'de başlayan kalkınma planlarına ilişkin çalışmalarda yerel yönetim konusu öncelikle mevcut yapının iyileştirilmesi –ki bu noktada öncelik idari reform olarak adlandırılmıştır-



noktasında odaklanmakla birlikte tarihsel süreç içinde gerek ulusal gerekse uluslar arası yapıda meydana gelen yaklaşım değişimlerinin de etkisinde kalmıştır. Örneğin büyük kentlerin sorunlarına çözüm bulunmasına ilişkin yeni bir kurumsal yapılanma modelinin (3030) uygulanmasına öncelikle nüfus açısından bu yerleşimlerde görülen yoğunluğun etkisini göz ardı edemeyiz. Yine, 1990'lardan itibaren yükselmeye başlayan yerel demokrasi ve katılım olgusunun varlığında; 1973 belediyeçilik hareketinin toplumsal yapıdaki yansımalarının etkisinin olmadığını ve söz konusu yaklaşımların belirli siyasal yapıların yaklaşımı olmaktan hızla uzaklaşıp -yani demokrasi ve katılım olgusunun ideolojik kalıplardan sıyrılarak tüm toplumsal yapılar tarafından benimsendiğini- uygulamaya aktarılması konusunda önemli bir fikrinsel altyapının-birlikteliğin oluştuğunu söylemek yanlış olmasa gerek.

Çalışmamız içinde yer alan bu ve benzeri pek çok yaklaşım Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin yaşanan düşünsel ve yapısal dönüşümlerin ve dönüşüm çabalarında merkezi hükümette etkin olan siyasi partilerin yadsınmaz etkilerini ortaya koymaktadır.

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte gerçekleştirilmeye başlanan idari yeniden yapılanma çalışmalarında yerel yönetimler için en önemli dönüm ve başlangıç noktası 1580 sayılı Belediye Kanunudur. Belediye Kanunu bir açıdan yerel halk katılımını bir ana amaç olarak Türk yerel yönetim geleneğinin önüne koymuştur. Süreç içinde asıl amaç olarak öngörülen yerel halk katılımı konusu sürekli ertelenmiş bununla birlikte -olması gereken biçimde- söz konusu kurumsal yapıların etkin ve verimli hizmet üreten birimler haline dönüştürülmeleri hedefi öne çıkmıştır.

Cumhuriyet sonrası Türk yerel yönetim tarihinde kalkınma planlarının getirdiği yaklaşımlar ve yenilikler bu yapıların teknik, mali, idari açıdan revize edilmelerine ve en önemlisi düşünce bazında söz konusu kurumsal yapılara ilişkin algılamaları yeni boyutlara taşımış olmasıdır. Zira kalkınma planları ile yerel yönetimler bir sektörel yapı olarak ele alınmış ve bu yapılara ilişkin kurumsal ve düşünsel değişimler bir anlamda takvime bağlanmıştır.

Türkiye de Planlı kalkınma dönemiyle birlikte yerel yönetimlerin kurumsal varoluş nedenleri sorgulanmaya başlanmıştır. Bu çerçevede öncelikle bu yapıların etkin ve verimli hizmet üreten mekanizmalar biçiminde donatılmaları, kurumsal, mali, teknik ve idari açıdan revize edilmelerine ilişkin hedefler belirlenmiştir. Zira 1960'lı yıllar ülkemizde kentsel alanlarda çeşitli sorunların yaşandığı bir dönemdir. Planlarda kentleşme sorunları öne çıkmakla birlikte kentleşme olgusunun nedenleri de araştırılmakta bu çerçevede köy kalkınması ve köy yerleşimlerinin altyapı ve idari açısından yaşanabilir biçimlere dönüştürülme gayretleri sergilenmektedir. Örneğin birinci ve ikinci planlarda kentleşme sorunları ağırlıklı

olarak ele alınmıştır. Köy yerleşimlerine ilişkin yeniden yapılanma ihtiyacı dönemin siyasi partilerinin politik davranış biçimleri olarak değerlendirilebileceği gibi, ülkemizin tarım toplumu olmaya devam etmesi köy yerleşimlerinin siyasi parti programlarının dışında daha global ölçekte ele alınmasını gerektirmiştir. Bu nedenle köy kalkınması kavramı bir açıdan kentleşme olgusunun mevcut ve muhtemel sorunlarını çözmek bir başka açıdan ise tarım toplumunun yansımaları olan köy yerleşimlerini teknik, mali ve idari açıdan yeniden yapılandırma ihtiyacından doğmuştur. Bu yaklaşım çerçevesinde kalkınma planlarında kent ve kırsal alan sorunları neden-sonuç ilişkisi içinde ele alınmıştır. Hatta Kalkınma planlarında köy kalkınması kavramı toplumsal kalkınmanın bir önceliği olarak değerlendirilmiştir.

Kalkınma planlarında -anayasayla aynı yönde- yerel kurumsal yapıların öncelikle mali açıdan geliştirilmeleri gereği günümüze kadar değişmez bir ana hedef olarak yer almıştır. Ayrıca, yerel yönetimlerin kurumsal açıdan daha etkin hale getirilmesi yaklaşımı sürekli olarak merkez-yerel ilişkisinin boyutları çerçevesinde ele alınmış, bir anlamda merkez-yerel arasındaki yetki ve kaynak paylaşımı konusu kalkınma planlarında güncelliğini korumuştur. Yerel yönetimlerin idari, mali vb. sorunlarının kalkınma planlarında ifade edilmesiyle birlikte söz konusu kurumsal yapılar ayrıntılı araştırmalara konu olmuştur

Merkezi hükümet tarafından yerel yönetimlere ilişkin gerçekleştirilen bu çalışmaların yanında 3. plan döneminde 1973 belediye hareketi olarak adlandırılan -sol siyasal görüşe sahip belediye ve CHP öncülüğünde- yeni bir kurumsal yapılanma modeli ve yaklaşımı ortaya konulmuştur. Bu yaklaşımda yerel yönetimler içinde belediyelerin demokratik katılımcı ve üretime dönük kuruluşlar olarak yapılandırılmaları ihtiyacı dile getirilmiştir. İlerleyen yıllarda ve günümüzde demokratik ve katılımcı yerel yönetim yapılanmasına ilişkin talep ve beklentilere cevap vermek amacıyla ortaya konulan modeller ilkesel olarak 1973 belediye hareketinin yaklaşımlarından önemli derecede etkilenmiştir. Süreç içinde merkezi yönetim 3. Plan döneminde yerel yapıların mali ve yönetsel tıkanıklıklarını aşmak amacıyla ilk kez yerel Yönetim Bakanlığı (1978) adında bir bakanlık kurulmuş ancak, özellikle merkezi kuruluşların yetki ve kaynak kullanım haklarını devretmek konusundaki ketum tavırları yerel yönetim bakanlığı modelinin başarısızlıkla sonuçlanmasına yol açmıştır. Kaldı ki bu yıllar 1580 sayılı kanunun yetersizliklerinin kalkınma planlarına (4. Plan) taşındığı bir dönemdir.

1580 sayılı kanunun coğrafi açıdan gelişen ve bu çerçevede sorunları artan yerel yapılara uygun görülmemeye başlanmasıyla birlikte yeni yerel yönetsel yapıların kurumsallaştırılması gündeme gelmiştir. 12 Eylül sonrasında metropolitan alanlara ilişkin büyük şehir belediye yönetim modeli

anayasa bağılı olarak uygulamaya aktarılmıştır (3030 sayılı kanun). 1982 anayasasında yerel yönetimlere ilişkin mali altyapının iyileştirmesine yönelik genel hedefin uygulamaya aktarılması konusunda 1980'li yılların başında alınan önlemler (2464 ve 2380 sayılı kanunlar) bu konudaki en etkili girişimler olarak dikkat çekmektedir.

Merkezi yönetim 5. Kalkınma Planı döneminde başlattığı KAYA projesi ile merkez-yerel ilişkilerine yönelik yeni yaklaşım ve önerileri belirlemeye çalışmıştır. (1989) Yerel düzeyde demokratik yapılanma ve verimli hizmet üretme konuları çerçevesinde proje sonunda bütün köylerin belediye statüsüne kavuşturulması ve İlçe yerel yönetimi adında bir idari yapılanmaya gidilmesi önerisi geliştirilmiştir. Uygulamada Büyük şehir belediye sistemi özellikle demokratik yapılanma ve mali kaynakların kullanımı açısından 5. Plan dönemi içinde uygulayıcılar ve siyasal karar alıcılar arasında tartışılmaya başlanmıştır. Günümüzde Büyükşehir belediye uygulamasına ilişkin pek çok sorunun varlığı bilinmekle ve tartışılmakla birlikte siyasiler nezninde pek çok belediyenin bu statüye kavuşmak için girişimlerinin devam etmekte olduğu -hatta bu girişimlerin TBMM komisyonlarında bekletildiği- kamuoyuna yansımaktadır.

1990'lı yıllar Türk yerel yönetim geleneği açısından önemli bir global yaklaşımın ülke gündemine girmesi sonucunu doğurmuştur; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Ülkemizde 12 eylül sonrasında 1983-1994 arasında yerel düzeyde hizmet üretme girişimlerinin yoğun olduğu bir dönem olarak dikkat çekmektedir. Ancak bu dönemde Türkiye de -1973 den sonra ilk kez ve yoğun olarak- AYYÖŞ ekseninde yerel demokrasi, denetim, idari ve mali özerklik konuları öne çıkmıştır. Buna bağlı olarak, bazı belediyeler bünyesinde Yönetişim (Governance-çok ortaklı yönetim) ilkesi uyarınca oluşturulan Yerel Gündem 21 meclisleri aracılığıyla, yerel halkın kent yönetimine katılımını sağlamaya yönelik önemli çalışmalar yapılmakta ve çeşitli projeler üretilmektedir.

Kalkınma planlarında genel olarak tüm yerel birimlere ilişkin idari ve mali sorunların aşılmasına yönelik öneriler ve hedefler ortaya konulmuştur. Az önce ifade ettiğimiz üzere 1990 yıllardan itibaren demokratikleşme ve yerel katılım olgusu kalkınma planlarının yanı sıra siyasi parti programlarının da gündemine girmiştir. Bu noktada yerel katılım olgusuna ilişkin yaklaşımları kalkınma planları ve siyasi parti programları çerçevesinde ele almak gereklidir.

1. Planda; devlet idaresinin ve idarenin uzantısı olan mahalli idarelerin güçlendirilmesi gerektiğine değinilerek; "... halkın, hizmetin teşkilatlandırılmasına ve yapılmasına katılmasını sağlamanın devletin yükünü hafifleteceği..." görüşüne yer verilmiştir. Bu çerçevede 1580 sayılı Kanununun 13. maddesi ile düzenlenen Hemşehri Hukuku başlığında yer

verilen katılım ilkesinin, kalkınma hedefi yaklaşımına uygun biçimde halkın hizmetin yapılmasına dahil edilmesi şeklinde ele alındığı görülmektedir. 1973 belediyeçilik hareketi içinde (3. Plan dönemi) belediyeleri demokratik, katılımcı ve üretici kurumlara dönüştürmek amacıyla, yerel iktidar olgusu, ağırlıklı olarak vurgulanmış, tüm sınıf ve katmanların yerel karar alma sürecine tam olarak katılması öngörülmüştür. Bu çerçevede 4. Planda Yeni Belediyeçilik yaklaşımından esinlenerek; *“belediyelerin, kendine yeterli, üretken, kaynak yaratıcı, birlikçi, üreticiyi ve tüketiciyi koruyan, halk denetiminin etkinlik kazandığı bir yönetim biçimi geliştirilmesi...”* gereğine vurgu yapılmıştır. Ayrıca 4. Planda; *“yerel yönetimlere halk katılımını sağlamayı amaçlayan il genel meclisleri ve belediye meclislerinin mevcut yapılarıyla bu görevi gereğince yerine getiremedikleri...”* ifade edilmiş olması dikkat çekicidir.

1980’lerin ikinci yarısından itibaren (5. Plan) plan hedeflerinin gerçekleştirilmesinde başarı sağlamak için devlet yönetiminin ve o yönetimin bir bölümü olan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gereği öne çıkmıştır; *“... halkın hizmetin teşkilatlandırılmasına ve yapılmasına katılmasını sağlamak, hem yapılan işlerin daha başarılı olmasını kolaylaştırır, hem de devletin yükünü hafifletir...”*. Bu yaklaşım ile bir anlamda merkez-yerel ilişkisine yönelik bir açılım sağlanmaya çalışılmış yerel yönetim birimleri ve yerel halkın ortak işbirliği öngörülmüştür. Benzer şekilde Altıncı Planda; *“...mahalli idare-belde halkı iletişimine esas olacak düzenlemeler yapılması...”* 7. Plan da; *“yerel demokrasi ve katılımın kurumsallaşması ve tabana yayılmasına yönelik olarak, mahalli idare meclislerinin kamu çalışanları dahil geniş bir temsilin sağlanması ve halkın mahalli idarelerin kararlarına ve uygulama süreçlerine katılımını ve denetimini sağlayıcı düzenlemelerin yapılması ...”* gereği vurgulanmış, Yerel Yönetim Bakanlığı olarak 1978’de uygulanan merkezi örgütlenmenin yerine, kentsel hizmetlerle ilgili konuların eşgüdümünü sağlamak üzere bir *“Koordinatör Bakanlığın”* kurulması öngörülmüştür. Uygulamada olan 8. Planda ise; *“... Mahalle muhtarlıklarının işlevlerinin artırılarak belediye meclislerine üye olmalarının sağlanması; Mahalli idare meclislerine kamu çalışanları dahil, geniş temsilin sağlandığı aktif bir yapıya kavuşturulması; Yerel yönetimlerde halkın sürekli bilgilendirilmesi sürecinin oluşturulması ve önemli yerel projelerde halkın görüşlerine başvurulması ...”* öngörülmüştür.

Cumhuriyet hükümetleri programlarında yerel yönetimlere ilişkin kalkınma çabaları, mali, idari ve teknik altyapının geliştirilmesine ilişkin yaklaşımlar sürekli yer almıştır. Hükümet programları nezninde yerel katılım olgusu ilk kez II. Ecevit hükümeti (21.06.1977-21.07.1977) programında; *“halkın yerel yönetimlere katılımı ve denetlemesinin destekleneceği”* ifadesi ile belirtilmiştir.

1990'lı yıllardan itibaren artan yerel katılım ve demokrasi talepleri çerçevesinde 49.Hükümet (20.11.1991-25.06.1993) Programında; “yerel yönetimlere ilişkin kapsamlı yeniden düzenlemeye gidileceği; muhtar, ihtiyar heyeti, il genel meclislerinin ve belediye meclislerinin yetkilerinin arttırılacağı; belediye meclislerinde kamu çalışanları da dahil olmak üzere tüm toplum kesimlerinin temsiline olanak verileceği...” ifadeleri yer almıştır. “merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin azaltılacağı, yerinden yönetim ilke ve güvencelerinin güçlendirileceğine” değinilmiştir. I. Çiller Hükümeti (25.06.1993-05.10.1995) Programında; “Güçlü il yönetimine destek verecek yeni bir il özel idaresi sistemi oluşturulması; Köy idaresinde, muhtarlar ve ihtiyar heyetlerinin yetkileri ve köy idaresinin kaynakları arttırılması; Belediye meclisleri kamu çalışanları da dahil olmak üzere tüm toplum kesimlerinin temsiline imkan verecek bir yerel meclise dönüştürülmesi...” gereği belirtilmiştir. 18.02.1995 tarihli DYP-CHP Hükümetinin uygulama programında; “Türkiye'nin merkeziyetçi bir yapıyla yönetilemeyeceği, yerel yönetimlerin demokratik yapılanmanın ve bölgesel kalkınmanın temel taşları olduğu, merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğuna bırakılması ve il idaresi yasasının çıkarılması...” gerektiği ifade edilmiştir.

Anayol Hükümeti Koalisyon protokolünde, “... demokratik ve katılımcı yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak çerçeve yasa çıkartılacağı; Belediye ve il genel meclislerinin oluşumu, muhtarlar dahil halk temsilcilerinin daha büyük oranda katılımına imkan verecek şekilde, yeniden düzenleneceği...” vurgulanmıştır. Anayol programına benzer şekilde Refahyol hükümeti tarafından; “Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımının temel esaslarını belirleyen çerçeve yasa çıkarılması...” ve “...Mahalli idarelerin vatandaşlarla ilişkilerinin geliştirilmesi....” öngörülmüştür. Anadol-D Hükümeti protokolünde; “...yerel hizmetlere ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde, demokratik katılımı ve şeffaflığı sağlayıcı önlemler alınacağı...” belirtilmiştir. İktidardaki 57. Hükümet programında ise; “... Sayıştay bünyesinde yerel yönetimler birimi kurulması; kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinde adaletli, şeffaf, verimli ve katılımcı bir yönetim anlayışı benimsenmesi ... “ hedeflenmektedir.

Hemen bütün hükümet programlarında yerel yönetimlere ilişkin sorunların aşılması yönünde birbirine benzer söylemler yer alırken aynı benzerlik yerel demokrasi ve katılımın kurumsallaştırılmasına ilişkin yaklaşımlarda da görülmektedir.

Kalkınma planları ülkemizde tüm sektörler için yeni yaklaşımın şekillendirildiği bir metinler süreci olarak dikkati çekmektedir. Bu süreç içinde yeterliliği tartışılmakla birlikte DPT aracılığıyla merkezi hükümetin

planların hazırlanmasında dikkat edilen demokratik çabalar azımsanmayacak niteliktedir. İlgili kurumsal yapıların katkıları nedeniyle demokratik plan tanımı içinde girmekle birlikte kalkınma planlarında yer alan hedeflere ulaşılmasında yaşanan güçlükler ülkemizde kalkınma planı geleneğinin sorgulanmasına yol açmaktadır. Çalışmamızı ilgilendiren boyutu ile kalkınma planlarında yerel yönetimlere ilişkin yaşanan yapısal ve düşünsel dönüşümlerin uygulamaya tam olarak yansıtılmadığı bir gerçektir. 1960'lar dan itibaren kalkınma planlarında yerel yönetimlere ilişkin mali, idari, personel, vb sorunlara yer veriliyor olması yerel düzeyde söz konusu konuların bir sorun olmaya devam ettiği bu açıdan bir KURUMSALLAŞMANIN gerçekleşmemiş olduğunun en önemli işaretidir.

Kalkınma planlarının yerel yönetimlere sağlayacağı en önemli katkı bu yapıların Kurumsallaşmasının sağlanması olacaktır. Bunun gerçekleşmemesi halinde kalkınma planlarının yerel yönetimlere ilişkin bundan sonra öngöreceği yaklaşımların uygulama kabiliyeti ve ilgili birimler üzerindeki ika ediciliği ortadan kalkacaktır. Kaldı ki, bu konuda siyasi partilerin yaklaşımları da belirleyici olacaktır. Siyasal yaklaşımlarında toplumsal yapıların çağdaş yönetim taleplerine ve uluslar arası yapının mevcut yönetim modellerine uygun bir vizyon ve yaklaşım değişikliğine gidemeyen siyasal yapılar aracılığıyla yerel yönetim sorunlarının aşılması güç olacaktır.

### KAYNAKÇA

- Aktepe, Eyüp (1999), “Yeni Bir Yüzyıla Girerken Türkiye”, *Çare Dergisi*, MHP AR-GE Yayını, Yıl.1, S.2, Ankara.
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı* (1994), DPT Yayını, No: 2174, Ankara.
- ANAP (1999), Seçim Bildirgesi ve Türkiye Sözleşmesi*, ANAP Genel Merkezi Yayını, Ankara.
- Aytaç, Fethi (1990), “Belediye Kanununun Oluşumu Uygulanması ve Değişiklikler”, *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu*, IULA-EMME- Ankara BŞB yayını, Ankara.
- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, (a) (11.05.2001) *Mahalli İdareler Tasarısı*, Ankara.
- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *Mahalli İdareler Tasarısı Genel Gerekçesi (b)* (31.07. 2001) Ankara.
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı* (1985), Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı* (1963), DPT, Ankara.
- Doğan, H. Hüseyin (1997) “Türkiye’de Ulusal Kalkınma Planlarının Yerel Yönetimlere Yaklaşımı...”, *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi*, Yerel-Yerinden Yönetim Grubu Bildirileri, TODAİE, Ankara.

- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı* (1979), DPT Yayını, No: 1664, Ankara.
- DYP-CHP Hükümetinin Uygulama Programı* (1995), Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- Ertekin, Yücel (1976) "Özendirme Fonları ve Küçük Belediyeler", *AİD*, C.9, No:3, Ankara.
- Göymen, Korel (a) (1999) "Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi...", *AİD*, C.32, S.4, Ankara.
- Göymen, Korel (b) (1990) *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu*, Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu, IULA-EMME- Ankara BŞB yayını, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman (1996) *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Gürsoy, Erol Zihni (1990), *Yerel Yönetimler Konusunda Hükümet Programlarında, Siyasal Parti Programlarında, Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Yer Alan Görüşler*, TODAİE Yayını, Ankara.
- İçişleri Bakanlığında Yeniden Düzenleme Çalışmaları* (1968), İçişleri Bakanlığı, İç-Düzen Yayınları No:1, Ajans Türk Matbaacılık, Ankara.
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı* (1967), DPT Yayını, No: 649, Ankara.
- Kamu Yönetimi Araştırması* (1992), TODAİE Yayınları, Ankara.
- Karaman Toprak, Zerrin (1995), *Kent Yönetimi ve Politikası*, Anadolu Matbaacılık, 3. Baskı, İzmir.
- Keleş, Ruşen (1994), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- Mahalli İdareler Dergisi* (1973), Yıl.1, Özel Sayı, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.
- Kıray, Mübeccel (1982), *Toplum Bilim Yazıları*, Gazi Üniversitesi Yayını, Ankara.
- Öner, Şerif(a) (2000), *Belediye Yönetim Kararlarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinliği*, DEÜ SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.
- Öner, Şerif(b) "57. Hükümeti Oluşturan Partilerin Yerel Yönetimlere Yaklaşımları" *ÇYY*, C.9, S.1, Ankara.
- Özşen, Tayfur (1987) *Planlama Yönetimi*, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- Payaslıoğlu, Arif (1966) *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme*, TODAİE-DPT Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- Pirler, Orhan (1994) "Devlet Planlama Teşkilatı ve Belediye İlişkileri", *ÇYY*, C.3, S.5, Ankara.
- Sekizinci -Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Sosyal Sektörlerde Gelişmeler(b)*, (2000), DPT Yayını, Ankara.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(a)* (2000), DPT Yayını, Ankara.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(c)* (2001) *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayını, No: 2538/554, Ankara.
- Tekeli, İlhan (1992) *Belediyecilik Yazıları*, IULA-EMME Yayını, İstanbul.

- Tekeli, İlhan (1982), *Türkiye’de Kentleşme Yazıları*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973), DPT Yayını, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- Yavuz, Fehmi (1966), *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma*, TODAİE-SBF Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- Yıldırım, Uğur (1996), *Türkiye’de Siyasi İktidarların Yerel Yönetimler Üzerindeki Mali ve İdari Politikaları*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.