T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

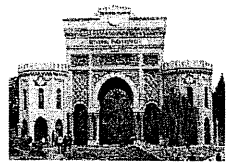
YEREL YÖNETİMLERİN HİZMET VE YATIRIM PLANLAMASINDA ETKİNLİĞİ VE GÖREVLERİNDE DEĞİŞMELER

MEHMET KORKUT
2501550904

DANIŞMANI
PROF.DR. ZEHREDDİN ASLAN

İSTANBUL-2010

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ



TEZ ONAYI

Enstitümüz **Kamu Yönetimi** Anabilim Dalında ders dönemindeki Eğitim-Öğretim Programını başarı ile tamamlayan **2501550904** numaralı **Mehmet KORKUT**'un hazırladığı **"Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Yatırım Planlamasında Etkinlikleri ve Görevlerinde Değişmeler"** konulu YÜKSEK LİSANS/ ~~DOKTORA TEZİ~~ ile ilgili **Tez Savunma Sınavı,** Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 15.Maddesi uyarınca **01.10.2010 Cuma günü saat 13.30'da** yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin .....KABULÜ.....'ne* OYBİRLİĞİ /~~OYÇOKLUĞUYLA~~ karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ(*)	İMZA
PROF. DR. ZEHREDDİN ASLAN	KABUL	
DOÇ. DR. KAHRAMAN BERK	KABUL	
DOÇ. DR. SEVİM BUDAK	KABUL	
YRD. DOÇ. DR. ŞEBNEM SAYHAN	KABUL	
YRD. DOÇ. DR. MURAT ÖZLER	KABUL	

Adres: Besim Ömerpaşa Caddesi Kaptan-ı Derya Sokağı 34452 Beyazıt/İstanbul
Tel: 0212 440 00 00 / 14219-14220-14221-14222-14226-14227-14243
Fax: 0212 440 03 40 e-mail: sbe@istanbul.edu.tr

ÖZ

Yerel yönetimler halkın müşterek ve mahalli hizmetlerini görmekle sorumlu kılınmıştır; yerleşim, çevre, sağlık, eğitim ve altyapı sorunlarına çözüm getirmek için çalışırlar. Yerel ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanmasında yerel yönetimlerin daha etkin olacağı, hizmetlerin kaynak israfına yol açmadan, istenen vasıf ve büyüklükte karşılanabileceği, hizmeti alanla hizmeti veren arasında denetim ilişkisinin daha kolay kurulacağı bunun da verimlilik ve etkinliği artıracağı kabul edilmektedir.

Merkeziyetçiliğin azaltılması ve yerinden yönetimin geliştirilmesini önemseyen anlayışın giderek yaygınlaşmasıyla yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve etkinliklerinin arttırılması konusu da önem kazanmaktadır.

Bu çalışmada yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin zaruret olduğu ön kabulüyle ve mevcut durum itibariyle yerel yönetimlerin yerel hizmet ve yatırımların gerçekleştirilmesindeki kabiliyetleri üzerinde durularak planlama konusuna özellikle vurgu yapılmaktadır.

Genel yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümü, yatırım ve hizmetlerin genel yönetim ve yerel yönetimler düzeyinde planlanması ve bu bağlamda yerel yönetimlerin üstlendikleri görevler çalışma kapsamında bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin gelirleri ile görevleri arasındaki ilişkinin incelenmesi, yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesindeki kaabiliyetlerinin değerlendirilmesi bu çalışmada ulaşılmak istenen sonuçlardandır.

Yerel yönetimler konusunun çok geniş olması sebebiyle bu çalışma, fonksiyonları ve mevzuatlarında önemli değişiklikler gözlemlenen yerinden yönetim kuruluşları olarak il özel idareleri ve belediyelerle sınırlandırlmıştır.

ABSTRACT

Local administrations are responsible for providing common and local services to people. They try to find solutions to the problems such as habitation, environment, health, education and infrastructure. In deciding local needs and providing solution to them, it has been accepted that local administrations should be more effective without using resources excessively, so that local administrations will provide the demanded services and then set up a balanced relationship between those who produce and those who demand. Eventually productivity and effectiveness are assumed to increase.

The idea which decreases the importance of centralization but demands to improve the power of local administrations gives importance to the development of the local administrations, along with their increasing effectiveness.

This study focuses on the idea of the strengthening of local administrations. In doing so, the study will first examine the effectiveness of existing local administrations in providing services and investment. Then the study will pay attention particularly to the subject of planning of local administrations

Moreover, this study also investigates the responsibilities of local administrations in terms of sharing responsibility between central authority and local administrations as well as of planning services and investment.

One of the conclusions which this study wishes to achieve is the investigation of income and responsibilities of local administrations together with the effectiveness in realizing investment and services.

Due to the fact that the subject of local administrations is too wide to decide, this study will confine itself to the Municipalities and Special Provincial Administrations which generally perform investment and services.

ÖNSÖZ

Yerel yönetimler mahalli ve müşterek hizmetleri görmekle görevli kamu tüzel kişileridir.

Özellikle sanayi ve hizmet sektörünün gelişmesiyle nüfusun giderek daha büyük bir kesiminin şehirlerde yoğunlaşmasına bağlı olarak kamu hizmetlerinin daha hızlı ve daha etkin üretilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Kamuoyunun kamu hizmetlerinin üretilmesi sürecinde planlama, üretme ve fiyatlandırma konularına ilgisi de artmakta ve denetim mekanizmaları çoğalmaktadır.

Yerel yönetimlerin teşkilat ve personel yönünden geliştirilmesi, görevlerinin yeniden tanımlanması ve gelirlerinin görevleriyle uyumlu hale getirilmesi gerekmiş; bu sebeple yerel yönetim reformu, uzun yıllar boyunca, gerçekleştirilmesi gereken bir ihtiyaç olarak üzerinde durulan bir alan olmuştur.

Kamu yönetimi reformu çerçevesinde yerel yönetimler mevzuatında gerçekleştirilen değişikliklerle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı yeniden düzenlenerek, merkezi yönetimin stratejik düzeyde, mahalli idarelerin de operasyonel düzeyde etkinliği artırılmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmada, yerel yönetimlerin hizmet ve yatırım planlamasındaki etkinliği ve sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmelere bağlı olarak görevlerinde zaman içinde ortaya çıkan değişmelere işaret etmek yanında, yerel yönetimlerle ilgili reform çalışmaları ve bu kapsamda ulaşılan sonuçların değerlendirilmesi suretiyle yerel yönetimlerle ilgili araştırmalara bir katkı sağlanması amaçlanmıştır.

Çalışmanın tez danışmanlığı sorumluluğunu üstlenen ve kıymetli yardımlarını esirgemeyen sayın Prof. Dr. Zehrettin Aslan'a ve aydınlatıcı, yol gösterici değerlendirmeleri sebebiyle sayın tez jürisi üyelerine teşekkürü bir görev addediyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖZ iii
ABSTRACT iv
ÖNSÖZ v
İÇİNDEKİLER vi
TABLO DİZİNİ x
KISALTMALAR xi

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
MERKEZİ YÖNETİM - YEREL YÖNETİM AYRIMI VE TEŞKİLATLANMA 4

I. MERKEZİ YÖNETİM VE GENEL İŞLEVLERİ 4
A. Kamu Hizmetlerinin Teşkilatlanması 4
B. Merkezi Yönetimin Teşkilatlanması 6
1. Cumhurbaşkanı 6
2. Bakanlar Kurulu 7
3. Bakanlıklar 7

II. YEREL YÖNETİMLER VE GENEL İŞLEVLERİ 9
A. Genel Olarak Yerel Yönetimler 9
B. Yerel Yönetimi Şekillendiren Unsurlar 10
1. Adem-i Merkeziyet 10
2. Yetki Genişliği, İdari Vesayet ve Yerel Özerklik 11
3. Yerel Yönetimlerin Önemi,Demokrasi, Subsidiarite,Yerel Özerklik,Yeniden Paylaşım 12
C. İl Özel İdareleri 13
1. Kuruluş ve Gelişimi 13
2. İl Özel İdaresinin Organları 14
3. İl Özel İdaresinin Teşkilatı ve Personeli 16
D. Belediyeler 16
1. Kuruluş ve Gelişimi 16
2. Belediyelerin Organları 19
3. Belediye Teşkilatı ve Personeli 20
E. Köyler 21
1. Kuruluş ve Gelişimi 21
2. Köyün Organları 21

III. MERKEZİ YÖNETİM - YEREL YÖNETİM FONKSİYONLARI ARASINDAKİ İLİŞKİLER 23

A. İdari Yönden 23

B. Siyasi Yönden 24

C. Mali Yönden 25

D. Hizmetler Yönünden 25

IV. YEREL YÖNETİMLERDE DEĞİŞİM 27

A. Yerel Yönetimlerde Değişim İhtiyacının Sebepleri 27

1. Siyasi ve İdari Sebepler 27

2. Hukuki Sebepler 28

3. Mali ve Ekonomik Sebepler 29

B. Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları 30

1. Kamu Yönetimi Reformundan Önceki Yeniden Düzenleme Çalışmaları 30

2. Kamu Yönetimi Reformu Çalışmaları ve Uygulama 34

C. Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma 35

1. Yerel Yönetimlerin Özerkliğinin Pekiştirilmesi,Etkinlik ve Fonksiyonelliğinin Artırılması 35

2. Yerel Yönetimlerin Planlama ve Bütçeleme Tekniklerinin Geliştirilmesi 36

3. Görevlerin Yeniden Düzenlenmesi ve Görevlerle Orantılı Mali Kaynakların Sağlanması 37

4. Yerel Yönetim Personelinin Nitelik ve Nicelik Olarak İyileştirilmesi 38

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN GELİR VE GİDERLERİ VE GÖREVLERİNDE DEĞİŞMELER 39

I. YEREL YÖNETİMLERDE GÖREV - GELİR İLİŞKİSİ 39

A. Gelir Bölüşümünü Etkileyen Faktörler 39

B. Gelir Kaynaklarının Bölüştürülmesinde İlkeler 40

C. Gelirlerin Bölüşüm Yöntemleri 40

II. YEREL YÖNETİMLERİN GELİRLERİ 42

A. İl Özel İdarelerinin Gelirleri 42

1. Genel Bütçe Gelirlerinden Alınan Pay 42

2. Özkaynak Gelirleri 43

B. Belediyelerin Gelirleri 43

1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Pay 44
2. Öz Kaynak Gelirleri 44
C. Yerel Yönetim Gelirlerinde Değişme ve Gelişmeler 45
1. İl Özel İdarelerinin Gelirleri 45
2. Belediyelerin Gelirleri 50

III. YEREL YÖNETİMLERİN GİDERLERİ 54
A. İl Özel İdarelerinin Giderleri 54
B. İl Özel İdarelerinin Giderlerinde Görülen Değişmeler 54
C. Belediyelerin Giderleri 58
D. Belediyelerin Giderlerinde Görülen Değişmeler 59

IV. YEREL YÖNETİMLERİN PERFORMANSINA YÖNELİK ELEŞTİRİ LER 63
A. Yerel Yönetimlerin Gelirleriyle Görevleri Arasındaki Dengenin Bozulması 63
B. Yerel Yönetimlerin Teşkilat ve Personel Yapıları ile Görevleri Arasındaki İlişkiler 65

V. YEREL YÖNETİMLERİN FONKSİYONLARINDA DEĞİŞMELER 67
A. İl Özel İdarelerinin Fonksiyonlarında Değişmeler ve Öne Çıkan Görevler 67
B. Belediyelerin Fonksiyonlarında Değişmeler ve Öne Çıkan Görevler 70

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİNİN GÖRÜLMESİ, YATIRIMLAR VE PLANLAMA 74

I. KAMU HİZMET VE YATIRIMLARININ KAMU KURUM VE KURULUŞLARI ARASINDA DAĞILIMI 74
A. Merkezi İdare ve Merkezi Kuruluşlar 74
1. Bakanlar Kurulu 74
2. Başbakanlık ve Bağlı Kuruluşlar 75
B. Taşra Teşkilatı 76
1. Merkezi Kuruluşların Taşra Birimleri 76
2. Mülki İdare Amirlikleri 77
3. İl Koordinasyon Kurulları 78
C. Yerel Yönetimler 78
1. Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Gelir Görev İlişkisi 78
2. İl Özel İdarelerinin Başlıca Hizmet Alanları 79
3. Belediyelerin Başlıca Hizmet Alanları 80

II. KAMU YATIRIM VE HİZMETLERİNİN PLANLANMASI 83
A. Devletin Ekonomik İşlevi 83
B. Kamu Hizmet ve Yatırımlarının Ülke Düzeyinde Planlanması 83
1. Kalkınma Planları 83
2. Yıllık Programlar 85
3. Bütçe 86
4. Diğer Planlar 87
C. Yerel Yönetimlerde Planlama 88
1. İl Özel İdarelerinde Planlama 89
2. Belediyelerde Planlama 91

III. KAMU YÖNETİMİNDE PLANLAMA YAKLAŞIMINDA DEĞİŞİM: STRATEJİK PLANLAMA 94
A. Planlama Yaklaşımının Değişmesi 94
B. Stratejik Planlamanın Tanımı ve Kapsamı 94
C. Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama 96
D. Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan Uygulaması 98

SONUÇ 104

KAYNAKÇA 111

KISALTMALAR

AİD	:	Amme İdaresi Dergisi
a.e.	:	aynı eser
a.g.e.	:	adı geçen eser
a.y.	:	aynı yer
ÇYD	:	Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
DDK	:	Devlet Denetleme Kurulu
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH	:	Gayri Safi Milli Hâsıla
Haz.	:	Hazırlayan
IULA-EMME	:	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
MİGM	:	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİD	:	Türk İdare Dergisi
TODAİE	:	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	:	Türkiye İstatistik Kurumu
YPK	:	Yüksek Planlama Kurulu

TABLO DİZİNİ

Tablo-1: İl Özel İdarelerinin Genel Bütçeden Aldıkları Pay ve GSMH'ya Oranı 46
Tablo-2: İl Özel İdare Gelirleri İçinde Genel Bütçe Payları 47
Tablo-3: İl Özel İdare Gelirlerinin Gelir Kalemlerine Göre Dağılımı 47
Tablo-4: İl Özel İdare Gelirlerinin Yıllara ve Ana Gelir Kalemlerine Göre Dağılımı 48
Tablo-5: Genel Bütçe Gelirleri - İl Özel İdare Gelirleri ve Oranları 49
Tablo-6: Belediye Kaynaklarının Kamu Kesimi İçindeki Payı 50
Tablo-7: Belediyelerin Vergi Gelirleri ve Vergi Dışı Gelirleri 51
Tablo-8: Belediye Borçlarının Belediye Gelirlerine Oranı.....51
Tablo-9: Belediye Gelirlerinin Ana Gelir Kalemlerine Göre Dağılımı 52
Tablo-10: Genel Bütçeden Alınan Payın Belediye Gelirleri İçindeki Oranı 52
Tablo-11: Borçlanmayla Sağlanan Belediye Finansmanının, Kaynaklarına Göre Dağılımı ..53
Tablo-12: İl Özel İdarelerinin Giderleri 55
Tablo-13: İl Özel İdarelerinin 2006 Yılı Performans Bütçe Özeti 56
Tablo-14: İl Özel İdarelerinin 2007 Yılı Performans Bütçe Özeti 56
Tablo-15: İl Özel İdarelerinin 2008 Yılı Performans Bütçe Özeti 57
Tablo-16: Yıllara ve Gider Kalemlerine Göre İl Özel İdarelerinin Harcamaları.....58
Tablo-17: Yıllara ve Gider Kalemlerine Göre Belediyelerin Harcamaları 59
Tablo-18: Belediyelerin Giderlerinin Yıllara ve Harcama Kalemlerine Göre Dağılımı.....61
Tablo-19: Genel Bütçeden Alınan Payın Belediye Gelirleri İçindeki Oranı 64
Tablo-20: İl Özel İdareleri Gelirlerinin GSMH İçindeki Payı 65
Tablo- 21: Türkiye'de Yapılan Planlar.....85
Tablo-22 : Belediyelerin Stratejik Planlarında Yer Alan ve Almayan Unsurlar.....102
Tablo-23 : Belediyelerin Stratejik Planlamaya İlişkin Yargıları 103

GİRİŞ

Yerel yönetimler, yerel hizmetlerin görülmesi amacıyla ülke yönetimi içinde yer almış kısımlardır. Ülkenin genel sorunları yerine kendi beldelerinin yerel ihtiyaçlarını karşılamak ve belde halkının yerleşim, çevre, sağlık, eğitim ve altyapı sorunlarına çözüm getirmek için çalışırlar. Yerel yönetimlerin, hizmetlerin görülmesinde ve yatırımların planlanmasında daha gerçekçi, sağlıklı ve isabetli davranabileceği, buna bağlı olarak da kaynak, zaman ve işgücü israfının önleneceği ön kabulleri ortaya çıkmıştır.

Yerel yönetim alanlarının kendilerine mahsus meseleleri, ihtiyaçları ve imkanları bulunmaktadır. Demografik yapı, alışkanlıklar, gelenekler ile coğrafyaya ilişkin fiziki şartlar da yerel yönetim alanları arasında farklılıklar oluşmasına vesile olmaktadır. Yerel halkın katılımıyla olaşan ve denetlenen yerel yönetimlerin hem ihtiyaçların karşılanması, hem hizmetlerin görülmesinde adaletin sağlanması, hem de üretim de kaynak dağılımının en iyi düzeyde gerçekleştirilmesi mümkün olabilecektir.

Yerel yönetimlerin varlık sebebini fonksiyonel etkinliğin sağlanması ve demokratik yönetimin gerçekleştirilmesi oluşturmaktadır. Bölge halkının tercihlerinin daha kısa yol izlenerek ve daha kısa zaman içinde yönetim birimine iletilmesi yönetişimde önemli bir enerji tasarrufu gerçekleştirmektedir. “Demokratik yapının desteklediği ülke yönetimleri, diğerlerine oranla daha işlevsel etkinliğe sahip görünmektedir.”[1]

Yerel yönetimler alanındaki reform ve demokratikleştirme çabalarına paralel olarak yerel yönetimlerin önemi de artmaktadır. Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi, fonksiyonelleşmesi ve görevlerini daha etkin şekilde yapabilme konusunda mesafe alması toplumun demokratikleşmesinden özgürlüklerin gelişmesine, iktidarın tabana yayılmasından gelir dağılımında düzelmeye kadar bir dizi sonuç üretmektedir.

Yerel yönetimlerin, ülkemizde yerel yönetim adıyla, özellikle belediye olarak toplum hayatına girmesi Tanzimat Fermanıyla olmuştur. Teşkilatlanma ve işleyişinde Fransa yerel yönetim uygulamalarının etkisi açık olarak görülmektedir. Geleneksel Osmanlı yönetimi içinde çoğunlukla vakıflar aracılığıyla karşılanmakta olan yerel hizmetler, belediyeleşme süreciyle birlikte bu yeni teşkilatlarca görülmeye başlamıştır.

1970’li yıllardan başlayarak yerel yönetimler üzerinde araştırmalar yoğunlaşmıştır. Bu çalışmalara paralel olarak bazı hizmetlerin görülmesi sorumluluğunun yerel

[1] Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1998, s.1

yönetimlere devredilmesi konusu üzerinde de durulmuştur. 1980'li 1990'lı yıllar boyunca da dünyadaki yerelleşme yaklaşımlarının ağırlığı görülmektedir. 2000'li yılların başına kadar başta il özel idareleri ve belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve etkinliğinin artırılmasına yönelik tartışma ve değerlendirmeler yerel yönetim reformu ile bir sonuca ulaşmıştır. Ülkemizde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi düşüncesinin pekişmesinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının etkilerini dikkate almak gerekmektedir.

Bu çalışmada, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin gerekli olduğu değerlendirmesinden hareketle, yerel yönetimlerin yerel hizmet ve yatırımların gerçekleştirilmesindeki etkinliği üzerinde durulmaktadır. Çalışmada yerel yönetimlerin dönemler itibariyle kıyaslanmasından daha ziyade yerel yönetimlerin genel yönetim içinde kamu hizmetlerine katılmada başarısı değerlendirilmeye çalışılmıştır. Dönemler itibariyle yapıları, fonksiyonları verimlilikleri değişiklikler gösterdiğinden yerel yönetimlerle ilgili veriler yıllar itibariyle belirtilmeye çalışılmıştır.

Üretim faktörlerinin en verimli şekilde istihdam edilebilmesinin, kaynak israfı ve kapasite düşüklüğünün önlenebilmesinin öncelikle gerçekçi ve tutarlı planlamayla mümkün olabileceği değerlendirildiğinden planlama, çalışmada belirginleştirilen konulardan biri olmuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde, genel yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümü işlenerek genel ve yerel yönetimlerin yapılanmaları ve gelişimleri üzerinde durulmaktadır. Bu bölümde ayrıca, genel yönetim - yerel yönetim ilişkilerine ve yerel yönetimler alanında yapılan yenilik ve reform çalışmalarına da yer verilmektedir.

İkinci bölümde yerel yönetimlerin gelirleri ve giderleri ele alınarak yıllar itibariyle değişmeler belirtilmeye; yerel yönetimlerin, yatırımlar ve hizmetlerin gerçekleştirilmesindeki etkinliği belirlenmeye çalışılmıştır. Bu bölümde yerel yönetimlerin performansına yönelik eleştirilere kısaca değinildikten sonra yerel yönetimlerin üstlendiği görevler ile fiilen yerine getirebildiği işler incelenmeye ve buna bağlı olarak fonksiyonlarında görülen değişmeler vurgulanmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde kamu hizmet ve yatırımlarının genel ve yerel yönetimler arasında dağılımı, bu alan içinde fonksiyonel olan merkezi birimler ve yerel yönetimler ile bunların üstlendiği görevler üzerinde durulmaktadır. Bu bölümde ayrıca planlama ko-

nusuna da yer verilmiştir. Genel ve yerel yönetimlerde planlama işlevinin gelişim süreci de ele alınmak suretiyle işlenmeye çalışılmış, stratejik planlama üzerinde özellikle durulmuştur.

Çalışma genel idare dışında kamu hizmetlerinin planlanması ve görülmesinde ülke idari yapısı içinde oldukça önemli bir yer işgal eden özerk kurumlar olarak yer yönünden yerinden yönetim birimlerine inhisar ettirilmiştir. Bu tanımın içine giren il özel idareleri ve belediyeler yıllar itibariyle kapsamı ve verimliliği değişmekle birlikte kamu hizmetlerini yerel düzeyde gören aktif birimler olmuştur. Buna karşılık, kendilerine yüklenilen kamu hizmetlerini karşılamada yetersiz ve etkisiz kalmaları ve bu merkezlerde yaşayan toplulukların ihtiyaçlarını görmede yeterince fonksiyon üstlenememeleri sebebiyle köylerin yalnızca oluşum ve teşkilat yapısına değinilmiş, çalışmanın diğer bölümlerinde bu yönetim birimlerine yer verilmemiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

MERKEZİ YÖNETİM - YEREL YÖNETİM AYRIMI VE TEŞKİLATLANMA

I. MERKEZİ YÖNETİM VE GENEL İŞLEVLERİ

A. Kamu Hizmetlerinin Teşkilatlanması

Devlet kavramı, kamu hizmetlerinin teşkilatlanması sonucu ortaya çıkan bir kavramdır. Geniş anlamıyla devlet, bu teşkilatlanma ile ortaya çıkan kamu gücüne ve dolayısıyla kamu tüzel kişilerinin tamamına verilen isimdir.[2] Dar anlamda ise siyasal ve merkezi nitelikteki kamu tüzel kişiliği teşkilatlanması kastedilmektedir.[3]

Kamu hizmeti kamu kurumunun kendisi ya da yakın gözetimi altında özel teşebbüs tarafından kamuya sağlanan hizmetlerdir. Kamu hizmetinin kamu hizmeti olarak tanımlanması ve nasıl yürütüleceği yasama organınca belirlenmektedir.[4]

Mahalli idareler kamu gücünü kullanarak kamu hizmeti üreten kurumlardır. Kamu hizmeti konusu ekonomi, kamu maliyesi, anayasa hukuku alanında önemli bir yere sahiptir.[5] Bu anlamda devletin görevleri kamu hizmetinin görülmesi ile eş anlamlı olmaktadır. Zaten kamu kesiminin oluşması, kamu hizmetinin karşılanmasında optimal kaynak dağılımının piyasa tarafından oluşturulamamasından kaynaklanmaktadır.[6] Bazı mal ve hizmetler bu hizmetten faydalanana ödetmek üzere bölünebilir olmadığından kamu otoritesince karşılanması gerekmektedir. Bazı mal ve hizmetler ise bölünüp satılabilir olmasına karşılık dışsallıkları sebebiyle devlet tarafından karşılanmaktadır.[7]

Hizmetlerin devlet tarafından karşılanması ifadesi kamu otoritesinin sorumluluğu altında ve doğrudan veya özel sektör eliyle dolaylı olarak yerine getirilmesi anlamına gelmektedir.

---

[2] Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Metinler Matbaacılık, 1988, s.82
[3] a.g.e., s.83
[4] Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 27. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi; 2008, s.10
[5] Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti: Kavramsal ve Hukuksal Rejim**, 2. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2004, s.5
[6] Güneri Akalın, **Kamu Ekonomisi**, 2. Baskı, Ankara, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, 1986, s.5
[7] Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş: Devletin Ekonomik Bir Kuramı**, 5.Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1997, s.13

Faaliyet, iş anlamında kullanılabildiği gibi kamu kuruluşları anlamında da kullanılan kamu hizmeti, kamu yönetiminin temel kavramlarından biri olan kamu yönetimi faaliyet alanının belirlenmesinde faydalanılmaktadır.[8]

Kamu hizmeti kamu yönetimi çerçevesinde yerine getirilmektedir. Kamu yönetimi yasama ve yargı fonksiyonu dışındaki devlet kuruluşlarını kapsamaktadır. Ülkemizdeki kamu yönetimi kurumları genel yönetim, yerel yönetim, hizmetsel yönetim, meslek kurumları, denetleme ve danışma kurulları ve özel hukuk yapılı kuruluşlar olarak gruplandırılabilir.[9]

Sosyal hayatın idaresi için gerekli müşterek ihtiyaçların devlet tarafından karşılanması şeklinde ortaya çıkan kamu hizmetinin temel ilkeleri süreklilik, eşitlik ve etkenlik olarak belirtilmektedir.[10] Buna tarafsızlık ilkesi de eklenmektedir.[11]

Türk kamu yönetiminde kamu hizmetinin temel şartları kamuya yönelik kamu yararını esas alan bir hizmet olması ve hizmetin kamu kuruluşlarınca veya ilgili kamu kuruluşunun yakın denetiminde özel sektör eliyle yapılmasıdır.[12]

Kamu hizmeti çeşitli özelliklerine göre nitelendirilmektedir. Organik bakımdan kamu hizmeti, belli bir örgütü, yani idareyi ifade etmektedir. Maddi açıdan, kamu yararını ve ihtiyaçlarını karşılayan faaliyetlere verilen addır. Şekli açıdan ise kamu hizmeti, bir hukuki rejimi ifade etmektedir.[13]

Merkezi yönetimde bütün hizmetler ile bunlarla ilgili karar alma ve uygulama gücü merkezde toplanmıştır. Hizmetler merkezi hiyerarşi içindeki kamu görevlilerince görülür. Bu hizmetlerin görülmesinde kullanılan gelir ve giderler de merkezde toplanmıştır. Esasen, merkezi yönetim "yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşi içindeki kuruluşlar tarafından yürütülmesidir".[14] Merkezi yönetimin yerine genel yönetim, devlet idaresi ve merkezden yönetim deyimleri de kullanılmaktadır.

---

[8] Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.9
[9] **a.e.** s.6-8
[10] Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Meram Yayınevi, 1992, s.59
[11] Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 10. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s.31-32
[12] **a.e.** , s.28
[13] İsmet Giritli,Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku Dersleri**, C.I, İstanbul, Filiz Kitapevi, 1987, s.127
[14] Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s.94

Kamu hizmetlerinin kamuya bir bütünlük içinde sunulması gerekmektedir. Hizmetlerin sunulmasında verimliliğin sağlanabilmesi için de yönetim, merkezi ve yerel yönetim olarak teşkilatlanmaktadır.[15] Kamusal mal ve hizmetler bir takım kıstaslara ve etkenlere göre merkezi ve yerel yönetimler arasında dağıtılmaktadır.[16]

B. Merkezi Yönetimin Teşkilatlanması

Ülkemizde devletin temel idari fonksiyonları, genel yönetim kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir. Genel yönetim kuruluşları arasında özellikle merkez örgütlerinin ağırlığı hissedilmektedir. Merkez örgütü Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklardan oluşmaktadır.

1. Cumhurbaşkanı

Devletin yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanı daha önce yasama meclisince seçilmekteyken 2007 yılında çıkarılan 5678 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikle 5 yıl süreyle görev yapmak üzere halk tarafından seçilmesine imkan tanınmıştır. Cumhurbaşkanının temsil ve yönetme yetkilerinden başka yasama ve yargı alanlarına ilişkin görevleri de bulunmaktadır. Yasama görevlerinin hemen tamamı şekli hususları içermektedir. Bunların başlıcaları kanunları yayımlamak, yasama meclisinin ilk toplantısını açış konuşması yapmak, kanunların ve Anayasa değişikliklerini gerekli görmesi halinde meclise iade etmek, halkoyuna sunmak, kanunların iptali hususunda anayasa mahkemesinde dava açmak, meclis seçimlerinin yenilenmesine karar vermek gibi görevlerdir.

Yargıya ilişkin olan görev ve yetkileri de yüksek yargı organlarının bazı üyelerinin atanmasına ilişkindir.

Yürütmeye ilişkin görevleri daha kapsamlı ve esasa ilişkin olan konuları içermektedir. Bunlar arasında başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak, silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar vermek, kararnameleri imzalamak, bazı üst düzey kurum ve kuruluş başkanlarını seçmek gibi görevler bulunmaktadır.[17]

---

[15] Toprak, **a.g.e.**, s.6

[16] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar,** 2. Baskı, Ankara, 2009, s.135

[17] Muzaffer Sencer, "Türkiye'de Genel Yönetimin Merkez Örgütü", **AİD**, C.XVII, Sayı: 3, Eylül-1985, s.10-14; Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s.108-110

1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi Cumhurbaşkanının yerine getirdiği görevleri ve kullandığı yetkileri iki gruba ayırmaktadır (madde 105). Bunlardan tek başına yaptığı işlemler, yapması sebebiyle sorumlu tutulamayacağı işlemlerdir. Bir de ikili ya da üçlü imza ile yürürlük kazanan işlemler vardır ki, bunlarda sorumluluk işlemde imzası bulunan başbakan ve bakana aittir.

2. Bakanlar Kurulu

Başbakan ve bakanlardan kurulan bakanlar kurulunun başı başbakandır. Ancak, başbakan, bakanlar kurulunun başı olmakla birlikte hiyerarşik üstü değildir. Bakanların görevleri ile ilgili olarak başbakana karşı sorumludurlar. Anayasaya göre "Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Başbakan, başkanların görevlerinin anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlü" kılınmıştır.

Diğer yandan, Bakanlar Kurulu da bakanların hiyerarşik üstü sayılmamaktadır. Bu nedenle de bakanlıkların eylem ve işlemlerine karşı Bakanlar Kuruluna husumet yöneltilememektedir.

Bakanlar Kurulu siyasi ve idari bir organ olarak devletin üst düzeydeki yürütme kararlarını alır. Tüzük çıkarma, kararname ve tebliğ yayınlama gibi genel düzenleyici işlemleri yapabilmektedir. Bunlar ve benzeri bir çok idari görevi daha bulunmaktadır.

3. Bakanlıklar

Genel yönetimin üstlendiği kamu hizmetleri ilkece bakanlıklar biçiminde örgütlenmiştir.[18]

1982 Anayasası bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatlarının kanunla düzenleneceğini belirtmiş (madde 113), 2680 Sayılı Yetki Yasasına dayanılarak çıkarılan kararname[19] ile de bakanlıkların kurulması sırasında uyulacak esaslar belirtilmiştir. Buna göre idarenin kuruluş ve görevleriyle bütünlüğünü bozmayacak; etkili bir iş bölümü, denetleme ve koordinasyonun sağlanması; benzer

[18] Turgut Tan, **Planlamanın Hukuki Düzeni**, Ankara, TODAİE Yayını, 1976, s. 56-57
[19] 174 Sayılı Kararname, 14.12.1983 tarih ve 18251 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

hizmetlerin aynı bakanlık bünyesinde örgütlenmesi[20] şeklinde özetlenebilecek esaslar kabul edilmiştir.

Ekonomik konularla ilgilenmek üzere temel sektörler olan maliye, sanayi, ticaret ve tarım alanlarıyla doğrudan ilgili bakanlıklar kurulmuştur. Bayındırlık ve iş hayatıyla ilgili bakanlıklar da bunlara eklenmiştir.

Bakanlıklar merkez örgütü ile birlikte ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatları ve ilgi kuruluşlardan oluşmaktadır. Bakanlıkların bünyesinde ana hizmet, danışma, denetim ile yardımcı hizmet birimleri bulunmaktadır.

Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de bakanlıklar düzeyinde giderek bir temerküzleşmenin gözlemlendiğine dikkat çekilmektedir.[21] Dağınık örgütlenmelerde ortaya çıkan koordinasyon sıkıntısı ve bunun yol açtığı kaynak ve işgücü israfının, bakanlıklar düzeyinde birleşme ve toparlanmaya gerek duyurduğu söylenebilir.

Bakanlıkları temsil eden bakanlar hem siyasi, hem idari görev yaparken bunun dışındaki bütün bakanlık çalışanları yalnızca idari görev yapmaktadırlar.

Başbakan bakanlardan biri ve en önemlisi olarak Bakanlar Kurulunun başı sıfatıyla bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmekle görevlidir (1982 Anayasası, madde 112). Başbakan bir yandan bütün bakanlıkların çalışmalarından ve bunlar arasında koordinasyondan sorumlu olduğu gibi diğer yandan idari bakımından da bakanların görevlerini hukuk çerçevesinde yerine getirmelerini sağlamakla görevlidir.

Bakanlıklar merkez örgütü ile birlikte ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatları ve ilgi kuruluşlardan oluşmaktadır.

Bakanlıkların bünyesinde ana hizmet, danışma, denetim ile yardımcı hizmet birimleri bulunmaktadır.

[20] Tan, **a.g.e.**, s.79
[21] **a.y.**

II. YEREL YÖNETİMLER VE GENEL İŞLEVLERİ

A. Genel Olarak Yerel Yönetimler

"Yerel yönetim yada yerinden yönetim, yönetim biliminde adem-i merkeziyet (decentralization) olarak bilinen bir kavramdır."[22] Adem-i merkeziyetin, ilki yetki genişliği ilkesiyle merkezi yönetimin bir takım yetkilerini taşrada oluşturulan teşkilata devretmesi, ikinci şekli ise bir takım işleri görme yetki ve sorumluluğunun tüzel kişilik sahibi özerk kurumlara bırakılması şeklinde iki türü bulunmaktadır ki, gerçek yerinden yönetimi ikincisi oluşturmaktadır.[23]

Yerinden yönetim kuruluşlarının en önemli özelliği tüzel kişiliğe sahip olmalarıdır. Buna bağlı olarak kendi organlarınca kullanılan irade gücü, mal varlığı, gelir ve giderleri bulunur.[24] Yerel yönetim kuruluşlarının kurucuları, hizmet yöresinin seçmenleridir. Karar organları yerel idareye karşı idari özerklik gücünden faydalanırlar.[25]

Yerinden yönetim kuruluşlarının özellikleri özerk olmaları, tüzel kişiliğe ve kendilerine ait bütçeye sahip bulunmaları; teşkilatı, personeli ile iş ve işlemlerinin kendi organlarının uhdesinde bulunması ve genel yönetimin vesayet denetimine tabi olması şeklinde ifade edilmektedir.[26]

Yerinden yönetim siyasi ve idari yerinden yönetim olarak başlıca iki kısma ayrılır. İdari yönden yerinden yönetimde hizmet bakımından ve yer bakımından olmak üzere iki başlığa ayrılır. Araştırmamıza konu olan kısım yer yönünden yerel yönetimlerdir. Siyasi yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim konuları üzerinde durulmayacaktır.

Yer yönünden yerinden yönetim, belli bir yerleşim yerinde yaşayanların müşterek yerel ihtiyaçlarının, mahalli kamu hizmetlerinin, tüzel kişilik kazandırılan ve genel yönetimden ayrı kurumlar eliyle görülmesi olarak tanımlanmaktadır.[27]

---

[22] Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4. Baskı, Ankara, Cem Yayınevi, 2000, s.19
[23] **a,y.**
[24] Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s.97
[25] Halil Nadaroğlu , **Mahalli İdareler**, Beta Yayınları, İstanbul, 1994, s.24
[26] Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s.97-98
[27] Selçuk Yalçındağ, "Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim", **ÇYYD**, C.IV, Sayı: 2, s.3

Ülkemizde yer yönünden yerinden yönetim kapsamında olan üç kurum bulunmaktadır. Bunlar il özel idaresi, belediye ve köy yönetimleridir.

Köy yönetimlerinin mevcut işleyiş içinde yatırımlar ve yatırım gerektiren kamu hizmeti görme konusunda işlevleri çok sınırlı olduğundan yatırımlar ve hizmet planlaması bölümünde köy yönetimlerinden söz edilmeyecektir.

B. Yerel Yönetimi Şekillendiren Unsurlar

Adem-i merkeziyet, yerinden yönetim, yetki genişliği, yerel yönetimlerin önemi, demokrasi, subsidiarite, yerel özerklik kavramları yerel yönetim olgusunu şekillendiren kavramlardır.

1. Adem-i Merkeziyet

Adem-i merkeziyetçiliğin önemli kavramlarından birini yerel yönetimler oluşturmaktadır.[28] Adem-i merkeziyet kavramı hukuki bakımdan yerinden yönetimi ifade için de kullanılmaktadır.[29] Adem-i merkeziyet siyasi ve idari; idari adem-i merkeziyet de hizmet yönünden ve yer yönünden adem-i merkeziyet olarak ayrılmaktadır.[30]

Batıdaki sanayi devriminden elde edilen sonuçlar üzerine merkeziyetçi, bürokratik, otokratik nitelikli reformlar yapılmaya çalışılırken ülkemizde batıdaki bu gelişmenin aksine muhassıllık meclisleri gibi ademi merkeziyetçilik olarak değerlendirilebilecek uygulamalar yapılıyordu.[31] Merkeziyetçilik ve bürokratikleşme tanzimatın en önemli yönetim prensibi olmakla birlikte şartların zorlamasıyla ademi merkeziyetçiliğe de yer verilmişti. Bununla birlikte İttihat ve Terakki içinde merkeziyetçi geleneğin üstünlük sağlamasına bağlı olarak devlet yönetimi merkeziyetçi, devletçi ve otoriter bir yapıya kavuşmuştur.[32]

Siyasi yönden ademi merkeziyet yasama ve yargı erklerinin yerel düzeyde oluşturulup kullanılmasına imkan tanımaktadır. Bu ilkeye uygun olarak teşkilatlanan ülkelerde federasyonel, konfederasyonel yapılar oluşmaktadır. Üniter devletlerde yerel

---

[28] Mustafa Ökmen, "Türkiye'de Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması", **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Haz.: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, Ankara, Nobel Yayınevi, 2008, s.46

[29] Lütfi Duran, **İdare Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını ,1982, s.52

[30] Selçuk Yalçındağ, "Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim", **ÇYYD**, C.IV, Sayı: 2, s.3

[31] Ökmen, **a.g.e.**, s.47

[32] Ökmen, **a.g.e.,** s.47-49

yönetimler kamu tüzel kişisi durumundadırlar. Buna karşılık federasyonlarda yerel yönetimler federe devletlere veya eyaletlere bağlı olmaktadır.

İdari ademi merkeziyetin birinci türü hizmet yönünden olanıdır. Bu tür idareler belli kamu hizmetlerinin görülmesi için teşkilatlanmıştır. İkinci türü ise yer yönünden yerinden yönetim birimleridir. Belediyeler, il özel idareleri ve köyler bu bölümde yer almaktadır. Mahalle yönetimleri ise tüzel kişiliğe sahip olmadığı için bu kapsama dahil olmamaktadır.

2. Yetki Genişliği, İdari Vesayet ve Yerel Özerklik

Merkezden ve yerinden yönetim bir arada uygulanırken yönetimde bütünlüğü sağlamaya matuf olarak yetki genişliği ile idari vesayet ilkeleri iki yardımcı araç olarak kullanılmaktadır. Yetki genişliği ilkesi tek bir tüzel kişilik içindeki teşkilat ve birimleri bütünleştirirken, idari vesayet ise merkezi yönetim - yerinden yönetim kuruluşlarının birliğini sağlamaktadır.[33] "Yerinden yönetim yetki genişliğine dayanan merkezi yönetime göre daha güçlü bir yönetim biçimidir."[34]

"Yetki genişliği, merkezden yönetimin ilkelerinin yumuşatılmış bir şekli" olarak tanımlanmaktadır.[35] Bu ilkeye istinaden yetki kullanan taşra idaresi, görev alanıyla ilgili konularda kendiliğinden karar alma ve uygulama gücüne sahip olmaktadır.[36]

Yetki genişliği ilkesiyle genel yönetimin taşra kuruluşlarındaki yüksek görevlilere belli konularda kendi başına karar alıp uygulama imkanı verilmektedir. Bununla birlikte yetki devrinde bulunan makamlar, aktarılan bu yetkiye istinaden alınan kararları ve yapılan uygulamaları denetleme yetkisine sahip bulunmaktadır; buna hiyerarşik denetim denmektedir.[37]

Yetki genişliği ilkesiyle merkezden yönetimin yumuşatılmasına çalışılırken yerinden yönetimin, yönetimin bütünlüğü üzerinde doğuracağı zafiyeti izale etmek üzere

---

[33] Cengiz Derdiman, **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, İstanbul, Aktüel Yayınları, 2005, S.6
[34] Toprak, **a.g.e**, s.9
[35] Gözübüyük, **Türkiyenin Yönetim Yapısı**, s.100
[36] **a.y.**
[37] Derdiman, **a.g.e.,** s.6

de idari vesayet ilkesine yer verilmiştir. Ayrı tüzel kişiliklere sahip yerel yönetimler ve kamu kurumları devlet tarafından kamu yararı amacıyla denetlenmektedir.[38]

Vesayet denetimi sınırsız ve dayanıksız olarak kullanılamaz; kanunla belirlenen esas ve usullere göre yerine getirilmesi, yerel yönetimlerin özerkliğinin korunabilmesi için mecburidir.[39]

Özerk yerel yönetimler bakımından özerklik, idari yönden kendi karar organlarıyla serbestçe karar alabilmelerini, mali yönden ise bu kuruluşların ayrı mal varlığı ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ve harcamalarını kendi karar organlarının kararlarıyla yapabilmelerini ifade etmektedir.

Yerel özerklik kavramı ise Avrupa Konseyince yerleştirilmeye çalışılan yöre halklarının özgürlüğüne saygı duyulması, merkezi yönetim vesayetinin tamamen ortadan kaldırılması, yerellik bilincinin geliştirilmesi, yerel yönetimlerin siyasi kurumlar üstü kuruluşlar haline getirilmesi gibi ilkeleri içermektedir.[40]

3. Yerel Yönetimlerin Önemi, Demokrasi, Subsidiarite, Yerel Özerklik, Yeniden Paylaşım

Yerel yönetimler; mahalli şartlar ve ihtiyaçların farklılığı, yerleşimlerin birbirine uzaklığı gibi fiziki durumlar ile sosyolojik yönetim ve demografik şartların ortaya çıkardığı ve yerel halkın yönetime katılarak daha iyi hizmet üretilmesinin sağlanması gibi ihtiyaçlardan doğmuştur.[41]

Yerel yönetimleri ortaya çıkaran sebepler fonksiyonel etkinlik ve demokrasi düşüncesi başlıklarında özetlenmektedir. Halkın yönetime katılması yoluyla idari sorumluluk bizzat hizmeti alanlar tarafından üstlenilmekte, seçilmiş yöneticiler üzerindeki denetim gücüyle de yakından denetlenebilmektedir.

Bir yandan hizmet sunulan alanın küçülmesine bağlı olarak toplum tercihlerinin tesbiti de o oranda daha isabetli ve kolay olmakta, diğer yandan yönetici olarak seçilecek kimseler daha yakından tanınabileceği için demokrasi daha etkili işleyebilmektedir. Kamu yönetimi alanındaki demokratikleşme çabaları, yönetime katılmaya olan kamuoyu ilgisini artırmış, bu arada yerel yönetimlerin önemini de artırmıştır. Yerel yönetimle-

[38] Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s.101
[39] **a.y.**
[40] Ruşen Keleş, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, İstanbul, IULA-EMME Yayını, 1993, s.254
[41] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi,** s.131; Gözübüyük, **Türkiyenin Yönetim Yapısı** , s.96

rin önemi, yerel hizmetlerin yürütülmesinde verimli olmaları ve bu yolla merkezi idarelerin yükünü hafifletmeleri, teşebbüs kabiliyetlerinin yüksek olması, hemşerilik duyguları ve demokratik değerlerin gelişmesine katkıları ve güçlü merkezi hükümete karşı fren ve denge unsuru olmaları başlıklarında özetlenmektedir.[42] Özellikle halkın yönetime ve dolayısıyla ülke meselelerine ilgi göstermesi; demokrasi kültürü, terbiyesi ve tecrübesinin yerleşmesinde demokrasi okulu fonksiyonu gördüklerine de işaret etmek gerekir. Yerel yönetimlerin merkezi idareye karşı oluşturduğu korumanın özgürlüğün gelişmesine ve iktidarın geniş tabana yayılmasına önemli katkı sağladığına işaret edilmektedir. Diğer yandan, ekonomik kaynaklar ve hizmetlerin yeniden paylaşılması yoluyla düşük gelir gruplarına destek verilmiş olmaktadır.[43]

Subsidiarite kavramı henüz net bir tanıma kavuşmamış olmakla birlikte yerel yönetim alanında yaygın olarak kullanılmaktadır. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Makamlar Komitesi'nin değerlendirmesine göre subsidiarite kavramını oluşturan temel ilke "kamusal sorumlulukların uygulanmasının genel olarak ve tercihen vatandaşlara en yakın makamlara bırakılmasıdır."[44] Hizmetten yararlananın halk olması sebebiyle hizmete en yakın yönetim, halka da en yakın yönetim olacaktır.

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler ve Özerklik Şart'ını 1988 yılında onaylamıştır. Subsidiaritenin bu yolla iç hukuk alanına girdiği söylenebilir.

C. İl Özel İdareleri

1. Kuruluş ve Gelişimi

İl özel idarelerinin hizmet alanı, belediye ve köylerden farklı olarak il coğrafi bölümünün tamamını, hem yerleşim alanı içi ve hem de dışını içermektedir. Bu bakımdan il özel idaresi merkezi yönetimle diğer yerel yönetimler arasında müşterek hizmetleri görmekle sorumlu bir ara düzey yerel yönetim birimi olarak[45] tanımlanmaktadır.

---

[42] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.131-135
[43] **a.e,** s.133-134
[44] Bilal Eryılmaz, **Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, Ankara, MİGM Yayını, No:1, 1995, s.4-11
[45] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi,** s.139

Türkiye'de1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesiyle ortaya çıkan[46] il özel idarelerinin görev, yetki, organlar ve teşkilatı 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati ile yapılan değişiklikle yeniden düzenlenmiştir (Düstur, 2. Tertip, C.V, s.186).

16 Mayıs 1987 tarihinde yapılan düzenlemeyle anılan kanun İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 Sayılı Kanunla da il özel idarelerinin teşkilatı, organları, görev ve gelirlerinde önemli değişiklikler yapılmış, 2005-2008 arasında bu kanunda da bir takım değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

5302 Sayılı Kanunda il özel idaresi "halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" şeklinde tanımlanmaktadır (madde 3).

Merkezi idarenin fonksiyonlarını içeren sorumlulukları il özel idarelerinin görevlerinin bir kısmını, mahalli ihtiyaçları karşılamaya yönelik çalışmalar da ikinci kısmını oluşturmaktadır. Bu görevler birbirinden tam olarak ayrıştırılamayacak şekilde iç içe geçmiştir.[47]

Kural olarak herhangi bir yerleşim yeri il yapıldığında il özel idaresi de kendiliğinden kurulmakta, ilin kaldırılmasıyla varlığı ortadan kalkmaktadır.

2. İl Özel İdaresinin Organları

İl Özel İdaresinin başında vali bulunmaktadır. Böylelikle, vali hem il genel yönetiminin hem de il özel yönetiminin başı durumundadır. Bu durumun il özel idarelerinin belediyeler gibi halkın teveccühünü kazanamamasına ve merkezi yönetimden ayrı düşünülmemesine yol açtığına dair eleştiriler yapılmıştır.[48] Bununla birlikte, 5302 Sayılı Kanunla il genel meclisi başkanlığının meclis üyeleri arasından seçilmesi kuralının getirilmesiyle il özel idarelerinin karar alma sürecinde valilerin etkisi azaltılmıştır.

İl özel idaresinin diğer organları il genel meclisi ve il encümenidir.

---

[46] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.140

[47] Ahmet Narinoğlu, **Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama**, İstanbul, Mart Matbaacılık, 2007, s.46

[48] Ziya Çoker, "İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir?", **AİD**, C.XX, Sayı: 3, Eylül-1987, s.13

a) İl Genel Meclisi

Bu meclis mahalli idareler seçimi esnasında ildeki seçmenlerin oylarıyla ilçe düzeyinde seçilen üyelerden oluşmaktadır. İl özel idarelerinin genel karar organlarıdır. Başlıca görevleri il özel idare bütçesini ve kesin hesabını kabul etmek, görev alanlarına ilişkin kararlar almak, iş programlarını karara bağlamak, idarenin mallarını yönetmek, borçlanma yapmak ve bağış kabul etmektir.

b) İl Encümeni

İl genel meclisi esas itibariyle sürekli toplantı ve çalışma halinde değildir; tatil kararı aldığı ay dışındaki her ayın ilk haftasında toplanır. Bütçenin görüşüldüğü toplantı 20, diğer toplantılar 15 günle sınırlandırılmıştır. Bunun dışında il genel meclisine ait görevler il encümeni tarafından yürütülür.

İl encümeninin başlıca diğer görevleri stratejik plan ve yıllık çalışma programıyla ile il bütçesi ve kesin hesabı hakkında il genel meclisine görüş bildirmek; yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak; bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak; vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar liraya kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek; taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek; vali tarafından gönderilen her türlü iş hakkında karar vermek; ihaleleri bizzat veya ilgili daire aracılığı ile yapmaktır (5302 Sayılı İl İdaresi Kanunu, madde 26).

c) Vali

Vali, il özel idaresinin yürütme organı olmak yanında aynı zamanda il encümeninin de başkanıdır.

Valinin il özel idaresinin yürütme organı olarak başlıca görevleri şunlardır:

İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak; il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek; il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak; il özel idaresini devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı

veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek; il encümenine başkanlık etmek; il özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek; il özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek; yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak; il genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak; bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak; il özel idaresi personelini atamak; il özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek; şartsız bağışları kabul etmek; il halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak; bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak; kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak (5302 Sayılı İl İdaresi Kanunu, madde 30).

3. İl Özel İdaresinin Teşkilatı ve Personeli

İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. Norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur (5302 Sayılı İl İdaresi Kanunu, madde 35).

Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına düzenler ve yürütür.

D. Belediyeler

1. Kuruluş ve Gelişimi

Vilayet Nizamnamesinden önce uygulamaya giren ve mahalli düzeyde verginin tespiti, dağıtımı, tahsili gibi işleri yapmak üzere merkezden gönderilen ve muhassıl denen kişilere yardımcı olmak üzere kurulan muhassıllık ya da memleket meclislerinin bizde mahalli idare kurullarının sınırlı da olsa ilk uygulaması olarak sayılabileceği belirtilmektedir.[49] Bu meclisin üyeleri yöre halkı tarafından seçilmekteydi.

Ancak, sözü edilen bu meclisler ile belediyecilik teşkilatı arasındaki ilişki dolaylı bir ilişkidir.

[49] İlber Ortaylı, **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE Yayını, 1974, s.15

Organlarının belirlenmesinde seçim yerine tayin usulü uygulansa da, gerek şehremini meclisine yöre halkından güvenilir kimselerin tayin edilmesi, gerekse ifa ettiği hizmetler bakımından, 1854 yılında İstanbul'da kurulan Şehremaneti, bugünkü belediyeciliğin ülkemizdeki ilk uygulamasıdır.[50]

1864 ve 1871 yıllarında Vilayet Nizamnameleri belediyecilik konusunda hükümler içeriyordu. Mesela, 1864 tarihli Nizamnamenin 4. maddesi "her köy bir belediye dairesi sayılır" demekteydi.[51] Vilayetlerde belediye meclislerinin oluşumu ve memurların görevlerine ilişkin ayrıca talimatname çıkarılmıştı.[52]

1871 tarihli Nizamname ile 1864 tarihinde başlatılan belediyelerin kuruluş çalışmaları olgunlaştırılmış ve organlar ile görevler daha tafsilatlı şekilde düzenlenmiştir. En önemlisi, belediyeler il yönetimi içinde idari bir varlık olarak ortaya çıkmıştır. [53]

1877 yılında yapılan düzenleme ile her şehir ve kasabada bir belediye meclisi kurulması öngörülmüştü.[54] Belediyelerin görevleri de yeniden düzenlenerek tadat edilmişti.

Cumhuriyet döneminde belediyelere ilişkin ilk düzenleme 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunudur. Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyetine geçişte merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, genel hatlarıyla korunmuştur. Bununla birlikte, özellikle batı kültürünün kurulup yerleştirilmesinde 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunuyla belediyelere ve şehir planlamasına önemli görevler yüklenmiştir.[55]

Bu kanunun çıkarıldığı tarihte Türkiye genelinde 492 belediye bulunmaktaydı. Cumhuriyetin ilanından önce Osmanlı Devleti sınırları içinde 389 belediye kurulmuştu.[56]

1930-45 döneminde yerel yönetimlerce, bu arada belediyelerce görülmesi gereken birçok hizmet ve yerel yönetim kaynağı merkez teşkilatı bünyesinde oluşturulan

---

[50] **a.e.**, s.115-123
[51] **a.e.**, s.166
[52] Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.170
[53] Ortaylı, **a.g.e.**, s.170
[54] **a.e.**, s.187
[55] İlhan Tekeli, **Türkiye Kentleşme Yazıları**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1982, s.331
[56] Veysel Atasoy, **Türkiye'de Mahalli idarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, İstanbul, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını, 1992, s.109

kuruluşlara devredilmiş, hükümet programları ve kalkınma planlarındaki hedefler göz ardı edilerek yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları daraltılmaya çalışılmıştır.[57]

İkinci dünya savaşı sonrasında ortaya çıkan sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmelere paralel olarak anılan alanlarda bir takım değişmeler olmasına karşılık belediyecilik mevzuatında ve belediyelerin özerkleşmesinde pek mesafe alınamamıştır. Tersine, 1960'lara kadar genel yönetimin içinde merkezi yönetimin ağırlığı artma eğilimini sürdürmüştür.

Bununla birlikte bu yıllar arasında belediyeler görevlerini bihakkın yapabilen, yeterli hizmet üretebilen kuruluşlar olamadığı gibi ancak merkezi idare yardımlarıyla varlığı sürdüren politize birimler haline gelmiştir.[58]

1960-1980 döneminde belediyecilik konusu önemli gündem maddeleri arasında yer almıştır. Bunda 1961 Anayasasının yerinden yönetim ilkesini, anayasa kapsamına almasının etkili olduğu söylenebilir. 1961 Anayasasının yerel yönetimlere yargı güvencesi yanında görevleriyle mütenasip kaynak sağlanmasını kayıt altına alması da önemli bir gelişme olmuştur.[59]

1973-80 arasında şehir merkezlerine yönelik giderek yoğunlaşan kırsal kesim göçleri yanında, genel yönetimle belediye yönetimlerinin muhalif siyasi partilere ait olmasından kaynaklanan sorunlar ve gerilimler ile yerel yönetimlerin problemlerindeki çoğalma yerel yönetimlere olan ilgiyi artırmış ve tartışmalara yol açmıştır.[60]

1980'lerdeki liberalleşme eğilimlerine ve yerel yönetimlerin geliştirilme çabalarına, 1990'lı yıllardaki küreselleşme hareketlerine rağmen yerelleşme alanında önemli mesafe alınamamıştır. 1997 ve 2001 yıllarında yasama organına sunulan Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslağı kanunlaşamamış, 2002 yılında yeniden başlatılan çalışmalar aralarında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun da olduğu bir dizi kanunun çıkarılmasıyla sonuçlanmıştır. Böylelikle, Türki-

[57] Bilal Eryılmaz, "Yerel Yönetim Sendromu", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı 4, 1995, s.343
[58] Ökmen, **a.g.e.**, s.53
[59] **a.y.**
[60] **a.e,** , s.54

ye'deki belediyecilik tecrübesine önemli katkı sağlayan 1580 sayılı Belediye Kanunu 75 yıllık uygulamasının ardından 2005 yılında yerini 5393 sayılı kanuna bırakmıştır.[61]

2. Belediyelerin Organları

a) Belediye Meclisi

Belediye Meclisi belediyenin karar organıdır. 18 Ocak 1984 tarih ve 2972 Sayılı Kanuna göre belli bir baraja dayalı nispî temsil esasına göre siyasi partilerce gösterilen adayların aldıkları oylara göre beş yıllık süre için seçilmektedir. Belediye sınırları içinde ikamet eden nüfusa göre belediye meclislerine 9 ila 55 üye seçilmektedir.

Belediye meclisi, kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası, meclis tarafından önceden belirlenen günde, mutat toplantı yerinde toplanır. Ekim ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür (5393 Sayılı Belediye Kanunu, madde 20).

Belediye meclisinin başlıca görevleri stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarının kabul edilmesi; bütçenin hazırlanması, bütçede değişiklikler ve aktarmalar yapılması; kesin hesapların karara bağlanması; belediye imar planlarının görüşülüp onaylanması; borç alma ve borç vermeye dair karar alınması; belediyece alınan vergi, resim, harç ve ücretlerin oranlarının tespiti; imtiyaz sözleşmeleri ve bağışların kabulü ile borçlanma yapılması gibi görevlerdir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, madde 18).

b) Belediye Encümeni

İl genel meclisi ile il encümeni arasındaki ilişki ve benzerlik belediye meclisi ile belediye encümeni arasında da bulunmaktadır.

Belediye encümeni stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabını inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, bütçenin ilk incelemesini yapmak, bütçenin bölümleri içinde maddeler arasında aktarma yapmak, kamulaştırma kararı almak ve uygulamak, belediye yasaklarına aykırı davranışları cezalandırmak, belediye taşınır mallarını açık artırmayla satmak gibi görev ve yetkilere sahiptir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, madde 34).

---

[61] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.151

c) Belediye Başkanı

Belediye başkanı belediyenin yürütme organıdır. Aynı zamanda belediye tüzel kişiliğinin de başıdır. 1963 yılına kadar belediye başkanları belediye meclisi tarafından seçilirken, bu tarihten sonra tek dereceli seçimle halk tarafından seçilmeye başlamıştır.

Belediye başkanının da il özel idare yönetiminin başı ve yürütme organı olan vali gibi iki tür görevi bulunmaktadır.[62]

Birinci gruptaki görevleri belediyenin en büyük yöneticisi olarak yürüttüğü görevlerdir. Bunlar belediyenin emir ve yasaklarını uygulamak; belediye meclisi, encümeni ve diğer üst makamların kararlarını yerine getirmek, belediye hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak ve takip etmek şeklinde özetlenebilir.

İkinci gruptaki görevleri ise belediyenin temsilcisi sıfatıyla gördüğü işlerdir. Bunlar arasında da belediye mallarının idaresi, belediye gelir ve alacaklarının takibi ve tahsili, belediye adına sözleşme yapılması, belediye bütçesinden yapılan harcama gerçekleşmelerinin onaylanması ve gider emirlerinin imzalanması, davalı ve davacı sıfatıyla belediye tüzel kişiliğinin temsil edilmesi gibi görevler yer almaktadır.

3. Belediye Teşkilatı ve Personeli

İl özel idarelerinden farklı olarak, belediyelerin bütün iş ve işlemleri belediye personelince yerine getirilmektedir.[63] Belediye personeli norm kadroya uygun olarak belediye başkanı tarafından atanır. Belediye görevlileri devlet memuru statüsündedir.[64]

Belediye teşkilatı norm kadroya göre yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerine sahiptir. Beldenin nüfusu, fiziki şartları, sosyal ve kültürel özellikler ile diğer imkanlar dikkate alınmak ve yine norm kadroya uygun olmak şartıyla belediye meclisi kararıyla sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaç olması halinde diğer birimleri kurulabilir. Norm kadro ilke ve standartları ise İçişleri Bakanlığı ve Devlet personel Başkanlığınca müştereken belirlenmektedir.

---

[62] Haluk Kabaalioğlu, Turan Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, İstanbul, Kazancı Yayınları, 1995, s.197

[63] Derdiman, **a.g.e.**, s.65

[64] Gözübüyük, **Türkiyenin Yönetim Yapısı**, s.206

E. Köyler[65]

1. Kuruluş ve Gelişimi

Ülkemizin yönetim yapısı içinde köylerin tüzel kişilik kazanması 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu ile olmuştur. Nüfusu 2000'den az olan yerleşimler köy olarak tanımlanmış ve cami, mektep, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan toplu veya dağınık evlerde oturan insanların bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte bir köy teşkil ettiği belirtilmiştir.

Köy Kanunu köyün işlerini zorunlu ve isteğe bağlı işler olmak üzere ikiye ayırmıştır. Sağlık, bayındırlık, tarım ve eğitim alanına ilişkin olan köye içme suyu sağlanması, kuyu ve su kanallarının temiz tutulması ve bataklık ve su birikintilerinin kurutulması; okul, köy odası, köy içi yollarının yapılması; köyde hayvan ve zirai ürünlerle ilgili hastalıkların önlenmesi konusunda merkezi yönetim kuruluşlarıyla işbirliği yapmak köyün mecburi işleridir.

Yine bu işlere benzemekle birlikte köyde hamam, çamaşırlık, çarşı-pazar yeri yapmak, mezralara iyi bakmak, sulama tesisi yapmak, orman yetiştirmek gibi daha çok ekonomik ve sosyal işler köyün ihtiyari işleri olarak belirtilmiştir.

2. Köyün Organları

a) Köy Derneği

Köy tüzel kişiliğinin organları muhtar, köy derneği ve köy ihtiyar meclisinden ibarettir. Köy tüzel kişiliğinin karar organı olan köy derneği köydeki bütün seçmenlerin katılımıyla oluşur. Köy derneğinin en önemli görevleri köy muhtarı ve ihtiyar meclisini seçmek, seçimlik işlerin zorunlu kılınmasına karar vermek, köyün başka köylerle birleşmesi ve ayrılmasına, diğer şartlar da yerine gelmiş ve köyde belediye kurulmasına karar vermektir.

b) İhtiyar Meclisi

Köy tüzel kişiliğinin yürütme, denetleme ve bazı konularda karar organı olan köy ihtiyar meclisi tabii ve seçimle gelen üyelerden oluşmaktadır. Tabii üyeler köy oku-

[65] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.173-177; Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s. 214-220; Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.172-186

lu müdürü ve köy imamıdır. Seçimle gelen üyeler beş yılda bir yapılan mahalli idare seçimleri ve muhtarla birlikte seçilirler.

Köy ihtiyar meclisinin başlıca görevleri köy işlerinden hangilerinin imece yoluyla, hangilerinin salma yoluyla yapılacağına karar vermek, kamulaştırma kararı almak, zorunlu işlere katılmayanlara para cezası vermek, köy işlerinin önem sırasına göre sıraya koymaktır.

Köy bütçesi muhtar ve ihtiyar meclisince hazırlanıp bağlı olduğu mülkü idare amirinin onayı ile geçerlilik kazanır.

c) Muhtar

Muhtar hem köy tüzel kişiliğinin başı, hem de devletin köydeki temsilcisi durumundadır. Köy tüzel kişiliğinin başı olarak köyü temsil eder, köyün zorunlu işlerinin yapar ve yaptırır. Köyün müşterek işleri için ihtiyaç duyulan parayı toplamak da muhtarın görevlerindendir.

Devletin temsilcisi olarak nüfus bilgilerini düzenlemek, köydeki olağanüstü gelişmeleri ilgili kurumlara bildirmek, ilgili mevzuatı ve hükümet düzenlemelerin halka duyurmak dirlik ve düzenliği sağlamak ve kamu kurumlarının köyde yürüttükleri çalışmalara yardımcı olmak görevleriyle görevlidir.

Diğer yerel yönetimlerde olduğu gibi köy yönetimi üzerinde de merkezi idarenin vesayet denetimi bulunmaktadır. Görevlerini yerine getirmeyen muhtarlar mülki idare amirlerince görevlerinden uzaklaştırılabilmekte, ihtiyar meclisi ve muhtarın köylünün faydasına olmayan kararları mülki idare amirlerince bozulabilmektedir.

Köylerin gelir kaynaklarının zayıflığı sebebiyle köy hizmetlerinin büyük bir kısmı kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmektedir. Yeni İl Özel İdaresi Kanunuyla il özel idareleri köy hizmetlerinin görülmesinde asli sorumlu durumuna gelmiştir.

III. MERKEZİ YÖNETİM - YEREL YÖNETİM FONKSİYONLARI ARASINDAKİ İLİŞKİLER

A. İdari Yönden

1982 Tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda "idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir" denmektedir (madde 123). Bundan önceki anayasada da aynı hükme yer verilmiştir (madde 112). Burada sözü edilen bütünlükten anlatılmak istenen husus, devlet yönetimindeki hiyerarşiye bağlı sorumluluk ve sürekliliğin vurgulanmasıdır. Yoksa, idarenin çeşitli fonksiyonlar bakımından tüzel kişilikler şeklinde oluşturulamayacağı anlamına gelmemektedir.[66]

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde temel yapılanma merkezi yönetim şeklinde gerçekleşmektedir. Nitekim bugünkü yönetim yapılanmasının ana karakterlerini taşıyan Osmanlı Devleti yönetim yapısında da ana unsur merkeziyetçiliktir. Bir çok siyasal, hukuki ve pratik sebeplerden dolayı ademi merkeziyet ilkesine dayalı yönetim ve yerel yönetim oluşumları ortaya çıkmaya başlamıştır.

Özetle denilebilir ki, mevcut yönetim yapımızda ana iskeleti oluşturan unsur merkezi idare teşkilatı ve personelidir. Yerel yönetimler ise merkez yönetiminin izin verdiği ölçüde oluşumunu sürdürmeye devam etmektedir. Bununla birlikte mahalli yönetimler temel dayanaklarını anayasadan almaktadır.

Merkezden yönetim alt kademelerine inildikçe yetkiler ve takdir yetkisi azalmakta,[67] hemen bütün kararlar üstler tarafından alınmaktadır. Yerinden yönetimde ise yerel yönetimler ve personeli merkezi idareden emir almazlar.[68] Ancak gerek merkezi gerekse yerel idareler için söylenen kural başka mekanizmalarla yumuşatılmaktadır. Yani, hem merkezi yönetimde alt kademelere de yetki kullanma imkanı tanınarak katı merkeziyetçilik azaltılmakta, hem de mahalli idarelerin özerkliğine sınır getirilerek merkezi yönetimin denetimine sokulmaktadır.

Merkezi yönetimde merkeziyetçiliğin yumuşatılmasında, yani karar alma ve takdir hakkı kullanma imkanını astlara da tanımada kullanılan mekanizmalar yetki devri

---

[66] Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri**, İstanbul Üniversitesi SBF Yayını, 1984, s.3
[67] Tortop, **Mahalli İdareler**, s.5
[68] Kabaalioğlu-Yıldırım, **a.g.e.**, s.12

ve yetki genişliği ilkeleridir. Mahalli idareler ise vesayet yoluyla merkezi idarenin denetimine sokulmaktadır.

İdari yönden, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki en önemli ilişki idari vesayet alanında görülmektedir. Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrası şöyledir: "Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir."

İdari vesayet çerçevesi içinde idari vesayet makamları, yerel yönetim organlarının kararlarını aynen kabul ya da iptal etmek durumundadır. Kararda değişiklik yapma ya da değiştirerek onaylama hakkına sahip değildir.

Yerel yönetimler arasında benzeşmenin gerçekleştirilmesi, genel ekonomik ve sosyal kalkınma amaçlarıyla yerel çıkarların uyumlandırılması, yerel yetki sınırları içinde kalınmasının ve görevlerin ihmal edilmeksizin yerine getirilmesinin sağlanması vesayet ilkesiyle elde edilmeye çalışılmaktadır.[69] Yerinden yönetimin bazı sakıncaları da bu ilkiyle giderilmeye çalışılmaktadır.[70]

B. Siyasi Yönden

Ülkemizdeki idari yapılanma üniter bir özellik göstermektedir. Siyasi temsil, yasama ve yargı yetkileri yalnızca bir tüzel kişilik içinde toplanmış olup bu fonksiyonlar başka hiç bir kurumla paylaşılmamaktadır. Bu durum üniter devlet yapısına uygun ve onun bir gereğidir. Federal yapıda örgütlenmiş yönetim biçimlerinde yerel yönetimler yürütme yanında, yasama ve yargı özerkliğine de sahip bulunmaktadır.[71]

Siyasal yönden yerinden yönetimin, başka bir ifade ile siyasal özerkliğin ana unsuru yasama faaliyetlerindeki özerkliktir. Nitekim yerel yönetimlerin yasama ve bir oranda da yargısal özerkliğe sahip olmaları durumunda siyasal yerinden yönetimden söz edilebileceği belirtilmektedir.[72]

---

[69] Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s.101
[70] Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.354
[71] Tortop, **Mahalli İdareler**, s.11
[72] Versan, **a.g.e.**, s.83

Ülkemizde siyasal yönden merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bir fonksiyon bütünlüğü bulunmaktadır. Bu fonksiyon anayasa ile merkezi idareye verilmiş olan görev ve yetki çerçevesinde yerine getirilmektedir.

C. Mali Yönden

Bütçenin birliği ve genelliği ilkesine bağlı olarak bütün kamu gelirleri merkezi bütçede toplanmakta ve bütün harcamalar da burada gösterilmektedir. Yıllık bütçe yasama meclisince onaylanarak yürürlüğe konulmaktadır.

Mahalli idarelerin gelirleri başlıca iki kaynaktan oluşmaktadır. Bunlardan biri genel bütçe gelirlerinden belli bir oranda mahalli idarelere ayrılan ödenekler, diğeri ise yasalar çerçevesinde mahalli idarelerin, hizmetleri karşılığında almalarına imkan tanınan resim, harç ve vergilerdir.[73]

Harcamalar yönünden de belediyelerin faaliyetleri merkezi idare faaliyetlerinin devamı niteliğindedir.

Yatırımların gerçekleştirilmesi konusunda mahalli idareler, kalkınma plan ve yıllık programlara uygun hareket etmek zorundadırlar. Bu mecburiyet doğal olarak yatırımlar konusunda mahalli idareleri merkezi idarenin hizmet eksenine oturtmaktadır.

D. Hizmetler Yönünden

Kural olarak, merkezi ve mahalli idarelerin görevleri birbirinden ayrılmış ve farklılaştırılmıştır. Ancak, bu görevler her zaman kesin çizgilerle birbirinden ayrılamaz.

Kamu hizmetlerinin merkezi ya da mahalli idarelerce görüleceğine dair ekonomik, sosyolojik ve teknik kıstaslar olsa bile sonuçta iş bölümünü devlet yapar. İşbölümü; hizmetin tanımlanması, en uygun idareye bırakılması ve ayrı iki idare tarafından tekrar suretiyle görülmemesinin sağlanması ile gerçekleştirilir.[74]

Bazı kamu hizmetleri nitelikleri gereği bölünemezler. Bazıları yalnızca merkezi idarenin yerine getirebileceği türden hizmetlerdir. Bu sebeple anılan görevler mecburen merkezi idare tarafından görülür. Bazı kamu görevleri ise hem merkezi idarece,

[73] Tortop, **Mahalli İdareler**, s.112
[74] Atasoy, **a.g.e.,** s.61-62

hem mahalli idarelerce görülebilir niteliktedir. Hatta bazıları özel sektör tarafından bile görülebilir.

Çok genel bir sınıflama ile merkezi idarenin gördüğü kamu hizmetleri ülke genelini ilgilendiren, daha büyük mali harcama gerektiren hizmetler olurken; mahalli idarelerin gördüğü hizmetler daha yerel, spesifik ve finansman itibariyle de nispeten daha küçük hizmetler şeklinde görünmektedir.

IV. YEREL YÖNETİMLERDE DEĞİŞİM

Hizmetlerin yerelleştirilmesi çabaları Osmanlı Devletinden bugüne ülke siyasetinin önemli konuları arasında olmuştur. Anayasalar, kanunlar ile kalkınma planları ve yıllık programlar gibi diğer siyasi, hukuki metinlerde yerel yönetimlerin teşkilat, görevler, mali ve idari yapı bakımından yeniden düzenlemesi konu edinilmiştir. Düzenleme çalışmalarından biri de idari yapı değişikliği meselelerine eğilen komisyon çalışmaları ve bu çalışmalar neticesinde hazırlanan raporlardır. Bütün bu çalışmalarda yerel yönetimler mevzuatının kapsamlı ve detaylı çalışmalarla yeniden ele alınarak düzenlenmesi ihtiyacı dile getirilmiş ve bu ihtiyacın siyasal ve idari, hukuki ve mali ve ekonomik sebepler başlıklarında özetlenebilecek etkenlerden kaynaklandığı ifade edilmiştir.

A. Yerel Yönetimlerde Değişim İhtiyacının Sebepleri

1. Siyasi ve İdari Sebepler

Yerel yönetimler demokrasinin en geniş kapsamlı uygulandığı ve doğrudan katılımın sağlanabildiği birimler olmalıdır. Çünkü, yerel yönetimin boyutlarından birisi "demokratik kendi kendini yönetmeyi gerçekleştiren bir politik sistem olmasıdır."[75] Yerel yönetimlerin hesap sorma ve hesap verme sorumluluğunu geliştirdiği, yerel temsili, bireylerin yönetime ve sorunların çözümüne katkı sağladığı ve dayanışma duygusunu geliştirdiği düşünülmektedir.[76]

Ancak, geçmiş dönem uygulamalarında yönetilenlerin yerel idarelere karşı bir ilgisizlik içinde olduğu ve yöneten-yönetilen ilişkilerinde yeterli yakınlığın sağlanamadığı ifade edilmiştir.[77] Bu ilgi azlığı ve iletişim eksikliğinin başlıca sebepleri arasında hemşehri katılımı ve denetiminin yeterince gerçekleşmesine imkan tanımayan yerel yönetim yapılanmasının geldiği, ayrıca, yönetilenlerin yönetimde temsili konusunda eksiklik bulunduğu eleştirileri yapılmaktadır.[78] Halkın yerel yönetimlere ilgisizliğinin sebepleri arasında, yerel yönetimlerin, sorunların çözümünde yetersiz kalması, meclisle-

[75] DDK Başkanlığı, **Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözüm Önerileri**, Ankara, DDK Başkanlığı Yayını, 1991, s.2
[76] **a.e.**, s.3
[77] Atasoy, **a.g.e.**, s.214-215
[78] Yalçındağ, **"Türk Yerel Yönetiminde Yeniden Yapılanma"**, s.126

rin çalışma sürelerinin kısa tutulması[79] ve yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinde halkın bilgi edinmesini kolaylaştıracak idari saydamlığı gösterememesi[80] sayılmıştır.

Genel olarak, bütün yerel idarelerin süratli işleyen ve rasyonel bir yapıya kavuşamaması[81] bir tarafa, yerel yönetimlerin görevlerinin yeniden tanımlanmasına bağlı olarak teşkilat ve personel yapısında da kayda değer değişiklik ihtiyaçları ortaya çıkmıştır.

Yerel yönetimlerin merkezi idare ile ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetimlerin personeline, fonksiyonlarını yerine getirebilecekleri formasyona kavuşturacak eğitimin sağlanması gereği de bu ihtiyaçlar arasında vurgulanmalıdır.

2. Hukuki Sebepler

Başta belediyeler olmak üzere mahalli idarelerle ilgili düzenlemelerin eskimiş, dağınık olması ve yeni gelişmeleri kapsamakta yetersiz kalması, yeni düzenlemeler yapılmasını gerekli, hatta zorunlu kılmaktaydı. Mevzuattaki eskime ve dağınıklığın ortaya çıkardığı başlıca sorunlar şöylece özetlenebilir:

Mevzuatın bir bütün olarak değil, yer yer güncelleştirilmeye çalışılması karmaşıklığı artırmış, düzenlemelerin eksiksiz uygulanmasını engellemiş; kanun, tüzük ve yönetmelikler arasındaki uyumsuzluğu artırmış ve esasen tam oluşturulamayan paralellik daha da bozulmuş, hatta, ilkeler arasında çelişkiler, görevlerin bölüştürülmesinde tekrarlar, bazen de mevzuat boşlukları ortaya çıkmıştır.[82]

Hukuksal düzenlemenin yapılmasında diğer bir zorunluluk mahalli idarelerin görevleri ile gelirleri arasındaki uyumun, anayasanın amacına uygun olarak sağlanmasının gereği olarak ortaya çıkmıştır. Ya belediye gelirlerinin artırılması veya görevlerinin azaltılması gerekecekti. Zira, Anayasa, yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirebileceği gelirlerin tahsisini öngörmekteydi.

Diğer yandan, merkezi idarenin vesayet yetkisinin mahalli idarelerin özerkliğini zedelemeyecek bir yapıya kavuşturulması amacıyla ilgili mevzuatta değişiklik yapılması gerekmiştir.

---

[79] Atasoy, **a.g.e.**, s.215
[80] Yalçındağ, **"Türk Yerel Yönetiminde Yeniden Yapılanma"**, s.126
[81] Atasoy, **a.g.e.**, s.216
[82] **a.e.**, s.208

Yıllar itibariyle belediye sınırları içinde yaşayan nüfusta büyük artışlar olmuş; ulaştırma, haberleşme ve diğer alanlarda toplumsal hayatı ve yönetimi etkileyen önemli gelişmeler yaşanmıştır. Ortaya çıkan bu değişme ve gelişmelere paralel olarak yerel yönetim mevzuatında gerekli güncelleştirmenin sağlanamaması tıkanmalara yol açmıştır.

İl özel idarelerinin, merkezi idarenin taşra teşkilatı ile iç içe geçmişliği, bu birimlerin özerkliğini ortadan kaldırmış[83] olduğundan, karar organı olarak il genel meclislerinin yönetim ve hizmetler üzerinde yetki sahibi kılınması gerekmiştir.[84]

Son olarak, yerel yönetimler mevzuatının, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını uygulamaya sokacak şekilde yeniden düzenlenmesi ihtiyacının ortaya çıktığının da belirtilmesi gerekir.

3. Mali ve Ekonomik Sebepler

Yerel yönetimlerin görevleri ile gelirleri arasında uyum sağlanması zorunluluğu bulunmaktadır. Belediyelerin, büyüklüklerine göre yerine getirmekle mükellef tutulduğu görevlerle orantılı gelirlerin sağlanması gerekmektedir. Diğer yandan, ekonomik gelişmeye paralel olarak milli gelir artışlarının, belediyelerin gelirlerine yansıtılması gerekmektedir.

Genel olarak yerel idareler ve bu arada belediyeler gelirler yönünden merkezi idareye bağımlıdır. Gerek merkezi bütçe gelirleri, gerek fonlardan aktarılan gelirler ve gerekse İller Bankası'ndan verilen krediler üzerinde siyasi iradenin müdahaleleri, yerel idarelerin gelirlerinde ciddi dengesizlikler oluşturabilmektedir. Yerel yönetimlerin, gelirler bakımından da merkezi müdahalelerden azami düzeyde soyutlanarak yerelleştirilmesi, özerkleştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır.[85]

Personel istihdamı konusunda da hem gelir yetersizliği, hem de ölçek küçüklüğünden kaynaklanan zorluklar yaşanmıştır.[86]

---

[83] DPT; Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, **VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Araştırma Komisyonu Raporu**, Ankara, 1991, s.125

[84] DDK Başkanlığı, **a.g.e.**,s.96

[85] Recep Yazıcıoğlu, "Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi", **ÇYYD,** C.I, Sayı: 2, Mart-1992, s.23

[86] **a.e.**, s.125-126

B. Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları

1. Kamu Yönetimi Reformundan Önceki Yeniden Düzenleme Çalışmaları

Yerel yönetimlerin teşkilat, personel, gelirler ve görevler yönünden yeniden düzenlenmesine ilişkin bir çok çalışma yapılmıştır. I. Beş Yıllık Kalkınma Planından başlamak üzere halen yürürlükte olan IX. Beş Yıllık Kalkınma Planına kadar bütün perspektif planlarda yerel yönetimlerin geliştirilmesine ve sorunlarının çözümüne yönelik çalışmalar yapılacağına dair ifadeler yer almıştır.[87]

Yıllık Programlarda da gerek mahalli idareler düzeyinde planlama ve gerekse mahalli idarelerin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yapılacağına dair değerlendirmelere yer verilmiş ve bazı somut yeniden düzenleme alanlarına vurgu yapılmıştır.[88]

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi konusunda en önemli araştırma ve değerlendirme alanlarından biri de komisyon çalışmalarıdır. Bu çalışmalardan biri olan Yerel İdareler Araştırması'dır. Merkezi idare ile yerel idareler arasında başta idari vesayet olmak üzere ilişkilere, personele, görevlere ve teşkilatlanmaya ilişkin bir çok konuya somut öneriler getirilmiştir.[89]

Konuya ilişkin bir başka çalışma 1971 yılında Bakanlar Kurulunca görevlendirilen Danışma Kurulu tarafından yapılmıştır. Bu araştırmanın sonucunda hazırlanan raporda yerel idarelerin başarısızlığına dikkat çekilerek, buna yol açan çeşitli alanlara

---

[87] Örneğin, 4.Beş Yıllık Kalkınma Planında "mahalli idarelerin gelirleri içinde özgelirlerin payının artırılacağı", "yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının gelirleri ile orantılı olarak artırılmasına özen gösterileceği", mahalli hizmetlerle ilgili kararların yerel yönetim-belde halkı iletişimi ile alınmasına yardımcı olacak düzenlemeler yapılacağı, kırsal alanda mahalli hizmetlerin verimliliğini artırmak üzere ilçe özel idarelerinin kurulması ve küçük belediyelerle köy idarelerinin güçlendirilmesi yönündeki hazırlık çalışmalarının sonuçlandırılacağı ifade edilmektedir (s.320). 9. Kalkınma Planında ise son yıllarda yapılan düzenlemelere rağmen yerel yönetimlerle ilgili idari , mali ve personel sorunlarının devam ettiğine işaretle (s.50) yerel yönetimlerin personel ve donanım (s.93) ve mali ve teknik kapasitelerinin güçlendirilmesi yönünde (s.94); ayrıca, başta il özel idareleri olmak üzere yerel yönetimler ve kırsal kalkınmada rolü olanların proje hazırlama, uygulama ve değerlendirme kapasitelerinin artırılması konusunda destekleneceği (s.93) belirtilmektedir.

[88] Örneğin, 1997 Yılı Programında mahalli idarelerin güçlendirilmesi reformuna yer verilmekte ve merkezi-mahalli idare görev ve gelir ilişkisini düzenleyecek olan Çerçeve Kanunun çıkarılmasına yönelik çalışmaların tamamlanacağı ve köy, belediye, il özel idareleri ve büyük şehir belediyelerinin yeni mahalli idare modeline göre yeniden yapılandırılması çalışmalarına başlanacağı ifade edilmektedir. (s. 88-90)

[89] Nuri Tortop, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma", **AİD**, C.XXV, Sayı: 3, s.42-43

ilişkin sorunlara yer verilmiştir; yerel yönetimlerin personeli, görevleri, işlemleri, muhasebe yöntemi, gelirleri gibi bir çok konu yanında özerklik ve idari vesayet üzerinde de durulmuştur.[90]

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin en önemli çalışmalardan biri de KAYA'dır.[91] Bu araştırmada da önceki araştırmalara konu olan problemler ve bunların çözümüne yönelik tavsiyeler yer almıştır.

Bu alanda ifade edilebilecek çalışmalardan olan İl Mahalli İdareler Planlamasına (İLMİP) ilişkin, İçişleri Bakanlığı ve DPT bünyesinde çeşitli araştırma, seminer ve idari düzenlemeler yapılmıştır.[92] İLMİP kapsamında özellikle il düzeyinde alan araştırmaları yapılmış ve bu araştırma sonuçları merkezi düzeyde değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Bunlar dışında, konuya ilişkin hazırlanmış bir çok rapor bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığınca hazırlanan İç Düzen Genel Raporları, 1991 yılında VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu tarafından hazırlanan Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması adlı rapor bunlar arasındadır.

Bütün bu çalışmalar bir bütün olarak değerlendirildiğinde yerel yönetimlerde planlama problemlerinin ve ekonomik ve mali problemlerin çözümlenmesi, genel yönetim-yerel yönetim görev ve sorumluluk alanlarının belirginleştirilmesi, yerel yönetimlerin teşkilat ve personelinin iyileştirilmesi konularında düzenleme ihtiyacı olduğu görülmüştür.

Daha önce değinildiği üzere, yerel yönetimlerin, şehirleşme ve şehir altyapısının oluşturulması konusundaki problemleri yanında, hizmet ve yatırımların rasyonel olarak orta ve uzun vadeli planlanmasında da yetersizlikler gözlemlenmiş, kalkınma planları ile yıllık programlara paralel olarak yerel yönetimler düzeyinde gerçekçi şekilde ve bütçelerle gerçekleşmeler arasındaki büyük sapmaları ortadan kaldıracak planlamanın uygulamaya konulması gerekmiştir.

---

[90] TODAİE, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesinde İlkeler ve Öneriler**, TODAİE Yayını, 1972

[91] Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) bünyesinde oluşturulan Yerel Yönetimler Araştırma Grubunca hazırlanmasına 1988'de başlanıp 1991'de tamamlanmıştır.

[92] Özşen, **"Yerel Yönetimler ve Planlama"**, s.381-423

Yerel yönetimlerin gelirlerinin, ifa etmekle yükümlü oldukları görevleri yerine getirmekten uzak kaldıkları eleştirisine daha önce değinilmişti. Görevlerin tamamı bir yana, hiç değilse yerel yönetim sınırları içinde ulaşım, su, kanalizasyon, planlı yapılaşma, çevre sağlığı ve düzenlemesi gibi belli başlı işlerin görülmesine imkan tanıyacak gelirlere sahip olması, gelirlerin de daha çok yerel yönetim öz kaynaklarından sağlanması yolunda düzenleme yapılması[93] gerekmekteydi.

Diğer yandan, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan payların ve fonlara alınan ödeneklerin mevzuatla öngörülen oranlarda ve kesintiye tabi tutulmadan yerel yönetimlere aktarılmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur.[94]

Ölçek bakımından küçük ve öz kaynaklar bakımından zayıf belediyelere personel, makine-teçhizat ve finansman yönünden ayrıca destek sağlanması gerektiği belirtilmiştir.[95] Ölçek bakımından küçük yerel yönetimlerin karşılamakta güçlük çektiği görevlerin merkezi idare veya yerel birlikler aracılığı ile karşılanması da sıralanabilecek tedbirler arasında bulunmaktaydı.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının önemle üzerinde durduğu hususlardan biri yerel yönetimlerin gelirlerine ilişkindir. Burada yerel yönetimlerin finansmanının kolaylaştırılması ve geliştirilmesi yönünde hükümler yer almaktadır.[96]

Yerel yönetimlerin sorumlu tutulduğu bir çok görevin yerine getirilmesi zorunluluğu olmadığı gibi gereği de kalmadığı[97] ve ölçek sınıflandırması yapmadan her yerel yönetimin hemen aynı görevleri ifa etmekle sorumlu tutulmasının adaletli bir yaklaşım olmadığı açıktır. Diğer yandan, yerel yönetimlerin hizmet alanlarıyla ilgili çeşitli gelişmeler, yerel yönetimlerin yeni görevler üstlenmesini zorunlu hale getirmiştir.

Belediyelerin görevlerinde sadeleştirmeye gidilmesi, il özel idarelerinde ise görevlerin yeniden tanzimi ve tarifi gerekmiştir. Çünkü, il özel idarelerinin, esasen belirgin olmayan görevlerinin merkezi idare tarafından da üstlenilmiş olması sebebiyle

---

[93] S. Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1981, s.151
[94] DDK Başkanlığı, **a.g.e.**,s.113
[95] Tortop, **"Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma"**, s.49
[96] Atasoy, **a.g.e.**, s.249
[97] Tortop, **"Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma"**, s.49-50

"özel idareler, artık, hiç bir fonksiyonu olmayan bir yönetim birimi durumuna düşmüştür".[98]

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalarda önemle üzerinde durulan hususlardan biri "merkeziyetçi - bürokratik nitelikleri ağır basan yerel düzeydeki sistemimize; güçlü, demokratik ve etkili, verimli hizmet üreten bir yerel yönetim kurumu niteliği kazandırılması"dır.[99] Bu amaca yönelik olarak da yerel yönetimlerin teşkilat ve personel yönünden standardizasyona tabi tutulması, bütün yerel yönetimlerle ilgili, belki, tek yasa çıkarılarak hem idari ve personel yapılanmasında birliğin sağlanması, hem de yaşanan karmaşanın ortadan kaldırılması gerekmekteydi.

Özellikle il özel idareleri radikal bir çözümlemeye tabi tutulması gereken bir yapıya bürünmüştü. O kadar ki, "il özel idareleri gerek ilk kuruluşlarında, gerekse bugünkü durumları itibariyle bir saymanlık teşkilatı dışında, icracı bir birime sahip olamamışlardır."[100] Merkez kuruluşlarına bağlı personelin, il özel idaresine ait işler için istihdamının istisnai hal olmaktan çıkarılarak, genel kural olarak uygulanması[101] il özel idarelerinin icracı birimlere sahip olmasını engellemiştir. Bu durum, aynı zamanda, il özel idarelerinin merkezi idarenin etkisi ve yönlendirmesine girmesi sonucunu doğurmuştur.

Yerel yönetimlerde personelin atanması, yetiştirilmesi ve özlük hakları konusunda da çözüme kavuşturulması gereken problemler bulunmaktaydı. Yerel yönetim hizmetlerini profesyonel şekilde görecek belediyecilik formasyonu almış elemanlara ihtiyaç duyulduğundan söz edilmiş ve bu konuda tedbir alınması gerektiği dile getirilmiştir.[102]

Yerel yönetimlerin büyüklüklerine göre, merkezi idare tarafından belirlenecek genel standartlardan sonra, personelin atama dahil bütün özlük işlemlerinin yerel yönetimlere bırakılması, yerel yönetimlerde hangi işlerin ne vasıfta kamu elemanlarınca yerine getirileceğinin açık şekilde belirlenmesi ve uygulamada buna riayet edilmesi[103]

---

[98] DPT, **a.g.e.**, s.90
[99] Yalçındağ, **"Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma"**, s.132
[100] **a.e.**, s.81
[101] **a.y.**
[102] DDK Başkanlığı, **a.g.e.**, s.218-219
[103] Yalçındağ, **"Türk Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma"**, s.137

yapılması istenen düzenlemelerdendi. Yerel yönetimler arasında personel ihtiyacı ve fazlasını koordine edecek merkezi bir kurumun oluşturulması da yararlı olabilecekti.[104]

Diğer yandan, belli sayıda nüfusa bir memur düşecek şekilde düzenleme ve memur kadrolarında da standardizasyona gidilmesi, aynı bağlamda, yerel yönetim gelirlerinin belli bir oranından fazla personel istihdamına engel konularak aşırı ve üretken olmayan istihdamın önlenmesi de yapılması gereken düzenlemeler arasındaydı.

2. Kamu Yönetimi Reformu Çalışmaları ve Uygulama

Yönetim reformu kapsamlı bir tanımla kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme sisteminde, halka ilişkilerinde mevcut aksaklıkları, bozuklukluları ve eksiklikleri düzeltme amacını güden kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli düzenlemelerin tümüdür.[105]

Avrupa Birliğine uyum sürecinde Avrupa Birliği ve Dünya Bankası'nın destekleriyle sürdürülen kamu yönetimi reformu kapsamında yerel yönetimler alanında da düzenleme çalışmaları yapılmıştır. Reform girişimleri yalnızca dış etkilerle değil, aynı zamanda, iç dinamiklerin de katkısıyla gerçekleşmiştir.[106]

Kamu yönetimi reformu ile hem mevzuat günün şartlarına uyarlanmaya, hem de teşkilat, personel, organizasyon, araç-gereç ve diğer yönetim kaynakları daha etkin ve verimli kullanılarak maliyet ve zaman tasarrufu sağlanmaya çalışılmıştır.

Bu kapsamda 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gibi bütün devlet teşkilatını etkileyen düzenlemeler yanında yalnızca yerel yönetimler alanına yönelik çalışmalar da yapılmıştır. Bu çalışmalar neticesinde, yıllar boyunca gündemde kalan yerel yönetim reformu 2004 yılında 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2006 yılında 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 2008 yılında 5779 Sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hak-

---

[104] **a.y.**

[105] TODAİE, **a.g.e.**, s. 7

[106] Hasan H.Can, ''Uygulamada Yeni Mahalli İdareler Yasaları'', **Kamu Yönetim Reformu Kayfor IV: Kuramdan Uygulamaya (Yönetim ve Reform)**, Haz. Atilla Göktürk, Mahmut Özfidaner, Güler Ünlü, Muğla, 2007, s.10-11

kında Kanunun çıkarılmasıyla eleştirilerin önemli bir kısmını karşılayacak şekilde gerçekleştirilmiş oldu. 2005 tarih ve 5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun da reform çalışmaları kapsamında anılması gereken düzenlemelerden biridir.

Reformun ana ilkelerini yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması, görev alanlarının açık olarak belirtilmesi, özerkliğin sağlanması, gelirlerin artırılması ve katılımcılığın sağlanması oluşturmaktadır.[107]

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu "kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, ve verimli bir şekilde kullanılması, performans denetimi, stratejik planlama, hesap verebilirlik, mali saydamlık gibi konulara odaklanmaktadır"[108] Kanunla, ulaşılmaya çalışılan diğer amaçlar yanında, aşamalı olarak stratejik planlamaya geçilmesi, bütçelerin çok yıllı olarak hazırlanması ve performans bütçeleme sistemine geçilmek suretiyle mali yapıda istikrar ve öngörülebilirlik artırılmaya çalışılmıştır.[109]

C. Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma

1. Yerel Yönetimlerin Özerkliğinin Pekiştirilmesi, Etkinlik ve Fonksiyonelliğinin Artırılması

İl özel idaresi ve belediye kanunlarında yapılan değişikliklerle vesayetin azaltılması ve il genel meclisi ve belediye meclisinin mali ve idari kararlar üzerinde daha etkin olması sağlanmayı çalışılmıştır. Değişiklikler her iki yönetim birimi üzerinde de merkezi idarenin vesayet yetkisini azaltma yönünde uygulamalar getirmektedir.

Yine yerel yönetimlerin etkinliğinin ve verimliliğinin arttırılması, kaynakların verimli kullanılmasının sağlanması amacıyla bir takım denetim mekanizmaları geliştirilmiştir. İç ve dış denetim uygulamasına yer verilerek denetimlerin etkinleştirilmesinin sağlanması yanında, denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanmasının icbarı suretiyle de kamuoyu denetiminin yerel yönetimler üzerinde etkin kılınmasına çalışılmıştır.

---

[107] Erol Kaya, "**Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma"**, (Çevrimiçi) ww.pendik.bel.tr/UserFiles/2005_YEREL_YONETIM_REFORMU.ppt+yerel+yö-etimler+reformu, 02.01.2010

[108] Hamza Al, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları", **Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim-Yeniden Yapılanma-Sorunlar ve Tartışmalar**, Haz.: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Ankara, Nobel Basımevi, 2007, s. 3

[109] Al, **a.g.e**., s.20

Yerel yönetim meclislerinin yerel yönetim faaliyetleri üzerinde daha verimli denetim yapabilmesi için kendi üyeleri arasından seçilmek suretiyle oluşturulan denetim komisyonları ihdas edilmiştir (5302 Sayılı Kanun, madde 17; 5393 Sayılı Kanun, madde 25).

Yerel yönetimlerin iç ve dış denetimlerinin, işlem ve faaliyetlerde hataların önlenmesine yardımcı ve personel ve teşkilatın gelişmesini sağlamaya matuf olduğu vurgulanmaktadır. Kamu Mali ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılan bu denetimler iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunu ve malî ve performans denetimini kapsamaktadır (5302 Sayılı Kanun, madde 38; 5393 Sayılı Kanun, madde 55).

2. Yerel Yönetimlerin Planlama ve Bütçeleme Tekniklerinin Geliştirilmesi

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu diğer idareler gibi yerel idarelere de stratejik plan hazırlanması mecburiyeti getirmektedir. Kanunun 3. maddesinde "kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan" olarak nitelendirilen stratejik plan; kalkınma planları, programlarla ilgili mevzuat çerçevesinde gelecek için stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak ve önceden belirlenmiş göstergelere göre performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi amacıyla yapılmaktadır. Bu planların hazırlanması sırasında katılımcılığın sağlanmasının önemine özellikle vurgu yapılmıştır.

Stratejik plan ve performans palanının il özel idarelerinde hazırlanması sorumluğu valilere, belediyelerde ise belediye başkanlarına verilmiştir (5302 Sayılı Kanun, madde 31; 5393 Sayalı Kanun, madde 41). Bu düzenlemelerle yerel yönetimlerin planlama alanındaki eksiklikleri giderilmeye çalışılmaktadır.

Yerel yönetim bütçelerinin stratejik plana uygun olarak hazırlanmasına ilave olarak mali yıl yanında izleyen iki yıl için bütçe gelir ve giderlerin gösterilmesinin istenmesi de planlama ve bütçelemede bir yenilik olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu arada, yine bir yenilik olarak il özel idarelerinde eğitim, kültür ve sosyal hizmetler; imar ve bayındırlık; çevre ve sağlık komisyonu ile plân ve bütçe; nüfusu 10 binin üzerindeki belediyelerde ise plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması

mecburiyeti getirilmiştir (5302 Sayılı Kanun, madde: 16; 5393 Sayalı Kanun, madde: 24).

3. Görevlerin Yeniden Düzenlenmesi ve Görevlerle Orantılı Mali Kaynakların Sağlanması

Yerel yönetimler mahalli müşterek hizmetlerin görülmesinde bölgelerinde genel görevli sayılarak hem kanunla belirlenmiş işleri, hem de başka idarelerin görev alanına girmeyen işleri görmekle sorumlu tutulmuşlardır. Bu düzenleme, yerel yönetimlerin, bölgelerinde etkinliğinin artmasına önemli katkı sağlayacak niteliktedir.

Görev alanlarının ayrıştırılmasında il özel idareleri bakımından merkezi idare - il özel idare ayrımında hala çakışmalar bulunmaktadır. Belediyelerde ise daha önce liste yöntemi ile belirtilen görev tanımının kaldırılarak alan tanımı yapılmış olması ve bazı görevlerin görülmesinin nüfus büyüklüğüne bağlanmasıyla önceki mevzuata yönelik eleştirilerin önemli bir kısmı cevaplandırılmış olmaktadır.

5779 Sayılı İl Özel İdareleri ve belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun 2008 yılında çıkarılmıştır. Bu kanunla yerel yönetimlere genel bütçeden ayrılan pay oranları yeniden düzenlenmiş, payların il özel idarelerinde nüfus yanında ilin yüzölçümü, köy sayısı, kırsal nüfus ve gelişmişlik ölçütlerine; belediyeler de ise nüfus ve gelişmişlik ölçütlerine göre dağıtılması yolunda düzenleme yapılmıştır.

Aynı kanunla yine bir yenilik olarak düşük nüfuslu belediyelerin gözetilmesi sadedinde ve denkleştirme ödeneği adı altında, kesinleşmiş son bütçe vergi gelirleri toplamının binde biri; %60'ı nüfusu 5.000'e kadar olan, %40 da nüfusu 5001-9999 arasındaki belediyeler arasında eşit şekilde dağıtılmak üzere ayrılması düzenlemesi yapılmıştır (madde 6).

Önceki düzenlemeden farklı olarak anılan kanunla bazı hizmet ve ürünlerin özel tüketim ve özel iletişim vergilerinin genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay ayrılmasında hesaplamaya dahil edilmesiyle yerel yönetimlere ayrılan payın miktarı artmış, bu da yerel yönetim gelirlerinde artış sağlamıştır.

4. Yerel Yönetim Personelinin Nitelik ve Nicelik Olarak İyileştirilmesi

Yerel yönetimlerde istihdamın norm kadro esasına göre yapılması hükme bağlanmıştır. Bu suretle bir yandan hizmetin niteliğine uygun vasıfta personel istihdam edilmesi gerçekleştirilmeye, bir yandan da personelin görevler arasında dengeli dağıtılarak aşırı istihdam önlenmeye çalışılmıştır. Aşırı istihdamı engellemeye yönelik başka bir kısıtlama ise personel harcamalarının bir önceki yıl bütçe gelirleri toplamının değerleme oranıyla çarpımı sonucu elde edilecek miktarın %30'unu geçemeyeceğine dair düzenlemedir.

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN GELİR VE GİDERLERİ VE GÖREVLERİNDE DEĞİŞMELER

I. YEREL YÖNETİMLERDE GÖREV - GELİR İLİŞKİSİ

A. Gelir Bölüşümünü Etkileyen Faktörler

İdareler arasında gelir bölüşümünü zorunlu kılan sebepler bulunmaktadır. Bu sebeplerin başında hizmet unsuru gelmektedir; başka bir ifadeyle, gelir bölüşümünde en önemli kriter hizmet bölüşümüdür.[1]

İdareler arasında gelir bölüşümü bir takım faktörlerle açıklanmaktadır. Bunların ilki, gelirler üzerinde idari etkinliğin sağlanması ilkesidir. Halihazır uygulamalarda, yerel idare gelirlerinin büyük bir kısmı merkezi idarece toplanan vergi gelirlerinden yerel idarelere ayrılan paylardan oluşmaktadır. Özellikle ülke geneline yayılan faaliyetler ve buna bağlı olarak elde edilen gelirler karşılığında mükelleflerin ödemesi gereken vergilerin, ülke genelini kapsayan bir idari etkinliğe sahip idarece tahsil edilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Çünkü "yetkili idari ünite alanı genişledikçe, o bölgede tanımlanmamış gelirler azalmakta ve dolayısıyla vergi üzerindeki etkinlik artmaktadır".[2]

Gelir ve satış vergilerinin toplanması konusunda merkezi idarenin, emlak vergisinin toplanmasında ise mahalli idarelerin daha etkin olduğu kabul edilmektedir.[3]

Gelirlerin, daha doğrusu vergi gelirlerinin hangi idare tarafından toplanması gerektiği konusundaki ikinci kıstas, idari birimler tarafından görülen hizmetlerin niteliğinden oluşmaktadır. Merkezi idarenin sunduğu hizmetlerin çok önemli bir kısmı zorunlu finansman yöntemiyle sağlanan vergilerle karşılanmaktadır. Yerel idarelerin gördüğü hizmetlerin hizmetten yararlanana ödetilmesi ilkesine dayalı finansmanla karşılanması oranı merkezi idareye göre daha yüksektir.

Vergi gelirlerinin toplanması yetki ve görevini idari birimlere ayırmada belirleyici olan üçüncü unsur, idari birimler arasında adaletin sağlanması anlayışının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Gerek bölgeler ve gerekse bölgeler kapsamında değişik

---

[1] Öncel, **1981**, s. 64
[2] **a. e.**, s. 65
[3] **a.e.**, s. 65-66

idari birimlerde aynı konuda uygulanacak vergilerin orantılı olması gerekmektedir. Aksi takdirde ya vergi oranı yükselecek ya da hizmet nicelik ve nitelik itibariyle düşecektir.[4] Bu durumu ortaya çıkaran etkenlerin başında coğrafi ve tarihi sebepler gelmektedir.[5] Siyasi ve toplumsal sebepler de bunlar arasında yer almaktadır.

Son olarak, tarihi kurumsal etkenlerin de gelirlerin bölüşümü üzerinde etkili olduğunu belirtmek gerekir.[6] Oluşum süreci içerisinde merkezi idarenin veya mahalli idarelerin, kurumsallaşma ve sosyal ve siyasal sistem üzerindeki etkilerine göre gelirlerden daha büyük pay alma imkanı elde ettikleri söylenebilir.

B. Gelir Kaynaklarının Bölüştürülmesinde İlkeler

Gelir Kaynakları ve bunları kullanan idarelere atıfla ortaya konan ilkeler;

-Her yönetimin, kendine yüklenen görev ve sorumlulukları yerine getirebileceği mali kaynağa sahip olması,
-İdarelerin, gelir sağlamak veya gelirlerini arttırmak endişesiyle aynı konuya ilişkin mükerrer vergilendirme yapmaktan kaçınması,
-Vergilendirilebilecek bütün kaynakların vergilendirilmesi,
-Bölgeler arası gelir farklılıklarını giderici yönde tedbirler alınması olarak sıralanmaktadır.[7]

C. Gelirlerin Bölüşüm Yöntemleri

Bu alanda uygulanan başlıca üç yöntem bulunmaktadır. Ülkeler kendi yönetim yapılarına göre bu usullerden birini veya birkaçını uygulamaktadır.[8]

Bu yöntemlerden ilki, kamu gelirlerinin tamamının merkezi idare tarafından toplandıktan sonra, merkezi ve mahalli idareler arasında belli oran ve miktarlarda paylaştırılmasıdır. Bu yöntemde yerel yönetimler mali yönden merkezi idareye muhtaç hale gelmektedir.[9]

---

[4] **a.e.**, s. 67.68
[5] Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1963, s.178
[6] Öncel, **1981,** s.68
[7] Keleş, Yavuz, **a.g.e.**, s.179
[8] Öncel, **1981**, s.68
[9] Belma Üstünışık, "Yerel Yönetimlere Devlet Katkısı ve Fonlar", **Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayını, 1988, s.451

İkinci yöntem, gelir kaynaklarının idareler arasında paylaştırılmasıdır. Bu yöntemde yerel idareler belli oranda mali özerklik kazanmaktadır. Bununla birlikte bölgeler arası gelir ve hizmet farklılığına yol açması, mahalli idarelerin verginin toplanması ve yönetilmesinde sorunlarla karşılaşması gibi mahzurlar ortaya çıkmaktadır.[10]

Karma sistemde ise, yerel yönetimler bazı gelirleri yerel düzeyde toplarken, merkezi idare tarafından ülke genelinde elde edilen gelirlerden de yerel yönetimlere pay ayrılmaktadır. Halen ülkemizde uygulanmakta olan bu sistemin kendi içinde değişik uygulama şekilleri ile karşılaşılmaktadır.

Yukarıda belirtilen üç yönteme ek olarak "mali yardım ve bağış sistemi" adıyla ve diğer sistemleri de içine alan bir yöntem daha bulunmaktadır. Bu yöntemde, yerel yönetimlerin gelirlerinin yetersiz olması ve hizmetlerin karşılanmasında ortaya çıkan bütçe açığının kapatılması amacıyla merkezi idare tarafından yerel yönetimlere şartlı veya şartsız bağışta bulunulmaktadır. [11]

[10] Öncel, **1981,** s.71-72
[11] **a.e.**, s.72-78

II. YEREL YÖNETİMLERİN GELİRLERİ

A. İl Özel İdarelerinin Gelirleri

İl özel idarelerinin gelirleri iki grupta toplanmaktadır.[12] Bunlardan biri öz kaynaklardan sağlanan, diğeri ise devlet yardımı, katkısı şeklinde elde edilen gelirlerdir. Birinci gruptaki gelirler resim, harç ve vergiler ile borçlanma, yardım ve bağışlar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

1. Genel Bütçe Gelirlerinden Alınan Pay

İl özel idarelerinin gelirlerinin büyük kısmını merkezi idare katkısı oluşturmaktadır. Merkezi idare katkısının özel idare gelirleri içindeki payının ortalama % 85 olduğu[13] ve bu oranın % 90'a kadar çıktığı iller bulunduğu[14] belirtilmektedir.

Merkezi idare katkısını iki başlıkta toplayabiliriz:

Bunlardan biri, merkezi bütçe gelirlerinden il özel idarelerine nüfus oranlarına göre dağıtılmak üzere kanunla[15] ayrılan paydır. Bu kanun uyarınca özel idareleri için genel bütçeden ayrılan pay yıllara göre değişikliğe uğratılarak %1 ile %2,3 arasında uygulanmıştır.[16] 5779 Sayılı Kanunla[17] bu oran %1,15 olarak belirlenmiştir (madde 2) Merkezi bütçeden ayrılan bu pay il özel idareleri arasında başta il nüfusu olmak üzere sırayla yüzölçümü, köy sayısı, kırsal alan nüfusu ve gelişmişlik endeksi kıstasları esas alınarak İller Bankasınca bölüştürülmektedir.

İl özel idarelerinin merkezi bütçeden aldıkları katkının diğer bir örneğini, belediyelerce toplanan emlak vergisinden ayrılan pay oluşturmaktaydı. Bu pay 5272 Sayılı Kanunla iptal edilmiştir.

Merkezi yönetimin il özel idarelerine katkılarının önemli bir kısmın da yardımlar oluşturmaktadır. Bu yardımlar kültür, turizm, sanayi yatırımları; sosyal tesisler, köy

---

[12] Tortop, **Mahalli İdareler**, s.89
[13] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi** s.150
[14] Mustafa Ökmen, Bekir PARLAK, **Kuramdan Uygulamaya: İlkeler, Yaklaşımlar, Mevzuat**, İstanbul, Aktüel Yayınları , 2008, s.151
[15] 1981 Tarih ve 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. Bu kanun, 2008 yılından yerine ikame edilen 5779 Sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.
[16] Atasoy, **a.g.e.**, s.96
[17] İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde kullanılmaktadır (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, madde 68).

2. Özkaynak Gelirleri

5302 Sayılı Kanunda il özel idare öz gelirleri; kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları; taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, satışı ve değerlendirilmesinden sağlanacak gelirler; girişim, iştirak ve faaliyetlerden sağlanan gelirler; il özel idaresince verilen hizmetlerin karşılığı olarak tahsil edilen ücretler; faiz ve ceza gelirleri; bağışlar ve diğer gelirler olarak belirtilmiştir (5302 Sayılı Kanun, madde 42). Borçlanmaları da özkaynak gelirleri arasında saymak mümkündür.[18]

Taşocakları resmi, iskele resmi ile emlak ve kurum gelirleri, toplam gelirler içindeki payı çok düşük olmakla birlikte[19] il özel idarelerinin başlıca öz kaynağını meydana getirmektedir.

Borçlanma, belli şartlara bağlı olarak bayındırlık, sağlık ve eğitim harcamalarında kullanılmak üzere genellikle İller Bankasından yapılmaktadır. Bir önceki yıl bütçe gelirlerinin %10'una kadar olan borçlanmalarda borçlanma kararı il genel meclisince alınmakta, bu oranı geçen borçlanmalarda il genel meclisinin kararının İçişleri Bakanlığınca onanması gerekmektedir (5302 Sayılı Kanun, madde 51/e). Bir önceki yıl bütçe gelirlerinden fazla borçlanmak da mümkün değildir. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu il özel idareleri için bu oran bir önceki yıl bütçe gelirlerinin 1,5 katıdır.

B. Belediyelerin Gelirleri

Belediyelerin gelir kaynakları da başlıca üç grupta toplanmaktadır.[20] İlk ikisi merkezi bütçe gelirlerinden belediyelere aktarılan kısım ve denkleştirme ödeneğinden oluşmaktadır. Üçüncü grup gelirleri ise, belediyelerin kendi personeli ve örgütleri aracılığıyla tahsil edilen gelirlerdir.

[18] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.149
[19] Öncel, **1981,** s.117
[20] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.159

1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Pay

2380 Sayılı Kanunla, bu konuda daha önce uygulanmakta olan yöntemler kaldırılarak, genel bir düzenleme yapılmıştır.[21] Bu kanunu değiştiren 3239 Sayılı Kanunla getirilen yeni düzenlemeyle genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere % 9.25 pay ayrılması öngörülmesine karşılık bu oran 2001 yılında % 6'ya düşürülmüş, 5779 Sayılı Kanunla ise % 5,35 olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu son düzenlemede büyükşehirler dışındaki belediyelerin payı % 2,85, büyükşehir ilçe belediyelerinin payı ise % 2,50 olarak ayrılmıştır (5779 Sayılı Kanun, madde: 2/2).

Son düzenlemeyle belediyelerin genel bütçe gelirlerinden aldıkları pay, oran olarak düşmüş olmasına rağmen miktar olarak artmıştır. Bu artışın sebebi daha önce yerel yönetimlerin paylarının hesaplanmasında kapsam dışında tutulan bazı ürünlerin özel tüketim vergileriyle (ÖTV) özel iletişim vergisinin kısmen veya tamamen kapsama alınmasıdır.[22] Bu arada, genel bütçe gelirlerinden ayrılan payın belediyelere dağıtımında nüfus büyüklüğü kıstasına, gelişmişlik endeksi de ilave edilmiştir.

Genel bütçe gelirlerinden belediyelere giden kaynağın bir başka türü, yardım şeklinde verilenlerden oluşmaktadır. Daha önce fonlar aracılığıyla yapılan genel yardımlar, fonların kapatılmasıyla, %90'ı nüfusu 5.000'e kadar, %40 da nüfusu 5.001-9.999 arasında olanlar arasında bölüştürülmek üzere son genel bütçe vergi gelirlerinden %0,1'i denkleştirme ödeneği adıyla ayrılmaya başlamıştır. Denkleştirme ödeneğinin bir kısmı belediyelerin harita, imar planı, içme suyu, kanalizasyon ve çeşitli yapı ve tesisler ile benzer konularda belediyelere ait işlerden İller Bankası programına alınanlara harcanmak üzere tahsis edilmektedir.

2. Öz Kaynak Gelirleri

Belediyelerin özkaynak gelirlerinden en önemlisi vergi gelirleridir. Bu alandaki başlıca düzenleme 1981 yılında çıkarılan 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 2004 yılında çıkarılan 5393 Sayılı Kanundur. Bu kanunlarla genel bir düzenleme yapılarak belediyelerin toplayacağı vergi, harç ve harcamalara katılma payları belirtilmiştir. Buna göre belediyelerce toplanabilecek vergiler ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi,

[21] Atasoy, **a.g.e**, s.139
[22] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi,** s.159

haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigortası vergisidir.[23] Daha önce uygulanmakta olan akaryakıt tüketim vergisi 1984 [24], meslek vergisi de 1987 [25] yılında kaldırılmıştır. Buna karşılık 1985 yılında emlak vergisi belediyelerce toplanan bir vergi haline getirilmiştir.

Belediyelerin yine 2464 Sayılı Kanuna göre alabilecekleri harçlar işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellaliye harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina-inşaat harcı ile kayıt ve suret, imar konulu işyeri açma izni, muayene-ruhsat ve rapor ve sağlık belgesi harçları olarak sıralanabilecek diğer harçlardır.

Belediyelerin öz gelirleri arasında yer alan ve vergi ve harca benzeyen bir başka gelir türü de katılma paylarıdır. Katılma payları belediyelerin yaptıkları yol, su ve kanalizasyon harcamalarına, kullanıcıların "gayri menkullerinin vergi değerleri toplamına oranlanarak dağıtılması suretiyle hesaplanır".[26] Bunlardan başka 3293 Sayılı Kanunla getirilen bir değişiklikle müze giriş ücretlerinden %40 ve 3213 Sayılı Maden Kanunu ile yapılan değişiklikle de eski paylara ilaveten madenlerden %2 payın belediyelere ayrılması öngörülmüştür.

Vergi, harç ve katılma paylarından ayrı olarak, belediyenin öz gelirleri arasında diğer bazı kanunlarda belirtilen gelirler, para cezaları, ücretler ve işletme gelirleri de yer almaktadır (5393 Sayılı Kanun, madde 59).

C. Yerel Yönetim Gelirlerinde Değişme ve Gelişmeler

1. İl Özel İdarelerinin Gelirleri

1990-2004 yılları arasında il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payın miktarı, gayri safi milli hasılaya (GSMH) oranı ve yıllar itibariyle artış oranı tablo-1'de verilmiştir.

[23] Tortop, **"Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma"**, s.116-123
[24] 7 Kasım 1984 tarih ve 3074 Sayılı Kanun
[25] 18 Mayıs 1987 tarih ve 3365 Sayılı Kanun
[26] Tortop, **"Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma",** s.136

İl özel idare paylarının GSMH'ya oranının 2001 yılına kadar düzenli olarak artış göstermesine karşılık artış oranlarının düzensiz olduğu, 2004 ve 2005 yıllarında duraksamakla birlikte 2002 yılından itibaren düştüğü gözlenmektedir.

1995-2009 yılları arasında il özel idarelerinin genel bütçeden aldıkları paylar tablo-2'de verilmiştir. Yıllar itibariyle genel bütçeden alınan payların oranı 1995'te %44'ten 2002'de %26'ya kadar gerilemiş, bundan sonraki iki yılda bir miktar yükselmekle birlikte yeniden düşerek 2009'da %19'a kadar inmiştir. Bundan sonraki yıllarda ise %20-25 aralığında gerçekleşmiştir. Yani, il özel idare harcamalarının finansmanı içinde genel bütçe vergi gelirlerinin payı azalmıştır.

Tablo-1: İl Özel İdarelerinin Genel Bütçeden Aldıkları Pay ve GSMH'ya Oranı

	İl Özel İdare Payları (Bin TL)	GSMH'ya Oranı (%)	Bir Önceki Yıla Göre Artış (%)
1995	15.951	0,20	
1996	31.488	0,21	97
1997	77.064	0,26	145
1998	142.087	0,27	84
1999	224.994	0,29	58
2000	378.330	0,30	68
2001	597.458	0,34	58
2002	514.774	0,19	-14
2003	674.608	0,19	31
2004	856.831	0,20	27
2005	996.288	0,20	16
2006	1.125.491	0,15	13
2007	1.244.716	0,15	11
2008	1.581.543	0,17	27
2009	1.828.174	0,19	13

Kaynak: 1990-2005 Mahalle İdare ve Fon Paylarının Gerçekleşmeleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesap Bültenleri; son dört yıl GSMH verileri TÜİK Haber Bültenlerinden derlenmiştir. (Çevrimiçi: http://www.muhasebat.gov.tr, 12.08.2010)

1995-2009 yılları arasında il özel idarelerinin genel bütçeden aldıkları paylar tablo-2'de verilmiştir.

Yıllar itibariyle genel bütçeden alınan payların oranı 2002 yılına kadar artarak %26'ya kadar çıkmış, bundan sonra bir miktar yükselmekle birlikte yeniden düşerek %20 ye kadar inmiştir. Vergi dışı gelirlerin oranı ise %19-26 arasında önce yükselme sonra düşüş göstermiştir. Yani, il özel idare harcamalarının finansmanı içinde genel bütçe vergi gelirlerinin payı azalmıştır.

Tablo-2: İl Özel İdare Gelirleri İçinde Genel Bütçe Payları

Yıllar	A. İl Özel İdare Gelirleri (Bin TL)	B. Genel Bütçeden Alınan Paylar (Bin TL)	B/A (%)
1995	36.571	15.951	44
1996	92.129	31.488	34
1997	229.684	77.064	34
1998	458.535	142.087	31
1999	603.865	224.994	37
2000	956.524	378.330	40
2001	1.494.127	597.458	40
2002	2.017.115	514.774	26
2003	2.483.904	674.608	27
2004	2.907.517	856.831	29
2005	5.148.850	996.288	19
2006	5.635.984	1.125.491	20
2007	6.099.586	1.244.716	20
2008	7.121.956	1.581.543	22
2009	7.299.672	1.828.174	25

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesap Bültenleri, 2006-2009 Yılı İl Özel İdareleri Bütçe Performansları, "1990-2005 Mahalle İdare ve Fon Paylarının Gerçekleşmeleri" verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır. (Çevrimiçi: http://www.muhasebat.gov.tr, 12.08.2010)

Tablo-3: İl Özel İdare Gelirlerinin Gelir Kalemlerine Göre Dağılımı (Bin TL)

	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
Gelirler toplamı	**956.524**	**100,0**	**1.494.157**	**100,0**	**2.017.115**	**100,0**	**2.483.904**	**100**	**2.907.517**	**100,0**
Vergi Gelirleri	**267.960**	**28,0**	**388.846**	**26,0**	**522.426**	**25,9**	**703.083**	**28**	**885.507**	**30,5**
Genel Bütçe Vergi Gel. Tahs. Alı. pay	245.100	25,6	354.486	23,7	478.687	23,7	637.448	25,7	811.156	27,9
Vergi ve Diğer Tahsilattan Alınan pay	17.197	1,8	28.744	1,9	36.499	1,8	54.639	2,2	57.539	2,0
Kanuni Paylar	1.984	0,2	253	0,0	39	0,0	773	0,03	2.476	0,1
Harç ve Resimler	3.679	0,4	5.363	0,4	7.201	0,4	10.223	0,41	14.336	0,5
Vergi Dışı Gelirler	**185.982**	**19,4**	**366.035**	**24,5**	**526.855**	**26,1**	**618.636**	**24,9**	**657.899**	**22,6**
Yardımlar ve Fonlar	**502.582**	**52,5**	**739.276**	**49,5**	**967.834**	**48,0**	**1.162.185**	**46,8**	**1.364.111**	**46,9**
Yardımlar	23.755	2,5	21.424	1,4	58.890	2,9	163.244	6,57	28.611	1,0
Borçlanmalar	1.837	0,2	1.829	0,1	4.838	0,2	13.823	0,56	106	0,0
Devlet Kamu K. Bütçe Fonl. Alınan Yardımlar	467.877	48,9	684.633	45,8	889.672	44,1	966.322	38,9	1.318.059	45,3
Bütçe İçi Fonlar	9.113	1,0	31.390	2,1	14.434	0,7	18.796	0,76	17.335	0,6

Kaynak: Osman Altıntaş, **İl Özel İdaresi Harcamalarının Mevcut ve Potansiyel Olarak Fonksiyonel Analizi**, DPT, Ankara, 2007, s.52

Merkezi idare tarafından il özel idarelerine sağlanana gelirler, yardımlar ve fonları birlikte değerlendirdiğimizde il özel idarelerinin merkezden sağladığı gelirlerin toplam gelirler içindeki payının 2000-2004 yılları arasında %75-83 arasında olduğu görülmektedir.

Tablo-3'teki verilerden il özel idare gelirlerinin istikrarlı şekilde artmakta olduğu anlaşılmaktadır.

2006-2009 döneminde il özel idarelerinin gelirleri kalemleri içinde, alınan yardımlarla bağışların (bu kalemin içinde en önemli pay genel bütçeden ve merkezi idarelerden alınan yardımlardan oluşmaktadır) önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. İkinci en önemli kalem ise faizler, paylar ve cezalar başlığında olanlardan oluşmaktadır. Bu kalemin en önemli alt kalemi de genel bütçe vergi gelir paylarıdır. Bu iki kalemin toplamının il özel idare toplam gelirleri içindeki payının %90'nın üstüne çıktığı görülmektedir ki, bu da il özel idarelerin gelirler yönünden merkezi idareye sıkı sıkıya bağlı olduğunu göstermektedir.

Tablo-4: İl Özel İdare Gelirlerinin Yıllara ve Ana Gelir Kalemlerine Göre Dağılımı (Bin TL)

	2006	**%**	**2007**	**%**	**2008**	**%**	**2009**	**%**
Gelir Toplamı	**5.635.984**	**100**	**6.099.586**	**100**	**7.121.956**	**100**	**7.299.672**	**100**
Vergi Gelirleri	29.929	0,5	12.368	0,2	113.208	1,6	112.821	1,5
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	121.294	2,2	345.733	5,7	189.753	2,7	170.135	3,5
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	**3.766.264**	**66,8**	**3.759.638**	**61,6**	**4.615.490**	**64,8**	**2.913.676**	**58,5**
Faizler, Paylar ve Cezalar	**1.583.467**	**28,1**	**1.821.883**	**29,9**	**2.099.938**	**29,5**	**1.695.344**	**34,6**
Sermaye Gelirleri	131.016	2,3	49.135	0,8	65.397	0,9	32.289	0,7
Alacaklardan Tahsilat	4.014	0,1	110.829	1,8	38.170	0,5	10.643	0,2

Kaynak: 2006-2009 Yılı İl Özel İdareleri Bütçe Performansları, Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Kamu Hesap Bültenleri** (Çevrimiçi: http://www.muhasebat.gov.tr, 15.08.2010)

Üçüncü en önemli kalemi ise teşebbüs ve mülkiyet gelirleri oluşturmaktadır. Büyüklük bakımından dördüncü sıradaki vergi gelirleri toplam gelirlerin ancak %1'i kadar bir orana sahiptir. Daha önce il özel idarelerinin öz gelirleri arasında en önemli

gelir kalemi olan sermaye gelirlerinin son yıllarda düşme eğilimi gösterdiği görülmektedir.

Sonuç olarak, il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden ve fonlardan sağladıkları gelirlerin özel idare toplam gelirleri içindeki payının giderek azaldığı, ancak, kamu kurumlarının bütçelerinden aldığı yardımların artmakta olduğu anlaşılmaktadır.

Özel idarelerin borçlanma yoluyla elde ettikleri gelirlerin toplam gelirler içindeki payı, gelirlerinin 1/3'ünden fazla borçlanamamaları ve İller Bankası'nın bu oranı %15'le sınırlandırmış olması[27] nedeniyle önemli bir oran oluşturmamaktadır.

İl özel idare gelirleri ile genel bütçe gelirlerinin miktar ve oranları tablo-5'te verilmiştir.

Tablo-5: Genel Bütçe Gelirleri - İl Özel İdare Gelirleri ve Oranları (Milyon TL)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Genel Bütçe Gelirleri	38.228	58.417	79.420	101.037	122.919	152.784	168.547	190.360	209.598	215.060
2. İl Özel İdare Bütçe Gelirleri	957	1.494	2.017	2.484	2.908	5.149	5.636	6.100	7.122	7.300
% (2/1)	2,5	2,6	2,5	2,5	2,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,4

Kaynak: Muhasebat Kamu Hesap Bültenleri Genel Müdürlüğü, 2006-2009 Yılı İl Özel İdareleri Bütçe Performansları ve 1990-2005 Mahalle İdare ve Fon Paylarının Gerçekleşmeleri tablolarından faydalanılarak hazırlanmıştır. (Çevrimiçi: http://www.muhasebat.gov.tr, 15.01.2010)

İl özel idarelerinin gelir toplamlarının genel bütçe içindeki payının ortalama % 2,4 ile 3,4 arasında değiştiği, 2005-2009 arasında ise %3,3 - 3,4 civarında istikrara kavuştuğu görülmektedir. 2005 yılından sonra il özel idare bütçe gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranında önemli artışlar olmuştur. Bu durum, bu yıl içinde Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kapatılmasıyla[28] köy yolları, köy içme suları, kanalizasyonları ve sulamasıyla ilgili görev ve ödenekleriyle köy hizmetleri personelinin il özel idarelerine aktarılmasından kaynaklanmaktadır. Bu artışın diğer bir sebebinin ise, daha önce belir-

[27] S.Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998, s.119

[28] 13 Ocak 2005 tarih ve 5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

tildiği üzere, yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayrılması hesaplamasında bir takım vergilerin hesaplama kapsamına alınması olduğu anlaşılmaktadır.

2. Belediyelerin Gelirleri

1975-2005 dönemi içinde belediye maliyesi genel ekonomi içinde yaklaşık olarak 3,7 kat, kamu maliyesi içinde ise yine yaklaşık 2 kat artmıştır.[29]

Yıllar itibariyle belediyelerin kaynaklarının artmasında başlıca etken büyük-şehir belediyelerinin kurulması olmuştur. Büyükşehir belediyelerinin hem genel bütçe vergi gelirlerinden ayrıca pay alması hem de daha kolay dış borçlanma yapabilmeleri belediyelerin gelirlerinin genel bütçe içindeki payının büyümesine yol açmıştır. Diğer yandan belediye sayısının ve belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun giderek artması bu gelir artışlarının bir başka sebebini oluşturmaktadır. Merkezi bütçe gelirleri içinde vergi gelirleri oranındaki artışların yerel yönetimlerin gelirlerinde de artışa sebep olduğu bilinmektedir.[30]

Tablo-6: Belediye Kaynaklarının Kamu Kesimi İçindeki Payı (Ortalama %)

	1975-80	1981-85	1986-90	1991-95	96-2000	2001-05
Belediyeler	4,9	5,7	8,0	10,0	10,7	9,5
Belediyelere Bağlı İdareler	4,9	5,8	8,3	10,8	11,8	10,7
Mahalli İdareler	7,0	7,9	10,6	13,9	15,3	12,7

Kaynak: Barış Kurtuluş, **Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, DPT, Ankara, 2006, s.6

Belediyelerin yıllar itibariyle vergi gelirleri ve vergi dışı gelirlerin durumu tablo-6'da verilmiştir. Belediyelerin en önemli gelir kalemi genel bütçe gelirlerinden alınan paylardan oluşmaktadır.

İkinci önemli gelir kalemi, fonlar ve çeşitli ücret ve gelirler başlığı altında toplanan gelirlerdir.

[29] Barış Kurtuluş, **Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, DPT, Ankara, 2006, s.4

[30] **a.e.,** s.6-7

Tablo-7: Belediyelerin Vergi Gelirleri ve Vergi Dışı Gelirleri (Bin TL)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gelirler Toplamı	**362.099**	**789.149**	**1.496.411**	**2.304.253**	**3.762.463**	**5.695.900**	**7.528.756**	**9.945.494**	**11.730.871**	**16.200.282**
%	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Vergi Gelirleri	220.025	449.056	926.818	1.436.008	2.424.467	3.711.405	4.880.264	6.374.560	8.026.625	11.235.756
%	60,8	56,9	61,9	62,3	64,4	65,2	64,8	64,1	68,4	69,4
Vergi Dışı Gelirler	124.658	289.976	518.736	789.985	1.223.625	1.830.561	2.432.745	3.398.856	3.492.096	4.585.382
%	34,4	36,7	34,7	34,3	32,5	32,1	32,3	34,2	29,8	28,3
Özel Yar. ve Fonlar	17.415	50.117	50.858	78.260	114.371	153.933	215.747	172.078	212.150	378.892
%	4,8	6,4	3,4	3,4	3,0	2,7	2,9	1,7	1,8	2,3

Kaynak: TÜİK, Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareleri, Ankara, 2005, s.2-3

Belediye gelirleri içinde vergi gelirleri payının % 57-68 aralığında gerçekleştiği ve dalgalanmalara rağmen oranın giderek yükselme eğiliminde olduğu görülmektedir. Özel yardımlar ve fonlar da vergi gelirlerine eklendiğinde belediye gelirlerinin % 70'ten fazlasının vergiler ve yardımlardan oluşmakta olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo-8: Belediye Borçlarının Belediye Gelirlerine Oranı (Bin TL)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gelirler Toplamı	1.496.411	2.304.253	3.762.463	5.695.900	7.528.756	9.945.494	11.730.871
Alınan Borçlar	191.768	252.911	390.750	505.091	641.109	946.928	751.550
İç borçlanmalar	46.627	48.779	31.704	72.690	121.357	222.549	305.834
Dış borçlanmalar	85.870	116.089	235.682	277.321	108.697	127.968	101.626
Borçlar/ Gelirler Toplamı (%)	8,9	7,2	7,1	6,1	3,0	3,5	3,5

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Gider Türlerine Göre Belediye Kesin Hesapları (Çevrimiçi: http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=34&ust_id=10, 10.01.2010)

Vergi dışı gelir kalemleri arasında yeralan borçlanma gelirlerinin miktarı ve bütçe gelirlerine oranı tablo-8'de verilmiştir. Belediye borçlanma ihtiyaçlarının yıllar itibariyle azalarak 2002'de %3 dolayına geldiği görülmektedir.

2006-2009 yılları içinde genel bütçeden belediyelere ayrılan kaynakların belediye bütçeleri içinde en önemli büyüklüğü teşkil ettiği görülmektedir. Vergi ve Harç Gelirlerinden Alınan Paylar başlığı altındaki gelirlerin %90'nından fazlası merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardan oluşmaktadır. Bu kalemin veri yıllar arasında gide-

rek artmakta olduğu gözlenmektedirki, bu durum belediyelerin mali yönden merkezi idareye bağımlı olduğuna işaret etmektedir.

Tablo-9: Belediye Gelirlerinin Ana Gelir Kalemlerine Göre Dağılımı (Bin TL)

	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Toplam Gelirler	20.372.864	100	23.648.122	100	25.736.012	100	26.844.961	100
Vergi Gelirleri	3.347.587	16	3.678.464	16	4.077.274	16	3.631.028	14
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.008.719	15	3.742.518	16	3.751.749	15	4.123.985	15
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	369.334	2	578.895	2	496.871	2	375.120	1
Faizler, Paylar ve Cezalar	11.498.098	56	13.687.222	58	15.709.413	61	16.787.113	63
Sermaye Gelirleri	1.819.114	9	1.897.844	8	1.664.835	6	1.243.331	5
Alacaklardan Tahsilatlar	330.012	2	63.179	0	35.870	0	684.384	3

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesap Bültenleri, 2006-2009 Yılı Belediyelerin Bütçe Performansları (Çevrimiçi: http://www.muhasebat.gov.tr, 10.08.2010)

İl özel idarelerinin toplam gelirleri içindeki merkezi bütçe gelirlerinden sağlanan gelirlerin oranının %20'ler civarında olduğu dikkate alınırsa, belediyelerin özel idarelere göre merkezi bütçeye daha fazla bağımlı olduğu söylenebilir.

Tablo-10: Genel Bütçeden Alınan Payın Belediye Gelirleri İçindeki Oranı (Milyon TL)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Genel Bütçe Gelirleri	38.228	58.417	79.420	101.037	122.919	152.784	168.547	190.360	209.598
2. Belediye Toplam Gelirleri	3.762	5.696	7.529	9.945	11.731	16.200	20.373	23.648	25.736
Pay % (2/1)	9,84	9,75	9,48	9,84	9,54	10,60	12,09	12,42	12,28

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesap Bültenleri, 2006-2009 Yılı İl Özel İdareleri Bütçe Performansları ve 1990-2005 Mahalle İdare ve Fon Paylarının Gerçekleşmeleri tablolarından faydalanılarak hazırlanmıştır. (Çevrimiçi: http://www.muhasebat.gov.tr, 15.01.2010)

Belediyelerce sağlanan kredilerin sağlandığı kaynaklara göre oranları tablo-11'de verilmiştir. 1991-2005 arasında alınan borçların iç borçlanma oranlarının dış borçlanmadan fazla olduğu, dış borçlanmanın da daha çok büyükşehir belediyelerinin özellikle 1986-95 döneminde kullandığı bir finansman yolu olduğu belirtilmektedir.[31] Özellikle büyük sermaye gerektiren bayındırlık, eğitim ve sağlık yatırımlarının gerçek-

[31] Kurtuluş, **a.g.e.**, s.12

leştirilmesinde borçlanmadan yararlanılmaktadır.[32] Borçlanma işlemi, tahvil çıkarma veya bankalardan kredi kullanma yoluyla yapılmaktadır. Ancak, uygulamada daha çok İller Bankasından borçlanıldığı görülmektedir.[33]

Tablo-11: Borçlanmayla Sağlanan Belediye Finansmanının, Kaynaklarına Göre Dağılımı (%)

	1975-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	96-2000	2001-2005
İç Borçlanma	40,8	43,3	51,6	33,7	63,3	99,3
Dış Borçlanma	0,0	1,9	30	31,5	21,6	4,6
Diğer	59,2	54,8	18,4	34,8	15,1	-3,8

Kaynak: Kurtuluş, **a.g.e.**, s.13

[32] Öncel, **1998**, s.119
[33] **a.e.**, s 132

III. YEREL YÖNETİMLERİN GİDERLERİ

A. İl Özel İdarelerinin Giderleri

Temelde il özel idarelerinin iki harcama alanı bulunmaktadır. Bunlardan biri, görevlerini yerine getirebilmek amacıyla yaptıkları harcamalar, diğeri ise gerek kendi teşkilatları ve personeli, gerekse kendileri adına iş gören merkezi teşkilatın personeli ve organları için yaptıkları harcamalardır.

Harcamaların yapıldığı alanlar itibariyle il özel idare giderlerini, il özel idare gelirlerinden kendi iradeleri dışında bazı kurum, kuruluş veya devlet hazinesine ödedikleri paylar; il özel idarelerinin mahalli görevlerinin ifası ve hizmetlerin yürütülmesine ilişkin giderler ile idareye ve personele ait harcamalar [34] olarak sınıflandırılması mümkündür.

İl özel idarelerinin gider kalemleri 5302 Sayılı Kanunda 16 başlık altında sıralanmıştır. Bunlar; il özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı ve her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri; il özel idare personel ve seçilmiş organlarının üyelerine maaş ve benzer özlük ödemeleri ve hizmete ilişkin harcamaları; vergi, resim, harç gibi kanuni alacakların tahsili harcamaları; köylere veya köy birliklerine yapılacak yardımlar; il özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri; borçlanmaya ilişkin faiz ve sigorta ve diğer ödemeler; yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürlülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar; dava takip ve icra giderleri; temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri; avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler; kamu ve özel kesimle ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri; sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler; özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri; doğal afet giderleri; kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler (5302 Sayılı Kanun, madde 43).

B. İl Özel İdarelerinin Giderlerinde Görülen Değişmeler

İl özel idarelerinin yıllar itibariyle giderleri tablo-12'de gösterilmiştir.

[34] Bahtiyar Akyılmaz, "İl Özel İdaresi", **TİD**, Sayı: 379, Haziran-1988, s.111

Tablo-12: İl Özel İdarelerinin Giderleri (Bin TL)

	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Genel Kamu Hizmetleri	2.269.581	40	2.679.975	43	3.722.089	54	3.584.060	47
Savunma Hizmetleri	25.175	0,4	13.180	0,2	8.658	0,1	19.943	0,2
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hiz.	56.330	1	61.926	1	53.475	1	142.080	2
Ekonomik İşler ve Hizmetler	849.302	15	740.126	12	571.043	8	772.234	10
Çevre Koruma Hizmetleri	32.336	1	31.488	1	18.578	0,3	14.200	0,2
İskan ve Toplum Refahı Hiz.	469.677	8	299.979	5	202.933	3	398.020	5
Sağlık Hizmetleri	303.942	5	487.904	8	423.042	6	411.874	5
Dinlenme, Kültür ve Din Hiz.	352.909	6	222.240	4	213.004	3	229.182	3
Eğitim Hizmetleri	1.255.462	22	1.573.951	25	1.572.239	23	1.909.192	25
Sosy. Güven. ve Sos.Yard.Hz.	47.343	1	67.163	1	53.905	1	72.499	1
Toplam	**5.662.057**	**100**	**6.177.932**	**100**	**6.838.966**	**100**	**7.553.284**	**100**

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni, 2006-2009 Yılı İl Özel İdareleri Bütçe Performansı tablolarından faydalanılarak hazırlanmıştır. (Çevrimiçi: http://www.muhasebat.gov.tr, 10.08.2010)

En büyük harcama kalemi olarak görünen genel kamu hizmetleri kaleminin alt başlıkları arasındaki personel giderleri, yıllara göre değişmekle birlikte bu kalemin yaklaşık olarak yarısını oluşturmaktadır. Personel giderlerindeki artışın başlıca sebebi Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü personelinin il özel idarelerine aktarılması olmuştur.

Yine bu kalemin içinde sosyal güvenlik kurumlarına ödenen primler ile cari transferler de önemli yer tutmaktadır. Bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde genel kamu hizmetleri başlığı altındaki harcamaların yatırım niteliği taşımadığı anlaşılmaktadır.

İl özel idare giderleri arasında ikinci büyük kalem eğitim hizmetlerine yönelik harcamalardır. Bütün kalemlerde olduğu gibi bu başlıkta da sermaye giderleri önemli yer tutmakla birlikte, eğitim hizmeti harcamaları içinde mal ve hizmet alımlarının önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir.

Tablo-13: İl Özel İdarelerinin 2006 Yılı Performans Bütçe Özeti (Bin TL)

	Toplam	Personel Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Sermaye Giderleri	Diğer
Genel Kamu Hizmetleri	2.269.581	948.446	372.023	464.064	485.048
Savunma Hizmetleri	25.175	0	1.753	23.422	0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	56.330	728	3.614	51.988	0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	849.302	263.764	122.770	396.704	66.064
Çevre Koruma Hizmetleri	32.336	0	1.794	25.582	4.960
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	469.677	235.271	73.470	114.169	46.767
Sağlık Hizmetleri	303.942	516	15.699	287.326	401
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	352.909	30.454	35.480	233.640	53.335
Eğitim Hizmetleri	1.255.462	25	426.201	820.498	8.738
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yard.Hiz.	47.343	0	8.588	16.646	22.109
Giderler Toplamı	5.662.057	1.479.204	1.061.392	2.434.039	687.422

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni, 2006 Yılı İl Özel İdareleri Bütçe Performansı (Çevrimiçi: http://www.muhasebat.gov.tr, 20.12.2009)

1739 ve 3797 sayılı kanunlarla ilköğretimler için eğitimin planlanması konusunda il özel idarelerine bir takım görevler verilmiştir. Bu okulların yatırımları genel bütçeden sağlanan kaynaklarla il özel idarelerince gerçekleştirilmektedir. İl özel idareleri yeni düzenlemelerle, orta öğretim kurumları için arsa temini, binalarının inşası, bakım ve onarımı yanında diğer hizmetlerinin karşılanması konusunda da görevli hale gelmiştir. Bütün bu gelişmeler il özel idarelerini eğitim hizmetleri alanında giderek daha fazla yer alan ve yıllar itibariyle bütçelerinin yaklaşık dörtte birini eğitim hizmetlerine ayıran kurumlar haline getirmiştir.

Tablo-14: İl Özel İdarelerinin 2007 Yılı Performans Bütçe Özeti (Bin TL)

	Toplam	Personel Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Sermaye Giderleri	Diğer
Genel Kamu Hizmetleri	2.679.975	1.192.998	391.012	527.810	568.155
Savunma Hizmetleri	13.180	5	2.240	10.935	0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	61.926	0	5.226	56.700	0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	740.126	188.962	100.480	361.737	88.947
Çevre Koruma Hizmetleri	31.488	0	2.327	23.113	6.048
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	299.979	125.509	47.231	89.802	37.437
Sağlık Hizmetleri	487.904	505	7.020	479.502	877
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	222.240	253	18.124	194.964	8.899
Eğitim Hizmetleri	1.573.951	664	619.428	951.059	2.800
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yard. Hiz.	67.163	0	18.414	44.967	3.782
Giderler Toplamı	6.177.932	1.508.896	1.211.502	2.740.589	716.945

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni, 2007 Yılı İl Özel İdareleri Bütçe Performansı (Çevrimiçi: http://www.muhasebat.gov.tr, 20.12.2009)

İl özel idare giderleri arasında diğer dikkat çeken bir kalem de ekonomik işler ve hizmetlerdir. Yıllar itibariyle azalma eğiliminde olan bu harcama kaleminin içinde mal ve hizmet alımı ve sermaye giderleri ortalama %67 paya sahiptir. Sermaye yatırımları %47-60 arasında ağırlık teşkil etmektedir. Sermaye giderleri içinde de hizmet binaları için arsa alımı, hizmet binası, hizmet tesisi, yol, içme suyu, kanalizasyon yapımı ve bina ve tesis onarımı ile müteahhitlik giderleri toplam sermaye yatırımlarının %60'tan fazlasını almaktadır. Yol, içme suyu ve kanalizasyon harcamalarının sermaye yatırımlarına oranı %10 kadar olmaktadır. %10 kadar bir bölüm ise tıbbi cihaz alımları ve okul mefruşatlarına gitmiştir.

Tablo-15: İl Özel İdarelerinin 2008 Yılı Performans Bütçe Özeti (Bin TL)

	Toplam	Personel Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Sermaye Giderleri	Diğer
Genel Kamu Hizmetleri	3.722.089	1.855.643	511.620	600.309	754.517
Savunma Hizmetleri	8.658	3	2.801	5.854	0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	53.475	0	7.089	46.386	0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	571.043	102.740	88.567	347.574	32.162
Çevre Koruma Hizmetleri	18.578	0	1.012	16.938	628
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	202.933	69.164	43.083	79.310	11.376
Sağlık Hizmetleri	423.042	0	4.078	418.562	402
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	213.004	629	28.208	172.190	11.977
Eğitim Hizmetleri	1.572.239	3	634.444	933.929	3.863
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yard. Hiz.	53.905	0	24.793	27.059	2.053
Giderler Toplamı	6.838.966	2.028.182	1.345.695	2.648.111	816.978

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni, 2008 Yılı İl Özel İdareleri Bütçe Performansı (Çevrimiçi: http://www.muhasebat.gov.tr, 20.12.2009)

Yıllar itibariyle il özel idare harcamaları tablo-16'da verilmiştir. Harcamalar arasında personel giderleri, bu kalem içinde de özellikle sürekli işçilerin ücret ve diğer özlük harcamaları başta olmak üzere, memurlar, muhtarlar ve il genel meclisi üyeleri için yapılan harcamalar ile bunların sosyal güvenlik kurumu ödentileri öne çıkmaktadır. Mal ve hizmet alımları arasında tüketime yönelik hizmet alımları başlığı altında kırtasiye ve büro malzemeleri; enerji alımları başlığında akaryakıt, yakacak ve elektrik; hizmet alımları başlığı altında yolcu taşıma; telefon giderleri ve müteahhitlik harcamaları belirgin kalemlerdir. Menkul mal alımı başlığı altında ise makine teçhizat, iş makinesi, taşıt bakım ve onarımı ile okul ve hizmet binalarının bakım ve onarımı işleri görülmektedir.

Diğer büyük harcama kalemlerinden biri olan sermaye giderleri başlığında öne çıkan işler arasında hizmet binası, hizmet tesisi ve sosyal tesislerin müteahhitlik giderleri en önemli payı almakta, bazı yıllarda sermaye giderlerinin yarısından fazlasını teşkil etmektedir. Kamulaştırma ve hareketli iş makinesi alımları da bu başlıkta harcaması görülen kalemlerdir.

Tablo-16: Yıllara ve Gider Kalemlerine Göre İl Özel İdarelerinin Harcamaları (Bin TL)

	2006		**2007**		**208**		**2009**	
Harcamalar Toplamı	**5.662.057**	100,0	**6.177.932**	100,0	**6.838.966**	100,0	**7.553.284**	100,0
Personel Giderleri	1.479.204	26,1	1.508.896	24,4	2.028.182	29,7	1.791.003	23,7
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	214.047	3,8	231.661	3,7	236.277	3,5	277.157	3,7
Mal ve Hizmet Alımları	1.061.392	18,7	1.211.502	19,6	1.345.695	19,7	1.630.338	21,6
Faiz Harcamaları	227	0,0	5.071	0,1	5.155	0,1	7.880	0,1
Cari Transferler	252.030	4,5	312.054	5,1	469.174	6,9	404.544	5,4
Sermaye Giderleri	2.434.039	43,0	2.740.589	44,4	2.648.111	38,7	3.228.875	42,7
Sermaye Transferleri	207.985	3,7	164.154	2,7	101.780	1,5	205.961	2,7
Borç Verme	13.133	0,2	4.005	0,1	4.592	0,1	7.526	0,1

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni, İl Özel İdare Performans Bütçe verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır. (Çevrimiçi: http://www.muhasebat.gov.tr, 10.08.2010)

Diğer dikkat çekici bir nokta, yıllar itibariyle değişmekle birlikte il özel idarelerinin, gelirlerinin bir kısmını harcayamamaları durumudur. Yani, bütçeleri gelir fazlası vermektedir. Önceki yıllarda bu durumun, il özel idarelerinin gelir kaynaklarını yeterli ölçüde kullanamadıkları, dolayısıyla, "görevlerini tam olarak yapamadığı anlamına geldiği"ne işaret edilmekteydi.[35] Bu değerlendirmeye göre, sermaye transferlerinin azalma eğilimi göstermesinden bütçelerin daha etkin kullanılmaya başladığı ileri sürülebilir.

C. Belediyelerin Giderleri

Belediyelerin giderleri, hizmetler için yapılan harcamalar ile teşkilat ve personel harcamalarından oluşmaktadır. 5393 Sayılı Kanunda 19 başlık altında sıralanan belediye giderlerini çeşitli gruplarda toplayabiliriz.

[35] **a.g.e.**, s.94-95

Hizmet bina ve tesisleri ile araç ve malzemelerin temini, yapımı, bakımı ve onarımı; yapı ve altyapı inşa ve onarımı; imar düzenleme; her türlü proje giderleri. Belediye zabıtası ve itfaiye harcamaları; mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımı giderleri.

Belediye çalışanlarının maaş ve diğer özlük harcamaları; vergi, resim, harç vb. gelirlerin tahsili giderleri; dava takip ve icra harcamaları; faiz ve diğer borçlanma giderleri; sosyal hizmet ve yardım giderleri; gelirlerin toplanması için yapılan harcamalar; avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmeti giderleri.

Kamu ve özel kesim sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte yapılan ortak hizmet ve projeler; sosyal, kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlik giderleri; kamuoyu yoklaması ve araştırma giderleri; belediyeye yapılan şartlı bağışlar için yapılacak harcamalar ile kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak diğer giderler (5393 Sayılı Kanun, madde 60).

Belediyelerin giderleri bütçelerinde personel giderleri, sosyal güvenlik kurum devlet primi, mal ve hizmet alımları, faiz harcamaları, cari transfer harcamaları, sermaye giderleri, sermaye transferleri ve borç verme başlıklarıyla gösterilmektedir.

D. Belediyelerin Giderlerinde Görülen Değişmeler

Belediyelerin yıllar itibariyle giderleri tablo-17'de verilmiştir.

Tablo-17: Yıllara ve Gider Kalemlerine Göre Belediyelerin Harcamaları (Bin TL)

	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Harcamalar Toplamı	**21.640.204**	**100,0**	**25.832.553**	**100,0**	**30.959.084**	**100,0**	**31012132**	**100,0**
Personel Giderleri	4.769.213	**22,0**	5.072.880	**19,6**	5.944.940	**19,2**	6429912	**20,7**
Sos.Güv.Kur.Devlet Primi	627.262	**2,9**	748.204	**2,9**	831.219	**2,7**	978137	**3,2**
Mal ve Hizmet Alımları	6.705.399	**31,0**	8.239.236	**31,9**	10.565.757	**34,1**	10486169	**33,8**
Faiz Harcamaları	495.978	**2,3**	434.574	**1,7**	631.434	**2,0**	1004952	**3,2**
Cari Transferler	1.067.966	**4,9**	1.294.659	**5,0**	1.493.257	**4,8**	1619737	**5,2**
Sermaye Giderleri	7.494.824	**34,6**	9.587.781	**37,1**	11.000.982	**35,5**	8650100	**27,9**
Sermaye Transferleri	211.713	**1,0**	137.925	**0,5**	136.729	**0,4**	519968	**1,7**
Borç Verme	267.849	**1,2**	317.294	**1,2**	354.766	**1,1**	1323157	**4,3**

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni, Belediye Performans Bütçe verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır. (Çevrimiçi: http://www.muhasebat.gov.tr, 01.08.2010)

Genel olarak her yıl bütçe giderlerinin yaklaşık 5 milyar TL kadar arttığı anlaşılmaktadır. Bu da veri yıllar içinde her yıl %20 oranında büyüme anlamına gelmektedir.

İl özel idare giderlerinden farklı olarak, belediyelerin toplam giderleri içinde en önemli payı sermaye giderleri almaktadır. Bütçenin ortalama olarak üçte birini oluşturan sermaye giderler kademeli olarak artarak 2008'de 11 milyar TL'yi aşmıştır. Sermaye giderleri bir çok alt kalemden oluşmaktadır. Doğrudan yol yapımı için yapılan harcamalar sermaye giderleri içinde %27-32 arasında bir orana ulaşmakta ve artma eğilimi göstermektedir. Buna yol yapımı maliyeti içine giren yol yapımı için arazi alımı ve kamulaştırma giderleri ile; iş makinesi, diğer araç gereç, inşaat malzemesi, akaryakıt ve diğer enerji harcamaları da dahil edildiğinde belediyelerin yol yapımlarına ilgi gösterdiği anlaşılmaktadır.

Hizmet binası, sosyal tesis ve diğer binaların müteahhitlik giderleri sermaye harcamaları içinde önemli kalemlerden biridir. Bu harcama kalemi içinde %4 civarında harcama ile içme suyu ve kanalizasyon yatırımları biraz daha geri düşmüş yatırımlar olarak sıralanmaktadır. Başta kara taşıtları olmak üzere taşıt alımlarının payı ise %2 civarında görünmektedir. Bütçede en önemli ikinci kalem mal ve hizmet alımlarıdır. Sermaye giderlerine yakın değerler alan mal ve hizmet alımları da yıllar içinde artma eğilimi göstermektedir.

Personel giderleri de yıllar içinde giderek hızlanan oranlarda artış göstermektedir. Belediye bütçelerinin yaklaşık olarak beşte biri personel giderlerine ayrılmaktadır.

Bütçe içinde 1 milyar TL'nin üstündeki harcama kalemlerinden biri de cari transferlerdir. Bu ana kalemi oluşturan alt başlıklardan en önemlisi İller Bankası kesintileredir ki, cari transferler içindeki payı yaklaşık olarak %30-50 arasında değişmektedir. Cari transferlerin diğer alt kalemleri arasında birliklere ve sosyal güvenlik kurumlarına aktarılanlar da önemli paya sahip bulunmaktadır. Öğrenci burs ve harçlıkları, hane halklarına yapılan yiyecek, giyecek ve diğer sosyal yardımlar ile âmâlara ve muhtaçlara yapılan yardımlar bu bölümde öne çıkan diğer harcama alanlarıdır.

Tablo-18: Belediyelerin Giderlerinin Yıllara ve Harcama Kalemlerine Göre Dağılımı (Bin TL)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Giderler Toplamı	**2.466.254**	**3.843.814**	**5.715.273**	**7.846.963**	**10.749.497**	**12.040.772**	**16.500.668**
Cari harcamalar	**1.266.571**	**1.968.596**	**2.911.798**	**3.981.155**	**5.634.093**	**6.827.256**	**8.911.317**
Personel giderleri	886.392	1.288.657	1.826.165	2.374.519	3.307.050	3.936.406	4.686.623
Hizmet alımları	169.887	314.490	470.896	683.397	1.024.945	1.393.141	2.199.295
Tüketim malları ve malzeme alımları	186.628	328.591	557.815	834.600	1.170.089	1.314.181	1.778.023
Diğer	23.664	36.858	56.923	88.638	132.008	183.528	247.376
Yatırım harcamaları	**651.202**	**1.079.360**	**1.514.871**	**1.975.822**	**2.896.992**	**2.492.325**	**4.301.581**
Makine teçhizat ve taşıt alımları	84.432	233.653	197.999	201.965	225.137	287.684	493.634
Yapı,tesis ve büyük onarım giderleri	566.770	845.707	1.316.872	1.773.857	2.671.855	2.204.641	3.807.947
Transfer harcamları	**548.481**	**795.858**	**1.288.604**	**1.889.985**	**2.218.412**	**2.721.191**	**3.287.770**
Kamulaştırma ve taşınmaz mal alımları	41.835	76.843	123.973	124.129	165.427	240.552	540.137
Kurumlara katılma pay. ve serma. teş.	53.204	128.068	110.947	231.857	213.979	222.923	356.106
İktisadi transferler	78.775	85.739	139.297	263.782	226.901	326.062	276.631
Mali transferler	131.653	188.132	316.445	440.761	609812	809.788	557.511
Sosyal transferler	29.195	48.557	98.355	114.203	177.591	260.230	352.453
Borç ödemeleri	213.819	268.519	499.587	715.253	824.703	861.636	1.204932

Kaynak: TÜİK, Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareleri, Ankara, 2005, s.14-17

Tablo-18'de 1999-2005 aralığına baktığımızda 2005 yılında toplam giderler 1999 yılı harcamasına göre %569 oranında artmıştır. Buna karşılık, cari harcamaların artış oranı %604 ve bunun içinde personel giderlerinin artış oranı %429 olarak gerçekleşmiştir. Personel giderleri artış hızının 1999'da %45'ten başlayıp her yıl kademeli şekilde azalarak 2005'te %19'a kadar gerilediği dikkat çekmektedir.

Yatırım harcamaları artış hızı yıllar içinde dalgalanma göstermektedir. Yatırım harcamaları bu süre içinde %561 artmış, 2005 yılında bir önceki yıla göre artış %73 olmuştur. Yapı, tesis ve büyük onarım giderleri bu dönem boyunca %572 artmış olmakla birlikte, yatırım harcamalarına paralel olarak dalgalanmalar göstermiş, 2004 yılında bir önceki yıla göre %17'lik azalmaya karşılık 2005 yılında bir önceki yıla göre artış %73 olarak gerçekleşmiştir. Transfer harcamaları artış oranları ise yıllar içinde kademeli olarak düşmekle birlikte dönem boyunca kümülatif olarak %499 oranında büyümüştür.

1980'lerin sonları 1990'ların başlarında belediyeler; bir yandan sendikaların ücret pazarlıkları, diğer yandan bazı belediyelerin aşırı istihdam gerçekleştirmeleri sebe-

biyle bütçelerinde büyük yer tutan personel harcamalarına; yine bu dönem ve 2000'lerin başlarına kadar da aşırı borç yükünden kaynaklanan yüksek faiz ödemelerine muhatap olmuşlardır. Tabii olarak, bu da yatırımlara ayrılan payın azalmasına yol açmıştır.[36]

Transfer giderleri ve personel harcamalarındaki büyük artışlar, yatırımlarda, özellikle yapı, tesis ve büyük onarım giderlerinde oransal küçülmeye yol açmış ve bunun oranı, sözü edilen dönemin iki ucu arasında %50'ye yaklaşmıştır.

İl özel idarelerinin aksine, belediye bütçeleri 1998-2004 yılları içinde yıllar itibariyle %3 ile %8 arasında değişen oranlarda açık vermiştir. Denk olarak planlanan bütçelerin kesin hesap, yani gerçekleşme aşamasında açık vermesi, bütçe planlamasında eksiklikler olduğu şeklinde değerlendirilebilir. Bununla birlikte örneğin 1991'de %11 ve 1992'de %16'ya kadar çıkan bütçe açıklarının giderek azaldığı görülmektedir.

[36] Nitekim, İller Bankasınca belediyelere 1990-1994 yılları arasında açılan kredi miktarı 193,3 milyar TL'den 2.774 milyar TL'ye çıkmıştır. Buna karşılık bankanın aynı dönem içinde açtığı kredilere karşılık elde ettiği faiz ve hizmet gelirleri toplamı 79,5 milyar TL'den 4.877, 1 milyar TL'ye ulaşmıştır. Belediyelerin İller Bankasına olan ve bir sonraki yıla devreden borçları da 1990'da 187 milyar TL'den 1994'te 3.732,3 milyar TL'ye çıkmıştır (İller Bankası 1995 Yılı Faaliyet Raporu).

IV. YEREL YÖNETİMLERİN PERFORMANSINA YÖNELİK ELEŞTİRİ LER

A. Yerel Yönetimlerin Gelirleriyle Görevleri Arasındaki Dengenin Bozulması

Belediye gelirleri, belediyelerin hizmet fonksiyonlarında görülen değişme ve gelişmeye uyum sağlayamamıştır. 1981 yılına kadar ek fonların ayrılması da yeterli çözüm olmamıştır. Klasik belediye görevlerinin nitelik ve fonksiyon bakımından değişmesine karşılık, gelir kaynaklarında ciddi bir değişiklik olmaması, bütçelerin sürekli açık vermesi ve bu açıkların borçlanmayla kapatılması yoluna gidilmesi sonucunu doğurmuştur. Nihayet, belediyeler devlete olan borçlarını ödeyemez duruma gelince borçların ertelenmesi ya da devletçe tasfiyesi yolu seçilmiştir.[37]

1981 yılından itibaren mahalli idarelerin mali yapılarında iyileştirme çabaları görülmektedir. 1982 Anayasası da mali, görev ve sorumluluk yönünden yerel yönetimlerde yeni düzenlemeler yapılması konusunda etkili olmuştur. Bu düzenlemelere rağmen, küçük-büyük hemen bütün belediye merkezlerinin temel altyapıdan mahrum ya da eksik bir altyapıya sahip olmaları nedeniyle, gelir-görev ilişkisi hiç bir zaman birebir düzeye ulaşamamıştır. Mahalli idarelere sağlanan gelirlerde iyileştirme çabaları yıllarca birikmiş olan problemlerin çözümünde yeterli olamamaktadır.[38]

Diğer yandan il özel idarelerine, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı ile verilen ve yasal dayanağı olmadığı öne sürülen[39] görevlerden bir kısmı bu idarelerden alınmış, bazı görevler de aynı zamanda merkezi idarenin görev alanına sokulmuştur.[40] Sözü edilen bu düzenlemelerle anılan görevler merkezi kuruluşlar ve bunların taşra teşkilatlarınca yürütülmeye başlamıştır. İl özel idareleri bunlara imkanları ölçüsünde katkıda bulunmaktadır.[41]

Önceki dönemlere göre 1980 sonrasında yerel yönetimlerin gelirlerindeki reel artışlara rağmen, başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin altyapı eksiklikleri, belediyelerin fonksiyonlarının netleştirilememesi, yerel yönetim kaynakları ve yatırımlarının perspektif dönemler itibariyle planlanamaması, belde hizmetlerinin karşılanmasına yönelik faaliyetlerin iyi organize edilememesi, merkezi idarelerle yerel yönetimler

---

[37] Ali Çakı, "Mahalli İdarelerin Öz Kaynakları ve Kaynakların Rasyonel Kullanımı", **Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayını, s.435

[38] **a.e.**, s.440

[39] Mehmet Aldan, "İl Özel İdarelerinin Yarını", **AİD**, C.XI, Sayı: 4, Aralık-1978, s.42

[40] **a.e.**, s.43

[41] Çoker, **a.g.e.,** s.16

arasında görevlerin tam olarak bölüştürülerek çatışma ve boşlukların önlenememesi, faaliyetlerin uzun dönemli finansman ve zaman planlamasına alınamaması, kaynakların tahsisi ve kullanımında verimlilik ve maliyetlerin geri dönüşü esasına yeterince uyulmaması[42] gibi sebeplerle etkinlikleri zayıf kalmıştır.

Genel olarak "yerel yönetim sisteminin tam rayına oturamayışının en büyük sebebi, merkezi yönetimle yerel yönetim arasında uygun bir görev dağılımının yapılmamış olmasıdır."[43]

1985-95 döneminde belediyeleşme olgusundaki artış ve belediye sınırlarının nüfus bakımından kapsadığı alanın hızla büyümüş olması ise yerel yönetim gelirlerindeki oransal artışın yetersiz kalması sonucunu doğurmuştur.

2004 ve 2005 yıllarında kamu yönetimi reformu kapsamında teşkilat ve görevler yönünden il özel idareleri ve belediye mevzuatında yapılan değişiklikler yukarıda yer verilen eleştirilerin önemli bir kısmını karşılamıştır. Daha önce tablo-5'te gösterildiği üzere il özel idare toplam gelirlerinin merkezi bütçe gelirlerine oranı 2000-2004 arasında %2,4 - 2,6 aralığında gerçekleşmiş, 2005'ten sonra %3,3'ün üstüne çıkmıştır. Belediyelerin gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranı ise tablo-19'da verilmiştir.

Tablo-19: Genel Bütçeden Alınan Payın Belediye Gelirleri İçindeki Oranı (Milyon TL)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Genel Bütçe Gelirleri	38.228	58.417	79.420	101.037	122.919	152.784	168.547	190.360	209.598
2. Belediye Toplam Gelirleri	3.762	5.696	7.529	9.945	11.731	16.200	20.373	23.648	25.736
Pay % (2/1)	9,84	9,75	9,48	9,84	9,54	10,60	12,09	12,42	12,28

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesap Bültenleri, 2006-2009 Yılı İl Özel İdareleri Bütçe Performansları ve 1990-2005 Mahalle İdare ve Fon Paylarının Gerçekleşmeleri adlı tablolarından faydalanılarak hazırlanmıştır. (Çevrimiçi: http://www.muhasebat.gov.tr, 15.01.2010)

Belediye gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranı 2000-2004 yıllarında %10'un altında gerçekleşirken 2005'te yeniden daha önceki değerler olan %12 seviyesinin üstüne çıkmıştır. Gerçi, hem il özel idareleri hem de belediyeler 1980'lerden itibaren, önceki dönemlere oranla daha iyi gelir seviyesine ulaşmıştır. Mesela, il özel idare gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranı 1972'de %2'den, 1976'da %0,7'ye kadar gerile-

[42] Çakı, **a.g.e.**, s.437
[43] **a.e.**, s.13

miş ve bu dönemi bu iki rakam arasındaki oranlarla geçirmiştir.[44] Keza, 1966-1970 döneminde belediye gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranı %9-10 dolayında sabit kalmıştır.[45]

Tablo-20: İl Özel İdareleri Gelirlerinin GSMH İçindeki Payı

	2000	2001	2002	2003	2004
Gelirlerin GSMH İçindeki Payı (Binde)	7,62	8,47	7,33	6,96	6,78
Vergi Gelirleri (Binde)	2,13	2,20	1,90	1,97	2,06
Vergi Dışı Gelerler (Binde)	1,48	2,07	1,92	1,73	1,53
Yardım ve Fonlar (Binde)	4,00	4,19	3,52	3,26	3,18
GSMH (Milyar TL)	125.596	176.484	275.032	356.681	458.932

Kaynak: Altıntaş, **a.g.e.**, s. 54

B. Yerel Yönetimlerin Teşkilat ve Personel Yapıları ile Görevleri Arasındaki İlişkiler

Yerel yönetimlerin teşkilatlanma, personel ve bütçe yönlerinden merkezi idarenin elinin altında ve ona bağımlı olduğu, buna ilave olarak yerel hizmetlerin ve yatırımların planlanması ve görülmesinde yerel yönetimlerin irade ve inisiyatiflerinin sınırlandığı, bu durumun, yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yetkisinden mahrum bırakılması, hemşehri katılımı, denetimi ve temsilinin ve idari saydamlığın sağlanamaması başlıklarını içine alacak şekilde yerel idarelerin demokratikleşemediği yargısına yol açtığı değerlendirmeleri yapılmaktaydı.[46]

Yerel idarelerin etkinliklerinin azalması yada az olması sonucunu doğuran diğer bir eleştiri bu kurumların yeterince güçlü olmamasına yönelikti.[47] Yerel idarelerin kamu hizmetleri üzerinde ayrılmış, belirlenmiş tam ve açık yetkilere sahip olmaması ile yerel yönetimlerin kararlarının kesin ve yürütülebilir olmaktan uzak olması, yeterince güçlenememelerinin başlıca sebepler arasında sayılmaktaydı.

İl özel idarelerinin de geçmişte yerel yönetim birimi olarak beklenen etkinliği ve verimliliği gösteremediği ve buna bağlı olarak giderek küçüldüğünün görüldüğü ifade

[44] Öncel, **1981**, s.119
[45] Sami Güven, "Belediyelerin Akçalı Sorunları", **AİD**, C.X, Sayı: 1, Mart-1977, s.27
[46] Selçuk Yalçındağ, "Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", **AİD**, C.XXIV, Sayı: 3, Eylül-1991, s.126
[47] **a.e.**, s.127-128

edilmiştir.[48] Bu sonucu doğuran başlıca sebepler, il özel idarelerinin, yapısal sorunlarını çözememesi, görevlerine ilişkin etkin ve verimli bir planlama ve harcama yapamaması ve zaten yetersiz olan gelirlerinden zorunlu kesintiler ve kısıntılar yapılması olarak sıralanmıştır.[49] Yapısal sorunların en önemlisinin ise ülkede her alanda süregelen hızlı değişime karşılık özel idarelerin görev, örgütlenme, mali kaynaklar ve personel gibi konularda yenilenememesi ve özerk bir yapıya kavuşturulamaması olduğuna işaret edilmiştir.[50]

[48] DDK Başkanlığı, **a.g.e.**, s.94
[49] **a.e.**, s.95-100
[50] Kamu Yönetimi Araştırması, **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, Ankara, TODAİE Yayını, 1991, s.15

V. YEREL YÖNETİMLERİN FONKSİYONLARINDA DEĞİŞMELER

A. İl Özel İdarelerinin Fonksiyonlarında Değişmeler ve Öne Çıkan Görevler

Türkiye'de elli yıldır sürmekte olan yerelleşme çabaları bulunmakla birilkte bu çabalar yerel mahalli toplumsal dinamikleri geliştirecek; hizmeti yerinde, hızlı ve etkin üretebilecek; bürokrasiyi ortadan kaldırabilecek ve kalkınmayı tabana yayabilecek kalkınma modelini oluşturamamıştır. Bunda yerelleşmenin, bir toplumsal dönüşüm olarak değerlendirilmemesinin büyük payı bulunmaktadır.[51]

Başlangıçta yerel düzeyde tarım, hayvancılık, sağlık ve sosyal yardım, eğitim bayındırlık, ekonomi ve ticaret alanlarına ilişkin hizmetlerin tamamı il özel idarelerine bırakılmıştı. Her ne kadar vali il genel meclisinin başkanı sıfatına sahip olsa ve il özel idaresi üzerindeki vesayet denetimi daha kapsamlı uygulansa da sonuç itibariyle il düzeyinde kamu hizmetlerinin büyük bir kısmının bir yerel yönetim kurumu tarafından görülmesine imkan tanıyan düzenlemeler yapılmıştı. 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat 1914, 1929 ve 1987 yıllarında bir takım değişikliklere uğramış olmakla birlikte asıl çatı büyük oranda muhafaza edilmiştir.[52]

Bu geniş görev alanı sonraki dönemlerde de korundu. Mesela, 1987 yılında 5442 Sayılı Kanunda değişiklik yapan 3360 Sayılı Kanunda "il özel idaresi, mahalli müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili görevler ve bu kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkanları ve tespit edeceği öncelik sırasına göre yürütür" denmektedir (madde 2).

Mevzuatta ana çatı korunmuş olmasına ve il özel idarelerinin görevlerinde bir daralma olmamasına karşılık yukarıda sayılan hizmetlerin genel idare içinde oluşturulan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Orman Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Et ve Balık Kurumu,

---

[51] Hüseyin Aksu, "5393 Sayılı Belediye Kanunu Çerçevesinde Kent Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler** Haz.: Fatma Neval Genç, Abdullah Yılmaz, Hüseyin Özgür, Ankara, Gazi Kitabevi, 2008, s.35

[52] Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 140

Toprak Mahsulleri Ofisi, Zirai Donatım Kurumu gibi merkezi idare teşkilatlarınca görülmeye başlaması neticesinde il özel idareleri giderek önemini yitirmiştir.

2004 yılındaki düzenlemelerle il özel idareleri bütün il sınırları dahilinde sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat ve turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi; çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumları için arsa temini, binaların yapımı, bakım ve onarımı hizmetlerini yapmak; belediye sınırları dışında kalan alanlarda ise imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe kurulması hizmetlerini görmekle sorumlu kılınmıştır.

Bu görev ve sorumluluklara ilave olarak merkezi idarece yürütülen görev ve hizmetlerle ilgili yatırımlardan, ilgili bakanlıkça uygun görülenlerin il özel idareleri tarafından uygulanabilmesi mümkün olmaktadır. Bunu karar verilmesi halinde ilgili yatırım ödeneği il özel idaresi bütçesine aktarılıp harcaması buradan yapılır. İl özel idareleri kendi bütçelerinden bu tür yatırımlara yatırım tutarının dörtte biri oranına kadar kaynak ayırabilmektedir.

Yeni kanunla il özel idarelerinin görmekle mükellef kılındığı hizmetlerden acil durum planlaması ve il çevre düzeni planı hazırlanması önemli iki başlık olarak ortaya çıkmaktadır. Acil durum planlaması yangın, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak ve bunların zararlarını azaltmak amacıyla afet ve acil durum planlarının yapılması ve ekip ve donanım hazırlanması görevlerini kapsamaktadır (5302 Sayılı Kanun, madde 69).

İl özel idarelerinin özellikle eğitim hizmetleri alanında yoğunlaştığı dikkati çekmektedir. 2006-2009 yıllar arasında il özel idareleri harcamalarının yaklaşık olarak dörtte biri eğitim alanında gerçekleşmiştir. Bu durum il özel idarelerinin “eğitim alanında ihtisas sahibi olduğunu göstermektedir.”[53]

Anılan yıllar arasında en çok harcamanın yapıldığı alanlar arasında hizmet binası ve hizmet tesisi inşası ve onarımı; yol, içmesuyu, kanalizasyon, yapımı işleri ön sıralarda gelmektedir. İl özel idarelerinin eskiden beri fonksiyonel olduğu hizmet bina

[53] Altıntaş**, a.g.e.,** s.78

ve tesisi yapımı ve onarımının yanısıra köy hizmetleri alanına da artan oranda ilgi gösterdiği görülmektedir.

Sağlık hizmetleri il özel idareleri bütçesinde yıllar itibariyle %5-8 oranında paya sahiptir. İl özel idarelerinin sağlık alanındaki yatırımlarında da bir artış gözlenmekle birlikte bu alana ayrılan ödeneklerin eğitim hizmetlerinin epeyce gerisinde kaldığı görülmektedir.

İl çevre düzeni planının valinin koordinasyonunda il özel iadresi ve belediye tarafından müştereken yapılmasının yeni mevzuatta öngörülmesi ve staratejik plan yapma mecburiyeti getirilmesi il özel idarelerinde planlamacılık konusunun da öne çıkmasını sağlamıştır.

Önceki bölümlerde söz edildiği üzere, il özel idarelerinin şehircilik ve imar, sağlık ve sosyal yardım, kültür ve eğitim, tarım ve hayvancılık ile ekonomik görevleri bulunmaktadır. Şehircilik ve bayındırlık görevleri arasında sayılabilecek başlıca görevlerden belediye sınırları dışında imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, park ve bahçe hizmetleri ile il sınırları içinde il çevre düzeni planı yapılması görevleri öne çıkmaktadır.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün lağvedilmesiyle köy yollarının yapımı ve bakımı sorumluluğu tamamen il özel idarelerinin üzerine geçmiştir. Aynı şekilde köy içme suları da il özel idarelerinin aslı işleri arasına katılmıştır.

Sağlık ve sosyal yardım görevlerinden özellikle sağlık görevleri, il özel idarelerinin bütçelerinde yeniden önemli pay ayırdığı kalemlerden biri haline gelmiştir. Sosyal yardım görevleri ise sınırlı ölçüde etkinlik gösterilen görevler arasında bulunmaktadır.

İl özel idarelerinin bütçelerinde en önemli yer tutan kalemlerden biri eğitim-öğretim faaliyetleri olmaktadır. Başta köy ilkokulları olmak üzere ilk ve orta öğretimde okul yapımı ve öğrencilere öğrenim yardımları yapılması yanında, yüksek öğrenime de özellikle barınma yerleri ve yurt inşasıyla katkı sağlamaktadır.

Kültür ve sanata ilişkin görevlerden sanat ve kültür merkezleri yapım, bakım ve onarımına katılma; mahalli törenlerin düzenlenmesine ve çeşitli sanatsal etkinliklere mali ve organizasyonel destek sağlama gibi faaliyetler öne çıkmaktadır.

Spor alanında oyun ve semt sahaları yapımı, gençlik ve spor klüplerine destek sağlanması gibi faaliyetler yapılmaktadır.

İl özel idareleri tarım ve hayvancılığa ilişkin görevlerinden çok azına destek sağlamaktadır. Aktivitenin sürdürülebildiği alanlara örnek olarak çiftçilere fidan ve tohumluk sağlanması gösterilebilir.

İl özel idareleri 1990-2000 yılları arasında giderek hızlanan bir şekilde organize sanayi bölgelerinin oluşturulması konusunda başarılı çalışmalar yapmıştır.

B. Belediyelerin Fonksiyonlarında Değişmeler ve Öne Çıkan Görevler

Önceki düzenlemelerin aksine 2005 yılındaki düzenlemeyle belediye sınırları içindeki mahalli ve müşterek hizmetlerden genel sorumlu idare durumuna getirilmesi belediyelerin hizmet alanını genişletmiştir. Böylece belediyeler şimdiye kadar görmekte oldukları hizmetlerin yanı sıra diğer idarelerin sorumluluğuna verilmemiş hizmetlerle, ortaya çıkacak yeni hizmet alanlarından da sorumlu duruma gelmiştir.

Yeni düzenlemelerle belediyelerin arsa ve konut üretimi hususundaki görevleri belirginleştirilmiş, kentsel dönüşüm olarak adlandırılan ve kentlerin mevcut sorunlarını tasfiye, ıslah ve yenileme hareketi mahiyetindeki çalışmaların yapılmasına zemin hazırlanmıştır.[54]

Bu görev alanı genişlemelerine ilave olarak kent bilgi sistemi, sanayi ve ticaret, kalkınma ve gelişme konularında etkinlik göstermek üzere belediyeler yeni sorumluluklar üstlenmektedir.[55]

Belediyeler de il özel idareleri gibi kendilerine verilen görevlerin ancak bir kısmında yoğunlaşabilmektedir. Belediyeler planlama ve düzenleme görevlerine büyük aksama ve eksikliklerle birlikte katkıda bulunmaktadır. Gerçi, beldelerde harita yapımı, şehir kadastrosu ve diğer özellikli haritaları sırayla İller Bankası, Tapu-Kadastro Genel Müdürlüğü ve Harita Genel Müdürlüğü yapmaktadır. Nitekim, yapılan bir araştırmada

[54] Aksu, **a.g.e.,** s.40-41
[55] **a.e.,** s. 36

belediyelerin çok büyük bir kısmının haritalarının İller Bankasınca yapıldığı, ancak, belediyelerce, bunların güncelleştirilemediğinin tespit edildiği belirtilmektedir.[56]

Belediyelerin imar planı yapımı konusunda İller Bankasından destek almalarına rağmen başarısız olduklarına işaret edilmektedir.[57] Ancak, genel olarak belediyelerin planlama ve düzenleme işlerinde faal oldukları söylenebilir.

Beldelere su sağlanması işi daha çok belediyelerce yerine getirilmektedir. Nitekim, belediyelerin halen yürütmekte oldukları önemli görevlerden birisi su temini ve dağıtımı işidir. Bununla birlikte, kanalizasyon projelendirme işi büyük oranda İller Bankasınca üstlenilmekte ve belediyelerce bu projelerin yürütülmesine destek sağlanmaktadır.

Şehircilik ve imar uygulaması konusunda belediyeler diğer bazı önemli görevleri de üstlenmektedirler. Yol, sokak, park, oyun alanı yapımı ve doğal gaz altyapısı ve dağıtımı işler bunlardan bazılarıdır.

Belediyeler özellikle şehircilik ve imar uygulama konularında çok yoğun iş yükü altındadırlar. Bu görevlerini yerine getirirken bir çok güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. Bu güçlüklerin başında kaynak yetersizliği ve teknik personel sıkıntısı gelmektedir. Merkezi yönetim her iki konuda da belediyelere destek sağlama çabası içindedir. Bazı durumlarda bu görevleri bizzat yerine getirmektedir.[58]

Belediyelerin diğer önemli bir görev grubu da izin verme ve denetlemeye ilişkin olanlardan meydana gelmektedir. İnşaat yapımına ve tamamlananların kullanımına izin verilmesi, yapılar arasında uyum sağlanması, ruhsatsız ve sağlıksız yapılaşmanın önlenmesi, imar planlarında trafik ve yaya hareketlerine kolaylık sağlayacak tedbirlerin alınması, yıkılmak üzere olan yapıların ortadan kaldırılması için gerekli tedbirlerin alınması gibi şehrin sağlıklı ve çevrecilik anlayışına uygun olarak gelişmesini sağlamaya yönelik önemli görevler belediyelerin bu alana ilişkin görevleri arasındadır.

Sağlık ve sosyal yardım konularında belediyelerin, yerine getirebildiği görevler arasında genel yerlerin, satışa sunulan yiyecek, içecek ve hizmetleri ile bunları sunanların, içme ve kullanma sularının temizliğini denetlemek, genel yerleri temizlemek ve

---

[56] İçişleri Bakanlığı, Belediyeler, **İç-Düzen Genel Raporu**, Kitap: 2, s.46
[57] **a.e.**, s.47-48
[58] Atasoy, **a.g.e.**, s.114

denetlemek, mezarlık ve cenaze işlerini yürütmek, yetim ve düşkünler için barınma ve beslenme yerleri yapıp işletmek ve yoksul, muhtaç, sakat ve çocuklar için çeşitli sosyal yardım görevlerini yerine getirmek görevleri öne çıkmaktadır.

Belediyelerin sağlığa ilişkin görev konularının önemli bir kısmı merkezi yönetim ve özel sektörce yerine getirilmektedir. Diğer yandan belediyeler, sosyal yardım görevlerini aşevleri işletmek, yoksul ve muhtaçlara çeşitli zamanlarda gıda, yakacak, giyecek ve benzeri yardımlarda bulunmak suretiyle yerine getirmektedir. Asker ailelerine yardım yapılması da bunlar arasında sayılabilir.

Belediyelerin eğitim faaliyetleri arasında etkin oldukları en önemli konulardan biri eğitim kurumları için belediye sınırları içinde arsa tahsisidir. Okulların yolları, bahçe ve oyun alanları ile çevre koruma duvarlarının yapımı konusunda da belediyelerin katkıları gözlenmektedir. Kültür ve sanat alanında yürütülen işler arasında kültür merkezi yapımı ve işletilmesi, sinema, tiyatro, kütüphane, okuma salonu, müze kurup işletme; bando, mehter ve orkestra takımları ve folklor ekipleri oluşturma; festival ve şenlik düzenleme, bayram günlerinde çeşitli faaliyetlerde bulunma gibi konular vardır.

Stadyum, oyun ve spor alanları yapmak ve bu konularda spor müdürlüklerine destek sağlamak sportif amaçlı görevlerinden başlıcalarıdır.

Belediyelerin bir diğer görev grubunu tarım, hayvancılık ve veterinerliğe ilişkin olanlar oluşturmaktadır. Belediye sınırları içindeki zirai alanların müşterek su kanalları ve yollarının yapım, bakım ve onarımını yapmak; salgın ve bulaşıcı hayvan hastalıkları ile mücadeleye katkı sağlamak; taşımacılıkta kullanılan, satış için pazarlara getirilen hayvanları ve bunların tutulduğu yerleri denetlemek; mezbahalar kurmak ve kesimlerin sıhhi şartlara uygun yerlerde yapılmasını sağlamak; başıboş hayvanları tutmak ve muhafaza etmek gibi görevleri bu grup içinde fiilen yerine getirilen görevler arasında sayılabilir.

Belediyelerin en çok görev üstlendiği alanlardan biri de ekonomik düzenleme ve denetim görevleridir. Fiyat denetimleri; ekmek ve benzeri zaruri gıda maddelerinde fiyat tespitine veya ucuzlatılmasına yönelik tedbirlerin alınması; belediye sınırları içinde yapılan yolcu taşımalarına ilişkin ücret tarifeleri belirlemek, toplu taşımaya ilişkin imtiyaz hakkı vermek; tartı ve ölçü aletlerini denetlemek; pazarlama tesisleri, hal, soğuk hava deposu, sebze-meyve, mahrukat ve hayvan pazarları, sergi, panayır ve fuarlar

kurmak; yolcu taşımacılığı yapmak; belediye eğlence tesisleri yapmak; belediye konutları yapmak üzere döner sermaye oluşturmak veya mevcut olanlara katılmak gibi görevler belediyelerin halen de yoğun olarak faaliyet gösterdiği konulardır.

Bunların dışında, belediyeler kolluk ve itfaiye görevleri ile sokakların adlandırılması, evlendirme hizmetleri ve duyurma ve reklam hizmetlerini de görmektedir.

Belediyelerin klasik hizmetlerinin yanında çevrenin korunmasına, genel imar düzenine ve alt yapı hizmetlerinin daha etkin görülebilmesine yönelik düzenlemeler de yapılmıştır. İl çevre düzeni planı, acil durum planı, stratejik plan hazırlanmasına yönelik düzenlemeler il özel idareleri gibi nüfusu 50.000'in üstünde olan belediyelerde planlama faaliyetlerini daha da önemli hale getirmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
KAMU HİZMETLERİNİN GÖRÜLMESİ, YATIRIMLAR VE PLANLAMA

I. KAMU HİZMET VE YATIRIMLARININ KAMU KURUM VE KURULUŞLARI ARASINDA DAĞILIMI

A. Merkezi İdare ve Merkezi Kuruluşlar

Kamu iktisadi hayatında önemli bir yer tutan ve ekonomik kararların alınması ve uygulanması konusunda etkin olan kurum ve kuruluşlar ekonomik yönetim diye adlandırılan[1] bir yapı oluşturmaktadır.

1. Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu bu mekanizma içinde önemli bir unsurdur. Bakanlar Kurulunun ekonomik yönetim içindeki yeri o kadar ağırlıklıdır ki, bu ağırlığın yasama - yürütme ilişkilerini yürütme lehine çevirdiğine dikkat çekilmektedir.[2]

Teorik olarak Bakanlar Kurulu, bakanlıklar arasında koordinatörlük görevi ile görevli iken, uygulamada yoğun iş yükü ile karşılaşması nedeniyle prensip kararları ve koordinasyonun yanı sıra birçok tali işle de uğraşmaktadır. Bu durum Bakanlar Kurulu düzeyinde yeni teşkilâtlanmaların ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Daha önce değinildiği üzere kalkınma planları ve yıllık programlar DPT'nin hazırlık çalışmalarının ardından Bakanlar Kurulunda inceleme ve değerlendirmeye tabi tutularak kabul edildikten sonra yasama organının onayına sunulmaktadır. Ayrıca, bütçenin hazırlanması ve nihai şeklinin verilmesinde de Bakanlar Kurulu görev üstlenmektedir.

Bu genel ekonomik düzenlemelerin dışında kamu ekonomisinin sınırları içindeki bir çok konuya ilişkin spesifik kararlar da alınmaktadır. Bütün bu kararların yerine getirilebilmesi için Bakanlar Kuruluna bağlı bir takım organlar oluşturulmuştur. Yüksek Planlama Kurulu bu kurulların en önemlilerinden biridir. Kurul hem danışma niteliğinde,

[1] Tan, **a.g.e.**, s.61
[2] Tan, **a.g.e.**, s.62

hem de uygulamaya yönelik kararlar almaktadır.[3] Bakanlar ve bürokratlardan oluşan bu kurulun özellikle bütçenin hazırlanması sırasında bakanların, bakanlıklarıyla ilgili taleplerinin uzlaştırılmasında önemli bir fonksiyon gördüğü belirtilmektedir.[4] Ekonomik ve Sosyal Konsey "ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlayacak, sürekli ve kalıcı bir ortam"ın oluşmasını sağlamaya yönelik istişari görüş belirlemek amacıyla kurulmuştur (4641 Sayılı Kanun, madde 1).

2. Başbakanlık ve Bağlı Kuruluşlar

Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı ve bakanlar arasında bir koordinatör olarak hükümet ve hükümetin politikaları üzerinde çok önemli bir etkiye sahiptir. Başbakan, "bakanlıklar arasındaki işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir" (1982 Anayasası, madde 112).

Başbakanlığın giderek ekonomik alandan sorumlu bir bakanlık işlevine büründüğü ve bu sürecin 1983 yılından itibaren hızlandığına dikkat çekilmektedir.[5]

Başbakanlık bu fonksiyonlarını bağlı organları aracılığıyla yerine getirmektedir. Bunların başlıcaları Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Türkiye İstatistik Kurumu'dur.

a) Devlet Planlama Teşkilatı

DPT 1960 yılında çıkarılan bir kanunla[6] müsteşarlık düzeyinde örgütlenmiş ve 1961 Anayasasında da yer almıştır (madde 129). Kuruluş kanununun 2. maddesinde "muhtelif bakanlıkların iktisadi politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için tavsiyelerde bulunmak ve bu hususlarda müşavirlik yapmak" görevi ile görevli olduğu belirtilmiştir.

Merkezi düzeyde kamu hizmetleri ve özellikle yatırımların belirlenmesi konusunda en detaylı çalışmalar DPT tarafından yürütülmektedir. DPT bu görevlerini bünyesindeki daire başkanlıkları aracılığı ile yerine getirmektedir.

---

[3] Mustafa Ateş, **Kamu Yönetimindeki Yeri, Organizasyon Yapısı, Görev ve Fonksiyonları ile Devlet Planlama Teşkilatı**, Ankara, DPT Yayını, 1999, s.5
[4] Tan, **a.g.e.**, s.65-66
[5] **a.e.**, s.67
[6] 91 Sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun

b) Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)

TÜİK 1962 yılında 53 Sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı bir kurum olarak Devlet İstatistik Enstitüsü adıyla örgütlenmiştir. Ülkenin bütün çalışma alanlarını kapsayacak şekilde ve bunlarla ilgili istatistikleri oluşturmak ve bu konuda ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında gerekli koordinasyonu sağlamak göreviyle görevlendirilmiştir.

5429 Sayılı Türkiye İstatistik Kanunuyla adı Türkiye İstatistik Kurumu olarak değiştirilerek İstatistik Konseyi ve Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı'ndan oluşan birimlere dönüştürülen TÜİK hizmetler ve yatırımları planlamak için gerek duyulan verileri oluşturma konusunda önemli bir görev ifa etmektedir.

d) Diğerleri

Yukarıda zikredilenler dışında Başbakanlık bünyesinde yer alan ve ekonomik görevler yürüten diğer birimler Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığıdır.

Başbakanlık bünyesinde ekonomi ve planlama alanında görev yapan bir de kurul olarak yapılandırılmış birimler bulunmaktadır. Bunlardan Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu para ve kredi koordinasyonunu sağlamaktadır. İstihdamı Geliştirme Yüksek Koordinasyon Kurulu, Güneydoğu ve Anadolu Projesi Yüksek Kurulu ile Avrupa Birliği İç Ekonomik ve Teknik Koordinasyon Kurulu gibi kurallar da bu başlık altında ifade edilebilecek birimlerdir.[7] Bu kurulların önemli kısmı aynı zamanda bakanlıklar arası koordinasyon ve işbirliğini sağlama görevlerini de yürütmektedir.

B. Taşra Teşkilatı

1. Merkezi Kuruluşların Taşra Birimleri

Başbakanlığa bağlı bir çok kuruluşla birlikte hizmet bakanlıklarının hemen tamamı illerde, hatta bazıları ilçelerde örgütlenmişlerdir. Hizmet bakanlıkları ve bunların bünyesinde genel müdürlük olarak teşkilatlanmış olan kuruluşların önemli bir kısmı bölge müdürlükleri, il müdürlükleri ve ilçe şube müdürlükleri birimlerini de oluşturmuştur. Bazıları yalnızca bölge ve bazıları da il düzeyinde örgütlenen merkez kuruluşları da bulunmaktadır.

[7] Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s. 143

Merkez teşkilatları hizmet ve yatırım planlamasında karar merkezleri olmakla birlikte bu plan ve programların bölge, il ve ilçelerde uygulanması taşra teşkilatlarınca sağlanmaktadır.

2. Mülki İdare Amirlikleri

Mülki idare amirlikleri önceleri daha çok il ve ilçe düzeyinde asayişin sağlanması ve merkezi idarenin otoritesinin korunması görevlerinde yoğunlaşırken, giderek ekonomik ve sosyal görevleri öne çıkmaya başlamıştır.

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu valilere diğer görevler yanında ekonomik görev ve hizmetlerin yürütülmesi, takibi ve koordinasyonu görevlerini de yüklemektedir.

Mesela, merkezi idare yatırımlarının il düzeyinde koordinasyonu ve izlenmesinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı koordinasyonunda yürütülen İl Koordinasyon ve İzleme Sisteminin (İKİS), merkezde bakanlıklar ve yerelde valilikler başta olmak üzere, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının işbirliği ile geliştirileceği; illerdeki yatırım tekliflerinin hazırlanması, uygulanması, izlenmesi, ödeneklerin zamanında ve amacına uygun olarak kullanılması için kuruluşlar arasında işbirliği, yardımlaşma ve koordinasyonun valiliklerce sağlanacağı; yerel ve bölgesel nitelikli yatırım uygulamalarında koordinasyonu güçlendirmek, etkinliği artırmak, bütüncül uygulamayı kolaylaştırmak ve yerelde kurumsal kapasitelerin gelişimine katkıda bulunmak amacıyla yatırım uygulamalarının 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi hükümleri gereğince gerçekleştirilmesine öncelik verileceği belirtilmektedir.[8]

Mülki idare amirlerinin ekonomik işlevleri il ve ilçe düzeyinde kamu hizmetlerinin etkinleştirilmesi, toplumsal ve ekonomik kalkınmaya önderlik, kamu yatırım ve hizmetlerinin koordinasyon ve izlenmesi[9] olarak özetlenebilir.

Mülki idare amirlerinin görev ağırlık merkezi güvenlikten ekonomik kalkınmaya doğru kaymaya başlamış ve bunun yeni bir yönetici modeli oluşumuna ihtiyaç duyurduğu bile ifade edilmiştir.[10]

---

[8] 2010 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı, Madde 20, (Çevrimiçi: http://mevzuat.dpt.gov.tr/bkk/15513.htm, 01.001.2010)
[9] Tayfur Özşen, "İl ve İlçe Düzeyinde Planlama Yönetimi", **TİD**, Sayı: 374, Mart-1987, s.61
[10] Tan, **a.g.e**, s.92

3. İl Koordinasyon Kurulları

1965 yılından itibaren yıllık programları yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu kararlarında ildeki yatırım ve hizmetlerin izlenmesi ve koordinasyonu ile ilgili örgütlenmelere yer verilmiştir.[11]

Başbakanlığın 20.04.1963 tarihli genelgesi ile il koordinasyon ve denetleme kurullarının her ilde kurulması gereği üzerinde durulmuş ve bu görüş 1964 Yılı Programında da yer almıştır. Ancak, burada denetleme ifadesine yer verilmemiştir.[12]

1964 Yılı Programında, programda yer alan yatırımların uygulamasının merkezden takibi ve izlenmesinin yeterli ve gerçekçi düzeyde yapılamayacağına işaretle uygulamada ortaya çıkacak sorunları en kısa zamanda aşacak ve icracı daireler arasında gerekli koordinasyonu sağlayacak nitelikte olmak üzere il düzeyinde il koordinasyon kurullarının kurulmasının lüzumlu olduğuna değinilmektedir.[13]

2010 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararında da belirtildiği üzere il yatırımlarının ve sosyo-ekonomik gelişmelerin değerlendirildiği, sorunların ve çözüm önerilerinin ele alınarak bu hususlarda kuruluşlar arası işbirliği ve koordinasyonun sağlandığı, yatırımların ve sosyo-ekonomik gelişmelerin izlemesi ve koordinasyon faaliyetlerinin yapıldığı, gelecek yıl için öngörülen tedbirlerin ve yatırım tekliflerinin değerlendirildiği organizasyonlar olarak il koordinasyon kurulları merkezi idare yatırımlarının il düzeyinde planlanması ve izlenmesinde önemli fonksiyon görmektedir.

C. Yerel Yönetimler

1. Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Gelir Görev İlişkisi

Yönetimler arasındaki ilişkilerin biri dikey, diğeri yatay olarak nitelendirilen iki boyutu bulunmakta; merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişki dikey, yerel

[11] Özşen, **"İl ve İlçe Düzeyinde Planlama …"**, s.215
[12] **a.e.**, s. 214-215
[13] Tayfur Özşen, **Planlama Yönetimi**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayını, 1987, s.73-74

yönetimlerin kendi aralarındaki ilişki ise yatay ilişki olarak adlandırılmaktadır. Dikey ilişki hizmet bölüşümü ve mali denkleştirme boyutlarını içermektedir.[14]

Merkezi idareyle mahalli idareler arasında görev bölüşümünün anlamı, hangi hizmetin hangi idare tarafından yürütüleceğinin belirlenmesidir. Görev bölüşümünden beklenen sonuç ise hizmetleri kamuya en iyi ve etkin şekilde götürecek görev-kuruluş dağılımını yapmaktır.[15]

Görevle birlikte gelirler yönünden de bir bölüşüme (mali tevzin) ihtiyaç duyulduğu açıktır. Mali düzeydeki bu iş bölüşümünün sağlanmasını zorunlu kılan, bir başka ifadeyle mali ilişkinin berraklaştırılmasını ihtiyaç haline getiren dört temel gerekçe bulunmaktadır:[16] Birincisi gelirlerin kaynağının aynı olmasıdır. İkincisi, mahalli idareler arasında mali denkliğin sağlanması, üçüncüsü ise mahalli idarelerin merkezi idare karşısında korunmasının gerekliliğidir. Bunlara ilave olarak idarelerin, özellikle de yerel idarelerin faaliyetlerini önceden planlayabilmesi açısından mali ilişkilerin berraklaştırılması önem taşımaktadır.

Mahalli idarelerin gelir elde etme bakımından merkezi idareye bağımlı olduğu açıkça görülmektedir. Gelir yönünden olduğu kadar hizmet ve yatırım planlaması yönünden de iki idare arasında bir bağımlılık ilişkisi bulunmaktadır.

2. İl Özel İdarelerinin Başlıca Hizmet Alanları

İl özel idareleri İl Özel İdaresi Kanunu yanında diğer bazı mevzuatla da çeşitli görevler üstlenmiştir. Bu görevlerin çoğu merkezi idare kuruluşlarınca, bazıları ise ikili sistemle, yani, özel idareleri ile bakanlık veya diğer kamu kuruluşlarının işbirliğiyle yürütülmektedir.

2005 yılındaki düzenlemeyle il özel idaresinin görevleri il genelindeki görevleri ve belediye sınırları dışındaki görevler olarak iki bölümde düzenlenmiştir.

İl özel idareleri; belediye ve köyler dâhil olmak üzere il genelinde tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskân; toprağın korunması, erozyonun önlenmesi; kültür, sanat, turizm; sağlık, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk

[14] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi,** s.136
[15] Tortop, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma", s.41
[16] Öncel,1998, s.23-25

yuvaları ve yetiştirme yurtları açılması; gençlik ve spor; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri yerine getirmekle yükümlüdür.

Belediye sınırları dışında ise imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidir.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün 2005 yılında lağvedilerek köy hizmetleri il teşkilatlarının il özel idarelerine bağlanması ve köylere yönelik hizmetlerin idarelerin temel görevleri arasına alınmasıyla il özel idareleri, köylere yönelik hizmetler ve belediye sınırları dışında kalan alanların alt yapı, çevre, imar gibi işlerini belediyeler gibi yürütmekle yetkili ve sorumlu kılınmış oldu.

3. Belediyelerin Başlıca Hizmet Alanları

Belediyelerin hizmetlerinin, merkezi idarenin hizmetlerine nazaran daha az kolektif ve finansmanı yararlanandan sağlanan hizmetler olduğu söylenebilir.[17] Dolayısıyla diğer yerel idarelerde olduğu gibi belediyeleri finansmanında hizmetten yararlanma karşılığında ödenen harç, resim, ruhsat bedelleri ve diğer hizmetler karşılığı alınan ücretler, mahalli idarelerin hizmetlerine ayrıca bir nitelik eklemektedir.

1580 Sayılı Kanun belediyelerin görevlerini büyük ölçüde liste usulüne göre belirtmişken, 5393 Sayılı Kanun yetki ve genel yetki ilkesine göre düzenleme yapmış[18], görevleri zorunlu ve ihtiyari olarak da ayırmıştır. Belediyeler "imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, evlendirme, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır" (5393 Sayılı Kanun, madde 14). Belediye sınırları içindeki işlerden, başka bir kamu birimine verilmeyen işler de belediyelerin zorunlu hizmetleri arasına girmektedir. Buna karşılık okul öncesi eğitim kurumu açılması; devlet binaları ve her derece okul binası inşası, bakımı ve onarımının yapılması, yaptırılması, araç gereç ve malzeme ihtiyaçlarının

[17] Öncel, 1981, s.43
[18] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi,** s.154

karşılanması; sağlık tesisi açılması, işletilmesi; kültür ve tabiat varlıklarının bakım ve onarımı, restorasyonu belediyelerin ihtiyari işlerindendir.

Belediyelerin görevlerini belli başlıklar altında toplamak mümkündür.

- Şehircilik, İmar ve Altyapı Görevleri

Belediyelerin başta gelen ve geleneksel olan bu görevleri arasında halihazır harita ve planları yapmak; 5 yıllık imar programlarını hazırlamak; her tür arazi düzenlemesini ve parselasyon planlarını yapmak; inşaat, onarım ve ekler için yapı ruhsatı vermek, tamamlanan inşaatlar için kullanım izni vermek; coğrafi ve kent bilgi sistemlerini oluşturmak; çevreyi ve beldeyi güzelleştirme konusunda tedbir almak; imar planlarına uygun olarak trafik güvenliği için yol, park, otopark, yeşil alan bölgelerini belirlemek ve ayırmak; bunları denetlemek; altyapı ve bina yapım ve kullanımını ruhsatlandırma, uygun olmayanları yıkma ve cezalandırma gibi işlevleri görmek; şehiriçi trafiğiyle ilgili altyapı ve hizmetleri yapmak; kanalizasyon yaptırmak; yol, sokak ve çeşitli alanlar yapmak; içme suyu getirmek ve buna ilişkin tesis kurmak.

- Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri

Belediyelerin çevre sağlığı ve halk sağlığı konularında da birçok görevi bulunmaktadır. Bunların başlıcaları hastaneler, ilk yardım ve acil servis merkezleri, muayenehane ve dispanserler, doğum ve emzirme evleri gibi sağlıkla ilgili her türlü tesisi açmak ve işletmek; gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık eğlence ve dinlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek; kişi, kuruluş ve tesisler üzerinde temizlik, düzen, sağlık ve teknik yönden denetlemek; çöpleri kaldırmak ve genel yerlerin temizliğini yapmak; çocukları çeşitli yönlerden korumak ve gözetmek; fakir, sakat, kimsesiz, düşkün, hasta, terkedilmiş, kazaya uğramış kimselere, işsizlere, kimsesiz kadınlara ve muhtaç asker ailelerine ihtiyaçlarına göre çeşitli hizmetler vermek ve yardımcı olmak; kadın ve çocuklar için koruma evleri açılması, özürlülerin ihtiyaçlarının karşılanması, fakir öğrencilerin, özürlülerin, dar gelirli, yoksul ve kimsesizlerin desteklenmesi, dar gelirlilere arsa tahsisi vb. alanlarda toplumun ihtiyaç sahibi kesimleri için sosyal hizmet ve yardımlar sağlamak; evlendirme, cenaze defin ve mezarlık hizmetlerini görmek olarak sıralanabilir.

- Eğitim, Kültür ve Sanatla İlgili Görevleri

Kamuya ait her derecede okul inşası, bakım ve onarımının yapılması ve malzeme ihtiyaçlarının karşılanması; genel eğitimi tamamlayıcı ve yetiştirici kurs ve sınıflar

açmak; meslek ve beceri kurs ve merkezleri açmak ve yönetmek; kütüphane ve okuma salonları, tiyatro, müze ve sinema, yarış yerleri, stadyumlar, oyun ve spor yerleri kurmak, işletmek ve yönetmek; kültür, sanat, turizm ve tanıtma alanlarında hizmetleri planlamak ve yürütmek gibi faaliyetleri bu başlık altında toplayabiliriz.

- Tarım ve Veterinerlik Görevleri

Pazarlara getirilen, taşımacıkta kullanılan hayvanların muayene ve kontrollerini yapmak; kasaplık hayvan kesimlerinin sıhhi şartlara uygun kesilmesini sağlamak, mezbaha vb. tesisleri kurup işletmek; gıda kontrol laboratuarı kurup işletmek; hayvan ölülerini imha etmek; hayvansal ürünler ve bunların saklandıkları yerleri denetlemek gibi işler belediyelerin tarım, veterinerlik ve hayvancılıkla ilgili görevleri arasındadır.

- Ekonomik Görevleri

Belediyelerin bu alandaki en önemli görevlerinden birisi ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerinin yapılması yada yaptırılması başlığı altında ifade edilmiştir. (5393 Sayılı Kanun, madde 14) Bu nitelikte görevlerinin bir kısmı da denetleme ve düzenleme niteliğindedir. Pazarlarda satılan mallara etiket konulmasını sağlamak; tartı ve ölçü aletlerini muayene etmek, damgalamak ve denetlemek; çalışma zamanlarını, belediye sınırları içindeki toplu taşımacılığı ve bunların ücret tarifelerini düzenlemek olarak sıralanabilir.

Ekonomik nitelikte olan ve bu nitelikte tesis ve işletme kurmak ve işletmek şeklinde gözüken görevlerinden başlıcaları da şöyle sıralanabilir: Hal, zahire pazarı, hayvan pazarları, mahrukat pazarları, mezat salonu, sergi-panayır ve fuar, tartma ve ölçme tesisi açmak; plaj, eğlence ve dinlence tesis ve işletmeleri kurmak ve işletmek; arazi satınalmak, arsa üretmek, konut ve toplu konut yapmak, satmak ve bu konularda diğer kurumlarla müşterek çalışma yapmak suretiyle konut ihtiyacının karşılanmasına çalışmak.

- Belediyelerin esenlik görevleri olarak adlandırabileceğimiz görevleri arasında başlıcaları itfaiye ve zabıta hizmetleridir. Belde esenliği ile ilgili yazılı düzenleme ve yasakları hazırlamak ve uygulamak da bu başlık altında zikredilebilir nitelikteki görevleridir.

Bunlar dışında belediyelerin turizm, tanıtma, sokakların isimlendirilmesi, evlendirme hizmetleri, duyuru ve reklam hizmetlerini yerine getirmek gibi görevleri de bulunmaktadır.

II. KAMU YATIRIM VE HİZMETLERİNİN PLANLANMASI

A. Devletin Ekonomik İşlevi

Devlet ekonomik hayata çeşitli sebeplerle ve çeşitli biçimlerde katılmakta veya müdahale etmektedir. Devletin ekonomik hayata etkisi kamu müdahalesi, kamu hizmetlerinin görülmesi ve kamu girişimciliği şeklinde sıralanabilecek ana başlıklar altında toplanmaktadır.[19]

Kamu müdahaleleri; iktisadi hayatı düzenlemeye yönelik kural koyucu düzenlemeler, bölünebilen ya da bölünemeyen kamu hizmetlerini üstlenmek ve özel sektörün giremediği veya girmek istemediği alanlarda yatırıma girmek şeklinde görülmektedir.[20]

Ülkemizde uygulanmakta olan karma ekonomik modele uygun olarak ve hatta ekonomik hayatta devletçiliğin ağırlığını muhafaza ediyor olması nedeniyle devletin ekonomi içinde doğrudan ve dolaylı olarak önemli bir yeri bulunmaktadır. Esasen, günümüzün devlet yönetiminde devletin görevleri yalnızca savunma, iç güvenlik ve adalet hizmetlerinin ifası ile sınırlı bulunmamakta, ekonomik denge ve ekonomik gelişmeyi sağlamayı da içine almaktadır.[21]

B. Kamu Hizmet ve Yatırımlarının Ülke Düzeyinde Planlanması

1. Kalkınma Planları

Cumhuriyet döneminde merkezi idarenin bazı temel üretim ve yatırım mekanizmalarını oluşturmak üzere 1933-1936 yıllarını kapsayan I. Sanayi Kalkınma Planı ile II. Dünya Savaşı nedeniyle uygulanamayan II. Sanayi Kalkınma Planı (1937-42) bu alandaki en geniş uygulamaların ilki olmuştur. Gerçi, bu planların temel nitelikleri üzerinde durulurken, bunların genel iktisadi planlar olmayıp sadece devletin sanayi yatırımlarını ele aldığı, özel sektörle birlikte mahalli idarelerin yatırımlarını kapsamadığı ve yalnızca bir program niteliği taşıdığı için plan olarak nitelendirilemeyeceği ifade edilse

---

[19] Erkan Oyal, **Karma Girişimlerde Kamu Yatırımları ve Türkiye'de Uygulama**, TODAİE Yayını, Ankara, 1981, s.26

[20] **a.e.**, s.27-28

[21] Gülay Coşkun, **Kamu Mali Yönetimi,** Ankara, TODAİE Yayını, 1978, s.1-2

de[22] merkezi devlet kuruluşlarını yönlendirmesi ve topyekün ülke ekonomisini etkileyecek sonuçlar üretmesi bakımından kalkınma planı olarak da değerlendirilmektedirler.

Günümüze kadar uzanan beş yıllık kalkınma planları daha kapsamlı olarak 1961 yılında uygulamaya konan I. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile başlamıştır.

Ülkeyi bütün yönleriyle plan kapsamına alan ekonomik, sosyal ve kültürel hayatı düzenlemeyi hedefleyen planlar ulusal planlardır. Yasama meclisince yapılan kalkınma planları ulusal plan niteliğindedir. Kamu alanı için bağlayıcı nitelikte olan kalkınma planları özel sektör için teşvik edicidir.

Kalkınma planları başlangıçta daha ayrıntılı ve kapsamlı yapılmasına karşılık giderek ana hedefler belirtildikten sonra ayrıntıları uygulayıcılara bırakma şeklinde bir yol izlenmiştir. Buna ilave olarak plan içinde sektörel gelişmeyi öne çıkararak coğrafi planlamayı ihmal eden yaklaşımdan bölge ve il düzeyinde planlama anlayışına geçildiği görülmektedir. Özellikle VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında bu durum açık olarak gözlenmektedir. Aynı şekilde VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı da bölgesel gelişim planlamasına vurgu yapmakta, ulusal kalkınma planına paralel olarak coğrafi ve fiziki planlama yapılması gereğine de işaret etmektedir.[23] IX. Kalkınma Planıyla ise her alanı ayrıntılı düzenlemeye dayalı stratejik yaklaşıma geçilmiştir.[24]

Kalkınma plan ve programları hazırlanırken mahalli idareler de dahil olmak üzere bütün kamu idari birimlerinden bilgi ve yatırım teklifleri alınmaktadır. Plan ve programın hazırlanması aşamasının öncesinde ülkenin varlıkları ve ihtiyaçları belirlenmekte, teknik çalışma ve değerlendirmelerin yanısıra hükümetin tercihleri ile anayasal amaçlar da dikkate alınarak bir strateji tasarısı hazırlanmaktadır. Bu tasarıya dayalı olarak hazırlanan kalkınma planı tasarısı Yüksek Planlama Kurulu ve Bakanlar Kurulunun değerlendirmesi ve kabulünden sonra TBMM'nin onayıyla yürürlüğe girmektedir.[25] Planın teknik düzeyde hazırlanması işlemini Devlet Planlama Teşkilatı yapmaktadır.

---

[22] Turgut Tan, **Planlamanın Hukuki Düzeni**, Ankara, TODAİE Yayını, 1976, s.5
[23] Narinoğlu, **a.g.e.** s.58-61
[24] DPT, **2009-2013 Stratejik Plan**, 2009,s.18
[25] Tayfur Özşen, "İçişleri Bakanlığı'nda Araştırma Planlama ve Koordinasyon Hizmetleri", **Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayını, 1988, s.2

Kalkınma planları ülkenin kaynaklarını, öncelikli sektörleri, imkan ve sorunları ile genel hedefleri içerir. Bu yolla kamu ve özel sektör yatırım ve yöneticileri genel ekonomik durumu bir bütün olarak görebilme ve mikro planlarını hazırlama imkanına sahip olurlar.[26] Kalkınma planlarının yapılmasını devlet yönetimine mükellefiyet olarak yükleyen anayasa "kalkınma planlarını bir toplum düzeni aracı olarak görmektedir."[27]

Tablo- 21: Türkiye'de Yapılan Planlar

Mekan	**Amaç**	**Örgüt**
Ülke	Ulusal kalkınma Planı (5 yıllık)	TBMM, YPK, DPT
Bölge	Yıllık Program	Bakanlar Kurulu, YPK, DPT
	Bölgesel Kalkınma Planı (5 yıllık)	Bölge Koordinatör Valisi
İl	İl Gelişme Planı	İl Meclisi, Vali, İl Planlama Müdürlüğü
	İl Yatırım Programı	İl Koordinasyon Kurulu, Vali, İl Planlama Müdürlüğü
	İl Çevre Düzeni Planı	İl Genel Meclisi, Vali, İl Planlama Müdürlüğü
Kent (İl Merkezi)	İlçe Çevre Düzeni Planı (1\100, 50, 25.000)	Belediye Meclisi, Belediye Başkanı, Belediye Encümeni
	Master Planı (1\25-50.000)	Belediye Meclisi, Belediye Encümeni, Belediye Başkanı
	Uygulama İmar Planı (1\1000)	Belediye Meclisi, Belediye Encümeni, Belediye Başkanı
İlçe	İlçe Gelişme Planı (5 yıllık)	Kaymakam, Planlama Birimi, Birlik
Belde	Belediye İmar Planı (1\5000, 1\1000)	Belediye Meclisi, Belediye Encümeni, Belediye Başkanı
Köy	Kırsal kalkınma Planı (5 yıllık)	Köy İhtiyar Heyeti, Köy Muhtarı

Kaynak: Ahmet Narinoğlu, **Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama**, s.60

2. Yıllık Programlar

Yıllık programlar Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanıp Yüksek Planlama Kurulunun incelemesinden sonra Bakanlar Kurulunca kabul edilerek yürürlüğe konmaktadır.

Yıllık programlar, beş yıllık kalkınma planlarında öngörülen hedeflerin düzeltilmesi, öngörü ve varsayımların yeniden belirlenmesi ve beş yıl boyunca yapılması planlanan işlerin bir yıllık zaman dilimleri itibariyle sıraya konulması gibi işlevler gör-

[26] Tayfur Özşen, **"İçişleri Bakanlığında..."** s.4
[27] Süleyman Karataş, "**Kamu ve Yerel Yönetim İdarelerinde Planlama ve Yeniden Düzenleme"**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1990, s. 207

mektedir. Ancak, "yıllık programlar, beş yıllık planların yıllara bölünmesi ile değil, her yıl aynı açıdan ileriye bakmak suretiyle hazırlanan bir belgedir".[28]

Yıllık programlar çıkarılırken bunlara ek olarak bir Yatırım Projeleri Listesi ile İcra Planı da yayımlanmaktadır.

3. Bütçe

Bütçe, hükümetin belli bir süreye dayalı gelir ve gider tahminlerini bir arada gösteren ve yasama organınca onaylanan belgedir. Bütçeler genel olarak bir yıllık olarak hazırlanırlar.

Bütçeler, yeni işlevleri de dikkate alınarak, kamu gelirleri ile yapılacak kamu hizmetlerini ve bunların karşılanması için yapılacak harcamaların kaynağını da gösteren belgeler olarak ifade edilmiştir.[29]

Bir yıl içerisinde görülmesi planlanan kamu hizmetleri ve yatırımlarla personel ücretleri ve çeşitli konulara ilişkin transfer harcamaları karşılıkları gider bütçesinde yer alır. Bu harcamaların hangi gelirlerle karşılanacağı da gelir bütçelerinde gösterilir.

Bütçe, ülke ekonomisi içinde merkezi ve yerel idarelerin mali ve ekonomik faaliyetlerini önemli ölçüde belirleyen bir unsurdur.

Klasik bütçelerde ekonomik ve mali, yasal, siyasal ve denetim işlevleri başlıklarında toplanabilen dört işlev görülmektedir. Ekonomik ve mali işlev, hizmetlerin bir plan içinde ve öncelik sıralamasıyla en etkin şekilde görülmesini sağlar. Siyasal işlev ise kamu yönetiminin parlamento tarafından yönlendirilmesine imkan verir. Çağdaş bütçe işlevleri arasında yer alan bütçenin yönetim aracı olma işlevi plan ile bütçe arasında sıkı bir ilişkinin varlığını ortaya koymaktadır.[30]

2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla bütün kamu idarelerinde bütçe ve muhasebe birliğinin, şeffaflığının ve etkinliğinin sağlanması amaçlanmıştır. Bu düzenlemenin amaçlarından biri de Avrupa Birliğinin bu alandaki uygulamalarıyla uyum sağlanmasıdır. Anılan kanuna göre kamu idareleri stra-

---

[28] Tayfur Özşen, **"İçişleri Bakanlığında ...",** s. 4
[29] Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş**, İstanbul, 1971, s.77
[30] **a.e.,** s.28-29

tejik planlarla uyumlu ve performans programlamaya dayalı bütçe hazırlanmakla mükellef tutulmuş ve uygulamaya 2006 yılından geçilmiştir.

4. Diğer Planlar

a) Bölge Planları

Beş yıllık kalkınma planları bölge planlamasını, planlamaların önemli kademelerinden biri haline getirmiştir. Ülkeden daha küçük, kentten daha büyük demokratik ve katılımcı bir yönetime ve bütçeye sahip yönetim ve planlama birimi olarak tarif edilen bölge yalnızca coğrafi ayrıma değil, kendi içinde bütünlüğü olan bir alanı da ifade etmektedir. Bölgenin tanımında coğrafi, etnik, kültürel, endüstriyel yerleşime ait ölçütler ve idari ölçütler temel veri niteliği taşımaktadır.[31]

Bölge planlaması, kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanmasını kolaylaştırmakta ve bölgenin ulusal kalkınma içinde yer almasına yardımcı olmaktadır. İmar Kanunu bölge planlarını sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyellerini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve altyapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanan planlar olarak tarif etmekte ve bunların yapılması sorumluluğunun DPT'de olduğu belirtilmektedir (madde 8).

Beş yıllık kalkınma planları kalkınmada bölgesel boyutu her zaman önemli bir unsur olarak dikkate almasına rağmen kaynakların azlığına ilave olarak bölgesel stratejik plan ve programların yapılamamış olması sebebiyle bölgesel destekler sınırlı kalmıştır.[32]

b) İl Gelişme ve İl Çevre Düzeni Planları

Bölge kalkınma planlarının, hazırlanma yöntemiyle ve ilgili bütün kesimlerin katılımıyla yapılması kalkınma planlarında öngörülmüştür.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında bölge planlarıyla uyumlu olarak il gelişme planı çalışmalarının başlatılması, buna hazırlık olarak da il planlama ve koordinasyon birimlerinin güçlendirilmesi ve planın hazırlanmasında veri ihtiyacını karşılamak üzere İl Envanteri Modelleme Projesinin tamamlanması öngörülmüştür.[33] İl gelişme planıyla il

---

[31] Ahmet Apan, "Bölge ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", **ÇYYD**, C.XIII, Sayı: 4, 2004, s.39
[32] İsmet Titiz, **Belediyeler ve Bölgesel Kalkınma**, İstanbul, Plato, s.83
[33] **8. Beş Yıllık kalkınma Planı**, 2000, Madde 497-498 (http://plan.dpt.gov.tr)

gelişme stratejilerinin oluşturulması hedeflenmektedir. Bu kapsamda orta ve uzun vadeli temel stratejiler belirlenmekte, başat ve avantajlı sektörlere vurgu yapılmakta ve ulaşılmak istenen hedeflere işaret edilmektedir.[34]

İl Çevre düzeni planları İmar Kanununda belirtildiği üzere konut, sanayi, ulaşım, tarım, turizm gibi yerleşme ve arazi kullanımı kararlarını oluşturan planlardır (madde 5). Ülke ve bölge planlarına uygun olarak, plan kapsamında doğal ve kültürel değerleri koruma-kullanma dengesi de kurarak arazi kullanımı planlanmakta ve bunların sektörlerle uyumu sağlanmaktadır.

İl çevre düzeni planını, valiliğin koordinasyonunda il özel idaresi ve belediyeler birlikte yapmaktadır (İl Özel İdare Kanunu, madde 6).

Bu planlara ilave olarak kent planlaması, ilçe planlaması, köy planlaması başlıklarını içeren planlama uygulamaları da bulunmaktadır.

Yerel yönetim reformu kapsamında il özel idareleri ve belediyeler düzeyinde planlama alanında önemli bir yenilik yapılmış, il özel idareleri ile nüfusu 50.000'in üstünde olan belediyeler için stratejik plan hazırlanması mecburiyeti getirilmiştir. Önemi sebebiyle, stratejik plan ve uygulamaları konusuna bu bölüm içinde Kamu Yönetiminde Planlama Yaklaşımında Değişim: Stratejik Planlama başlığı altında daha geniş olarak değinilecektir.

C. Yerel Yönetimlerde Planlama

Planlı kalkınma yaklaşımlarının ülkemizde yerleşmesine paralel olarak yerel yönetimlerin de planlama faaliyetleri kapsamında disipline edilerek israfın önlenmesi, kaynakların dengeli dağılımı ve etkin kullanımı konusunda düzenlemeler yapılmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda V. Beş Yıllık Kalkınma Planında, 1987 Yılı Programında belediye bütçe gerçekleşmelerinin dönemler itibariyle izlenmesine dair hükümlere yer verilmiştir.

Türk plancılığının temel ilkelerinden olan ulusal kalkınma planlarının bütünlüğü ilkeleri gereğince kalkınmayı gerçekleştirmenin devlet görevi sayılmasına istinaden kalkınma planlarının devlet tarafından hazırlanması ve sosyal ve ekonomik planların

[34] Narinoğlu, **a.g.e.**, s.65

da devlete verilmiş anayasal bir görev olmasına bağlı olarak yerel yönetimlerin planlama faaliyetlerin ikinci planda kaldığı görülmektedir.[35]

1. İl Özel İdarelerinde Planlama

İl Özel İdareleri 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatinin 78. maddesine 1330 yılında yapılan eklemeyle bu maddede sayılan il özel idari hizmetlerinin beşer yıllık programlar halinde yürütülmesi istenmektedir. Programlar ilin özel ve genel ihtiyaçlarına uygun olarak il genel meclisince kararlaştırılıp İçişleri Bakanlığının onayından geçecektir. Mali yetersizlikler yanında planın nasıl yapılıp uygulanacağının iyi bilinmemesi sebebiyle programlar uygulamaya geçirilememiştir.[36]

İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatinin adını ve bazı maddelerinin değiştirilmesini sağlayan 1987 tarih ve 3360 Sayılı Kanunla[37] 48. maddeye eklenen bir hüküm marifetiyle il özel idarelerine; imkân ve ihtiyaçlar dikkate alınmak suretiyle ilin mahalli hizmetleri, kalkınma plan, ilke ve hedeflerine uygun olarak yıllık program hazırlama sorumluluğu verilmiştir. Yıllık programlar bakanlıklar, bölge ve il kuruluşlarıyla koordinasyon içinde yapılacak ve katma ve özel bütçeli idare kaynakları dahil olmak üzere bütün ödenekler program kapsamına alınacaktır. Program il genel meclisince yapılmakta, bakanlıklardan aktarılan ödenekler için ilgili bakanlığın onayı alınmaktadır. Program il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin desteğiyle il özel idare müdürlüklerince hazırlanıp il koordinasyon kurulunda görüşülmesinin ardından il daimi encümeninin incelemesinden geçtikten sonra il genel meclisince görüşülmektedir (3360 Sayılı Kanun, madde 78).

3360 Sayılı Kanunun 78.maddesi 14. fıkrasına göre programın iki bölümden oluşması; ilk bölümde il özel idaresinin kendi kaynakları, ikinci bölümde ise yine birinci bölüm ilkelerine göre, ancak ilin yerel ve ortak nitelikli yatırımlarını içerecek ve diğer kaynaklardan (genel, katma ve özel bütçeli idare kaynakları) aktarılacak ödenekler dikkate alınarak hazırlanması gerekmektedir. Programın ilk bölümü il genel meclisinin

---

[35] Karataş, **a.g.e.,** s.214-215

[36] Karataş, **a.e.** , s.217; İçişleri Bakanlığı, İl Özel İdareleri, **İç Düzen Genel Raporu**, Kitap: 3, Ankara, 1964, s.174

[37] 16 Mayıs 1987tarih ve 19471 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 3360 sayılı "13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun

kararıyla; ikinci bölümü ise, yukarıda ifade edildiği üzere, ilgili bakanlıkların onayıyla kesinleşmektedir.

3360 Sayılı Kanunun, 1913 Sayılı Kanun-u Muvakkatte beş yıllık hazırlanması istenen programların hazırlanma periyodunu yıllık olarak değiştirmesi plancılıkta gerileme olarak değerlendirilmiştir.[38] Aynı şekilde programın hazırlanması sürecini düzenleyen yönetmelikte bütçe onayının yıllık programlara uygunluk şartının konulmamış olması da bir eksiklik olarak dikkat çekmektedir.[39]

Bu arada, 3360 Sayılı Kanunun 5. maddesinde il özel idare bütçelerinin hazırlanmasında uyulacak usul ve esasların İçişleri Bakanlığının çıkaracağı yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiş, bu hükme dayanılarak hazırlanan yönetmelik İçişleri Bakanlığınca yürürlüğe konmuştur.[40] Bu hüküm 2005 yılındaki düzenlemede de yer almıştır (5302 Sayılı Kanun, madde 48).

Planlı dönem boyunca yerel yönetimler ve bu arada il özel idareleri düzeyinde planlamanın geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi yönünde bazıları İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP)[41] gibi oldukça kapsamlı olan çalışmalara rağmen uygulamada, ancak 2003 yılında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla planlama alanında kapsamlı bir yenilik yapılabilmiştir. 4 Mart 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun geçici 3. maddesiyle il özel idarelerine 4 Mart 2006 tarihine kadar stratejik plan hazırlama görevi verilmiştir. Aynı kanunun 10. maddesinde il genel meclisi stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını görüşüp karara bağlamakla da görevli ve yetkili kılınmıştır. 26. madde ise il encümenine stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyerek il genel meclisine görüş bildirmekle mükellef tutulmuştur.

Vali ise il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak ve personel ve bütçe performansını bu stratejilere göre oluşturup uygulamakla sorumlu tutulmuştur (5302 Sayılı Kanun, madde 30). Buna göre vali mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan

---

[38] Karataş, **a.g.e**., s.221
[39] **a.y.**
[40] "İl Özel İdare Bütçesinin Hazırlanması, Kabulü ve Onaylanması Hakkında Yönetmelik" adıyla 4.12.1987 tarih ve 19654 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.
[41] Tayfur Özşen, Yerel Yönetimler ve Planlama, **TİD**, Sayı: 377

ve programlarıyla, varsa bölge planına uygun olarak stratejik planı ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planını hazırlayıp il genel meclisine sunacaktır.

Stratejik plan, üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisince kabul edildikten sonra yürürlüğe girer (5302 Sayılı Kanun, madde 31).

Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

İlin stratejik planına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. (5302 Sayılı Kanun, madde 44)

2. Belediyelerde Planlama

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu belediyelere beldelerin harita, kadastro ve gelecek için şehir planlarını yaptırma ve en az beş yıllık dönemler için program hazırlayıp uygulama görevi vermiştir (madde 15). Belediyelere, aynı madde içinde, belde sokak ve meydanlarının planlı ve programlı olarak düzenlenip iyileştirilmesi, lağım çukurlarının yapım ve onarımının gerçekleştirilmesi görevleri de verilmiştir.

1956 tarih ve 6785 sayılı İmar Kanunu imar programlarının dörder yıllık olarak hazırlanacağını ve belediye meclislerinin kararlarıyla kesinleşeceğini ifade etmektedir (madde 30). Bununla beraber belediyelerin imar planlarında olduğu gibi, imar programlarına da gerekli önemi vermeyerek hazırlamadığı ve hazırlananların da yetersiz olduğuna işaret edilmektedir.[42]

3 Mayıs 1985 tarih ve 3194 sayılı yeni İmar Kanunu imar programlarının beş yıllık dönem kapsaması hükmü getirmiştir (madde 10). Buna göre imar planının yürürlüğe konmasından itibaren üç ay içinde plan tatbikatını göstermek üzere beş yıllık imar programı hazırlanacaktır.

[42] Karataş, **a.g.e.**, s.223

1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu büyükşehir dâhilindeki bütün hizmetlerin ülke kalkınma plan ilke, hedef ve sürelerine uygun olarak hazırlanacak plan ve programlara göre yürütülmesini karara bağlamıştır (madde 20).

Aynı kanunun 7. maddesi kamu kurum ve kuruluşlarınca büyükşehir dahilinde yapılacak altyapı yatırımlarının koordinasyonunu sağlamak üzere altyapı koordinasyon merkezi kurulmasını öngörmektedir. 3030 sayılı kanunun uygulamasını göstermek üzere hazırlanan yönetmelikte, altyapı koordinasyon merkezlerinin hak ve yetkileri mahfuz olmak üzere, büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapma sorumluluğunun büyükşehir belediye meclisinde olduğu belirtilmekte ve plan ve programlarda bulunmayan hususların bütçede yer almayacağı vurgulanmaktadır (madde 16).

Bir yerel yönetim birimi plan ve programlarıyla, ulusal plan arasında uyum ve bütünlük ilk defa bu kadar kuvvetli belirtilebilmiştir.[43]

Beş yıllık kalkınma planlarında belediye hizmetlerinin planlanması yönünde bir takım hükümlere yer verilmiş olmakla birlikte yıllık programlarda uygulama detayları uygulamanın nasıl olacağına dair ilke tedbirlere yeterince yer verilmediği görülmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunuyla, il özel idarelerinde olduğu gibi, belediyelere de kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve yıllık performans planı hazırlanması görevi verilmiştir. Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder (madde 41). Stratejik plan ve performans plan hazırlanması nüfusu 50.000'den az olan belediyeler için zorunlu değildir.

Büyükşehir belediyeleri bütçelerini ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini de alarak büyükşehir belediye stratejik planını ve yatırım programını; bunlara uygun olarak da bütçeyi hazırlamaktadır (5216 Sayılı Kanun, madde: 7). Nazım imar planını yapmak ve uygulamak, büyükşehir içindeki belediyelerin bu plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında yer almaktadır.

Diğer yandan belediyeler yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de

[43] **a.e.,** s.224

dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapmak ve gerekli ekip ve donanımı hazırlamakla yükümlü kılınmıştır (5393 Sayılı kanun, madde:53).

III. KAMU YÖNETİMİNDE PLANLAMA YAKLAŞIMINDA DEĞİŞİM: STRATEJİK PLANLAMA

A. Planlama Yaklaşımının Değişmesi

Kamu kesiminin yeniden yapılanması çerçevesi içinde yerel yönetimlerde planlama alanında da yeni yöntem ve teknikler kullanılmak suretiyle bulunulan noktayla varılmak istenen hedefler arasında daha tutarlı, ölçülebilir bir bağ oluşturulmaya çalışılmıştır.

Kamu yönetiminde, bu arada, yerel yönetimlerde kararların, yeterince esnek olmayan hiyerarşik yapı içinde alınıp uygulanması bu süreçte ortaya çıkan bürokrasi sebebiyle güçleşmekte, gecikmekte ve büyüyen maliyetlere bağlı olarak verimsizleşmektedir.

Diğer yandan sorunların, kaynakların ve çözümlerin bir bütün olarak ele alınıp koordine edilememesi; etkinlik ve verimliliğin azalmasına, hizmet üretiminde dengesizliğe, hizmetlerin adil şekilde dağıtılamamasına ve kaynak israfına yol açmaktadır.

Bütün bu olumsuzlukların önüne geçebilmek ve kaynakların en etkin, en verimli ve en ekonomik şekilde kullanmak suretiyle hizmet kitlesini en yaygın ve en üst düzeyde sağlamak üzere, "en etkin yönetim aracı olarak" değerlendirilen[44] stratejik planlamaya geçilmesine karar verilmiştir.

B. Stratejik Planlamanın Tanımı ve Kapsamı

Her alanın düzenlenmesini sevimli gören klasik planlamacılığın yerine ikame edilen stratejik planlamanın küresel piyasalardan ödünç alınan yeni bir yöntem olduğuna işaret edilmektedir.[45] Stratejik plan arzu edilen, ulaşılabilir bir hedef belirler; hesap verebilmede rehberlik eder; gerçekçidir. Bütçeyle ilgilidir ve bütçeyi de yönlendirmektedir.[46]

Strateji, "işletme ve çevresini sürekli analiz ederek işletmenin istikametinin ve amaçlarının belirlenmesi, bunları gerçekleştirecek faaliyetlerin tespiti ve örgütün yeni-

[44] Narinoğlu, **a.g.e.**, s.41
[45] Al, **a.g.e.**, s.6
[46] **a.e.,** s.7

den düzenlenerek gerekli kaynakların tahsis edilmesi" olarak tanımlanmaktadır.[47] Strateji yenilikçi, gelişimci, dinamik, uyumlu, yönlendirici, öngörücü, katılımcı, pragmatik ve öncelikli olma özelliklerine sahiptir.

İdari faaliyetleri sürdürmek için bir yol haritası niteliğinde olan strateji, kurumların kimliğinin tanımlanması ve gelecekle ilgili tercihlerin oluşturulmasında önemlidir. Bu sebeple üst düzey yöneticilerin stratejik karar faaliyetlerine eğilmeleri gerekmektedir.[48]

Örgütlerin geleceği bakımından strateji büyük önem taşımaktadır. Strateji geliştirememiş örgütler gelecek bakımından kendilerini emniyette hissedemeyeceği gibi, mali ve beşeri kaynaklar derinlikli olarak analiz edilemeyeceği için kaynakların etkin ve verimli kullanılması da mümkün olmayacaktır.[49]

Strateji ile plan arasında bir ilişki bulunmaktadır. Strateji uzun vadeli tercihler ve amaçlar ortaya koymaktadır. Plan ise amaçların gerçekleştirilebilmesi için strateji, siyaset, yöntem ve program kavramlarını da kapsayacak şekilde ve neyin nasıl yapılacağının ifade edilmesidir.[50]

Stratejik planlama için çeşitli tanımlar yapılmaktadır. 5207 sayılı Kamu Yönetimi Kanunu tasarısında "kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemlerle kaynak dağılımlarını içeren plan" olarak ifade edilmektedir.

Strateji, örgütün uzun vadeli hedeflerinin hepsiyle alakalı geniş kapsamlı politikaların ve amaçlara ulaşılmasına imkân hazırlayan planların bütününü ifade etmektedir. Stratejinin bir yönetim aracı olarak kullanılabilmesi planlamayla mümkün olmaktadır.[51]

Dünyada ve ülkemizde değişen ekonomik ve sosyal şartların gereği olarak planların yeniden tasarlanmasının kaçınılmazlığından hareketle VII. Beş Yıllık kalkınma Planında başlatılan yeni yaklaşımı sürdürülerek IX. Kalkınma Planında her alanın

---

[47] Ömer Dinçer, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul, Timaş Matbaası, 1998, s.7

[48] [48] Ömer Dinçer-Cevdet Yılmaz, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-1: Değişimin Yönetim İçin Yönetimde Değişim**, Ankara, 2003, s.21

[49] Nezahat Güçlü, **Stratejik Yönetim**, G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi, C.XXIII, Sayı: 2, 2003,s.70

[50] **a.y.**

[51] İsmail Bircan, "Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon", **Planlama Dergisi**, DPT, 42.Yıl Özel Sayısı, s.14 (http://e-kutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyıl/bircan.pdf)

ayrıntılı düzenlenmesine dayalı stratejik yaklaşıma geçilmiştir. Bu yolla öngörülebilirliğinin geliştirilmesi, piyasaların etkinliğini artıracak kurumsal ve yapısal düzenlemelerinin öne çıkarılması; uygulamada etkinlik ve şeffaflık sağlanarak hesap verilebilirliğe imkân tanımak üzere de etkili izleme ve değerlendirme altyapısı oluşturulması öngörülmüştür.[52]

Stratejik plandan beklenen faydalar şöyle özetlenebilir:

-Yönetimi etkinleştirir.

-Orta ve uzun vadeli hedeflere yoğunlaşmayı sağlar

-Bütçe, plan ve programların hazırlanmasına yardımcı olur, bunların uygulanmasında verimliliği artırır.

-Uygulama boyunca bakış açısı geliştirme, devamlı yenilenme ve uyum sağlamaya imkân verir.

-Denetim ve izlemeyi kolaylaştırır.

-Sistematik veri toplama ve analiz etme beceri ve alışkanlığı kazandırır.

-Yönetişimi ve katılımcı yönetimi geliştirir.[53]

Kuruluşların müşteri memnuniyet esas alınarak ve ilgili bütün tarafların katılımıyla hazırlanacak stratejik planlar sayesinde ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde varlık sebeplerini belirginleştirebileceği, geliştirecekleri performans göstergeleriyle değerlendirebileceği düşünülmektedir.[54]

C. Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama

Kamu Kurumlarında stratejik planlamayı mecburi kılan düzenleme 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Bu kanunla stratejik planlamaya hem denetim hem de yönetim aracı olma fonksiyonu yüklenmiştir.[55] Anılan kanun, planların, kurumların benimsediği ilkeler uyarınca ve katılımcı yöntemlerle hazırlanacağını belirtmektedir. Planların hazırlanmasına dair ilkeler çerçevesinin oluşturulması sorumluluğu DPT'ye verilmiş, bu sorumluluğun yerine getirilebilmesine yardımcı olmak üzere çıkarılan yönetmelik; stratejik planın hizmeti sunan kurum, hizmetten faydalananlar,

[52] DPT, **2009-2013 Stratejik Plan**,s.18
[53] Narinoğlu, **a.g.e**., s.134
[54] Dinçer, Yılmaz, **a.g.e.**, s.130
[55] Al, **a.g.e.**, s.6

sivil toplum kuruluşları ve varsa diğer tarafların katılım ve katkılarıyla hazırlanması gerektiğini belirtmiştir (madde 5).

Planların hazırlanmasında kalkınma planları yanında orta vadeli program ve faaliyet alanıyla alakalı diğer ulusal, bölgesel ve sektörel programlara uyum gözönünde bulundurulur (madde 12).

Planlama süreci, plan için yol haritası hazırlığı ile başlamaktadır. Plan süreci olarak da nitelendirilen yol haritası stratejik planın bütün aşamalarını, maddi, manevi, fiziki olan olmayan bütün unsurlarını kapsayacak şekilde hazırlanan konular listesidir. Yol haritasında kişiler, kurumlar, organizasyonlar, araç gereçler, donanımlar yanında iletişim ve organizasyonel ilişkilere de yer verilmektedir. Uygulamalar aşamalarına göre yol haritasında belirtilmekte ve gelişmeler kaydedilmektedir.

Yol haritasının uygulanan şekli olan "stratejik plan uygulama kılavuzu"nun hazırlanması planlamanın başarısı için lüzumlu görülmektedir. Plan hazırlık başlangıcından uygulama ve denetleme aşamalarına kadar öngörülen merhalelerin belirlenmesi; zaman, imkânlar ve organizasyon yönünden planlanması, yani planlamanın planlanması gerekmektedir. Stratejik plan hazırlık çalışmalarının son aşamasını, stratejik planın yapılması süreci oluşturmaktadır. Plan kılavuzu hazırlama işlemi dışsal bir çalışma iken, plan yapım süreci içsel bir faaliyettir.[56]

"Stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi amacıyla" DPT tarafından hazırlanan yönetmelik[57] uyarınca stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanıp bunlar üzerinde en az iki yıllık uygulama sonuçlarına göre güncelleme yapılabilmektedir. Güncellemede vizyon, misyon ve amaçlarda herhangi bir değişiklik yapılamamaktadır (madde 7).

5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla nüfusun 50.000'in üstünde olan belediyelere stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. 5393 Sayılı Kanunun geçici 4. maddesi belediyelerin stratejik planlarını 13 Temmuz 2006 tarihine kadar hazırlamalarını amirdir.

---

[56] Narinoğlu, **a.g.e.,** s.261-263

[57] Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Aynı kanunun 18. maddesi belediye meclislerinin görevleri arasına stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarının görüşülüp kabul edilmesini de almıştır. Stratejik plan ve yıllık çalışma programının incelenip belediye meclisine görüş bildirilmesi ise il encümeninin görevlerinden biridir (madde 34).

Belediye başkanı mahalli idareler seçimlerini takip eden altı ay içinde üniversiteler, meslek odaları, ve konuyla alakalı sivil toplum kuruluşlarının katkılarıyla hazırlanacak stratejik planı ve yıllık performans programını belediye meclisine sunar (madde 41). Daha önce belirtildiği üzere stratejik plan ulusal kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak hazırlanmalıdır.

Aynı şekilde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu büyükşehir belediyelerine, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini de alarak büyükşehir belediyesi stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak da bütçelerini hazırlama görevi vermektedir (madde 7).

D. Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan Uygulaması

Yerel yönetimlerde stratejik planlar 2006 yılında uygulamaya başlamıştır. Stratejik planlama ve stratejik yönetimin yerel yönetimlere sağlayacağı faydalar şu şekilde sıralanmaktadır:

- Plan, program ve bütçe arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi,
- Kamuda yönetimin ve harcama sisteminin etkinleştirilmesi,
- Kuruluşların orta vadeli somut hedefler için planlama yapma anlayışına kavuşması,
- Devamlı gelişme ve bu gelişmelere göre organizasyonu yenileme, hizmet kalitesi ve etkinliğin artırılması,
- Performans göstergelerinin oluşturulmasına paralel olarak kuruluşların planlama ve uygulamalarını etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri etrafında gerçekleştirebilmesi,
- Denetim ve izlemenin planlama ve uygulama süreçleri üzerinden gerçekleştirilebilmesi,
- Sistematik veri toplama ve sonuçların analiz edilmesinin alışkanlık haline getirilmesi,
- Katılımcı yönetime imkân sağlanması.[58]

[58] Maliye Bakanlığı, **Maliye Bakanlığı 2008-2012 Stratejik Plan Çalışması Temel Bilgilendirme Belgesi**, Ankara, 2006, s.6

Yerel idareler altyapı, ulaşım, iletişim, çevre, şehir planlama, imar, konut, eğitim, sağlık, kültür, turizm, doğal yapı, ekonomi, gelişme, istihdam ve gelir dağılımı temel meseleleri etrafında stratejik plan oluşturmak durumundadır.[59] İl özel idarelerinin strateji alanları, belediyelerden farklı olarak daha çok sektörel alanlar olmaktadır.[60]

Stratejik planlamanın bir işletme yönetimi aracı olmasından dolayı kamu kurumlarında, bu arada yerel yönetimlerde uygulanmasını zorlaştıran bir takım engeller de bulunmaktadır. Bunlar genel ve özel mevzuat, yargı kararları, siyasal ve bürokratik etkenler, kaynak yetersizliği ile seçmen beklentileri olarak sıralanmaktadır.[61]

Yerel yönetim hizmetlerinde kâr amacı yerine yerel ortak kamu ihtiyaçlarının bulunması, finansmanın her zaman hizmetten faydalanandan sağlanamaması da stratejik planın yerel yönetimlerde uygulanmasında ilave zorluklar olarak ortaya çıkmaktadır.[62]

DPT'nin pilot uygulama birimi olarak seçilen sekiz kuruluştan biri olan Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Planının hazırlık aşamaları ve bu süreçte karşılaşılan güçlükler ile, elde edilen sonuçlar diğer yerel yönetim birimleri için de örneklik teşkil etmektedir.

Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Planı aşamaları şu şekilde belirtilmiştir:

- Üst yönetim desteğinin sağlanması
- Stratejik planın hazırlanmasına karar verilmesi
- Stratejik planın ekibinin belirlenmesi
- Stratejik plan ekibinin eğitilmesi ve çalışma kurallarının oluşturulması
- Durum analizi (mevzuat analizi; paydaş analizi; güçlü yanlar, zayıf yanlar, fırsatlar ve tehditlerin belirlenmesi-GZFT, öneriler, stratejik konular)
- Misyon
- Vizyon
- Stratejik amaçlar, hedefler ve faaliyetler.
- Nihai stratejik plan[63]

---

[59] Narinoğlu, **a.g.e.**, s.289

[60] **a.e.**, s.290

[61] Mustafa Koç, Yönetimde Moda Terim: Stratejik Yönetim, **Bütçe Dünyası**, Sayı: 17, 2004, s.11

[62] Türkay Gözlükaya, "**Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri"**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Pamukkale Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007 s.106-107

[63] Suat Özeren, **İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Denizli İl Özel İdaresi Deneyimi**, DPT, s.3 (Çevrimiçi: http://www.sp.gov.tr/documents/Denizli%20Il%20Ozel%20Idaresi-makale.pdf, 15.05.2010)

Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Planının hazırlanmasında bazı problemlerle karşılaşılmış,[64] çalışmanın, gerek Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve gerekse İl Özel İdaresi Kanunu henüz kanunlaşmadan yapılmış olması ilave zorluklar çıkarmıştır.

Planın hazırlanamsında karşılaşılan problemlerden biri pilot çalışmanın, henüz yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler gerçekleşmeden yapılmış olmasından, buna bağlı olarak idari ve beşeri yetersizliklerden kaynaklanmıştır. 5302 sayılı Kanunun bir geçiş takvimi öngörmemiş olması bu problemi doğuran önemli sebeplerden biri olmaktadır.

Kamu yönetimi reformu çerçevesinde gerçekleştirilen yerel yönetim mevzuatı değişikliğinin katılımcılık, saydamlık, hesap verilebilirlik ve etkenlik gibi kavramları da içeren felsefesinin yerel idarelerde yerleşebilmesi bir zihniyet ve kültür değişikliğine ihtiyaç bulunmaktadır. Sistemin etkin olarak uygulanabilmesi yerel yönetimlerin artan görevlerine paralel şekilde beşeri ve idari yapılanma ve uygun kurum kültürünün orta ve uzun vadede yerleştirilmesiyle mümkün olabilecektir.

Aynı şekilde kamu mali yönetimindeki değişikliğe paralel olarak yönetim yapısı ve anlayışında da değişime ihtiyaç bulunmaktadır. Kurum içi ve kurumlar arası işbirliğinin sağlanabilmesi önemli gerekliliktir. Paydaşların ihtiyaç ve taleplerinin belirlenmesi ve stratejik planın hazırlanması ve uygulanmasında yerel aktörlerle işbirliği ve iletişim büyük önem taşımaktadır.

Stratejik plan hazırlamakla mükellef olan belediyelerle il özel idarelerinin stratejik plan hazırlanması ve uygulanmasında işbirliğinin güçlendirilmesi planın başarısı için önem taşımaktadır.

Uygulamada stratejik planların şekli ve içeriği (öncelikli stratejik alanlar, paydaşlar vb.) bakımından hem kurumlar arasında hem de aynı kurumaların farklı dönemlere ait stratejik planları arasında farklılıklar gözlenmektedir.

Belediyelerin stratejik plan hazırlanmasında uyulması gereken ilkelere ne kadar uyulduğunu anlamaya yönelik araştırmada[65] ortaya çıkan sonuçlar şöyledir:

---

[64] **a.e**., s.10-12

[65] Neşe Songür, ''Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklilikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma'', **Yerel Yönetimler**, C.XVII, Sayı: 4 Ekim 2008, (s.63-86), s.84-85

Araştırmada kendisinden bilgi alınabilen belediyelerin tamamı stratejik plan hazırladığı görülmektedir. Planların yaklaşık yarısı üç, üçte biri dört, kalanı ise beş yıllıktır. Planların hemen tamamında misyon, vizyon, amaç, hedef, durum analizi ve faaliyet ve projeler belirtilmiştir. Tahmini maliyet tablosu %71, performans göstergeleri %35, iç ve dış katılımcılığın sağlanma yöntemiyle ilgili açıklama %32 ve stratejiler %22 oranında belediye tarafından stratejik planda belirtilmeyen hususların başında gelmektedir. Hâlbuki stratejik planların etkili olarak uygulanabilmesinde plan-bütçe ilişkisinin kurulması ve performans ölçümünün yapılması önem taşımaktadır.

"Türk kamu yönetiminde ilk kez uygulanan bir yöntem tekniği olması nedeniyle başta stratejik planlama ve stratejik yönetim sürecinin temel kavramları ve mantığı olmak üzere planın nasıl hazırlanacağını, ne amaçla yapılacağını, belediyelere ne sağlayacağını bilmeden, yeterli hazırlıkları olmadan, bir geçiş planı yapılmadan, pilot belediyenin çalışmaları bitmeden ve kısa bir süre içinde stratejik plan hazırlamak zorunda kaldıkları dikkate alındığında, gerçekleştirdikleri çalışmalar başlangıç için olumlu sayılabilir."[66] Bununla birlikte, stratejik planın kamu yönetimi alanında uygulandığı diğer ülkelerde de görülen örgütsel yapı ve örgütsel kültürün değişmesi, her düzeyde katılımcılık, gönüllülük, çalışanlar ve yöneticilerin planı sahiplenmesi, yöneticilerin sürece liderlik yapması gibi alanlardaki eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir.[67]

Belediyelerin stratejik planlama yaklaşımına yönelik değerlendirmelerini ortaya çıkarmak üzere yapılan bir çalışmada[68] özetle şu sonuçlara ulaşılmıştır:

- Belediyelerin %91'i, yarısından fazlasının başkanı üst düzey yönetici olmak üzere, planlama ekibi kurmuştur. Belediyelerin yaklaşık yarısının ve bu oranın da %71 kadarının özel firmalar ve %14'ünün üniversitelerden olmak üzere danışmanlık hizmeti aldığı görülmektedir. Ankete cevap veren belediyelerin %37'sinin planları danışman kurumlarca hazırlanmıştır.

---

[66] Songür, **Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki ...** , s.85
[67] **a.e.**, s.85-86
[68] Neşe Songür, ''Belediyelerin Stratejik Planlama Yaklaşımına Bakış Açıları'', **ÇYYD**, C.XVIII, Sayı: 4 Ekim 2009, s.50-51

Tablo-22 : Belediyelerin Stratejik Planlarında Yer Alan ve Almayan Unsurlar

UNSURLAR	VAR		YOK	
	n	%	n	%
Durum analizi	100	94,3	6	5,7
İç ve dış katılımcılığın sağlanması	72	67,9	34	32,1
Misyon	106	100	-	-
Vizyon	106	100	-	-
Temel değerler	96	90,6	10	9,4
Amaç / Amaçlar	101	95,3	5	4,7
Hedef / Hedefler	103	97,2	3	2,8
Faaliyet / Projeler	98	92,5	8	7,5
Performans göstergeleri	69	65,1	37	34,9
Stratejiler	83	78,3	23	21,7
Tahmini maliyet tablosu	31	29,2	75	70,8

Kaynak: Neşe Songür, "Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki ..., s.68

- Belediyelerin %59'unun stratejik planı 2-5 aylık süre içinde hazırladığını belirtmesi planların yeterince önemsenmediği şeklinde değerlendirilmektedir.

Belediyelerde şeffaflık ve hesap verilebilirlikte yol gösterici bir belge ve hazırlık sürecinin öğretici olduğu değerlendirmesinde stratejik planlamaya %89-84 düzeyinde olumlu bakılmasına karşılık, stratejik planlamanın belediye kültürünü değiştirdiği, alınacak karlarda etkili olduğu, kamuda uygulanabileceği, hazırlık çalışmalarının bu çalışmalara katılanların olaylara ve kişilere bakış açısını değiştirdiğine dair olumlu görüş oranı %56-68 arasında kalmaktadır.

Kamu yönetiminde ve bu arada yerel yönetimler düzeyinde stratejik plan ve stratejik yönetim uygulanabilir olmakla birlikte bir kısım yöneticiler ve çalışanların anlayış ve alışkanlıklarından kaynaklanan ve aşılması gereken bir takım önemli güçlüklere işaret edilmektedir:

Aşırı merkeziyetçi yapı sebebiyle astlara yetki devrinden imtina etme, değişime direnen bürokratik yapı, yerleşik zihinsel alışkanlıklardan kurtularak yeni yöntem arayışına geçmedeki zorluklar; insan kaynakları, toplam kalite yönetimi ve performans yönetimi gibi tekniklerin kamu yönetiminde uygulanmasındaki zorluklar; kamu hizmetinin

değerleme ve ölçülmesinde ve analizinde ortaya çıkan zorluklar ile devletin bütünlüğü ve güvenlik gibi üst düzey politikaların yerleşme tercihlerinin önünde tutulması.[69]

Tablo-23 : Belediyelerin Stratejik Planlamaya İlişkin Yargıları

Stratejik Planlamaya İlişkin Görüşler	Katlıyorum		Kısmen Katılıyorum		Katılmıyorum	
	n	%	n	%	n	%
1. Stratejik planımız belediyemizdeki gelişimi yansıtan yol gösterici önemli bir belgedir.	90	85	11	10,4	5	4,7
2. Alacağımız yönetsel kararlarda stratejik planımıza bakmaktayız.	67	63	26	24,5	13	12,3
3. Stratejik planların kamunun bazı sorunlarına çözüm olacağına inanıyorum.	84	79	15	14,2	7	6,6
4. Stratejik planlama çalışmaları, olaylara ve kişilere bakış açımızı değiştirmiştir.	72	68	22	20,8	12	11,3
5. Stratejik planlama çalışmaları belediyemizin kültürü üzerinde olumlu değişiklikler yapmıştır.	59	56	30	28,3	17	16
6. Çeşitli sorunlar yaşanmasına rağmen stratejik planlama süreci oldukça öğreticiydi.	89	84	14	13,2	3	2,8
7. Çalışmalar sırasında çeşitli sorunlar yaşanmasına rağmen kamuda stratejik planlama çalışmaları rahatlıkla uygulanabilir.	69	65	29	27,4	8	7,5
8. Stratejik planların kamuda şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlamada önemli bir araç olduğunu düşünüyorum.	94	89	10	9,4	2	1,9
9. Stratejik planları yasa gereği hazırladık ve başka bir yerde kullanmadık.	41	39	18	17	47	44,3

Kaynak: Neşe Songür, Belediyelerin Stratejik Planlama Yaklaşımına ..., s.45

[69] Ulvi Saran, "Demokratikleşme ve Sivilleşme Karşısında Devletin Yeniden Yapılanmasının Anahtarı: Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi", **TİD**, Sayı: 431, Haziran 2001, s.27

SONUÇ

Kamu hizmeti XX. yüzyıl boyunca tartışmaların odağında kalan kavramlar arasında olmuştur. Kamu hizmeti kavramı hem kamu yönetim organizasyonlarının şekillenmesinde hem de toplumsal hayatın akışı üzerinde etkiler oluşturmaktadır.

Merkezi idare birimleri etkinlik, hizmetin bölünebilirliği, dışsallık, hukuki ve gelenekler gibi etkenlere bağlı olarak kamu hizmetinin görülmesi sorumluluğunu yerel yönetimlere bırakırlar.[70] Yerel yönetimlerin oluşturulmasıyla birlikte de devletle yerel yönetimler arasında siyasal, idari ve mali ilişkiler kurulur.[71] Dolayısıyla, kamu hizmetlerinin idareler arasında bölüştürülmesi aynı zamanda idareler arasında gelir bölüşümünü gerekli kılmaktadır.

Dünyada XIX. yüzyılın ortalarından başlayarak günden güne daha hızlı gelişen yerinden yönetim anlayışı, kamu hizmetlerinden yerel olanların seçmene en yakın merkezden sunulması ilkesine vurgu yapmakta, bunun yanı sıra, yerel yönetimlerin dayandığı değerler olan özgürlük, katılım ve etkenlik ilkeleri de yerel yönetimlerin varlığına dayanak teşkil etmektedir.[72]

Kamu yönetiminin teşkilatlanmasında, ülkede idari faaliyetlerinin yerine getirilmesinde bir homojenlik ve birlik sağlanması yanında, coğrafi bölgelerdeki farklılıkların yönetime yansıtılması da göz önünde bulundurulmaktadır. Bunlardan ilk amacın gerçekleştirilebilmesi merkezden yönetim, ikinci amacın gerçekleştirilmesi ise yerinden yönetim fonksiyonunu ortaya çıkarmaktadır.[73]

Yerel yönetimler ülkenin belli bir bölgesinde yaşayan toplumun müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları o yöre seçmenlerince seçilen kamu tüzel kişileridir. Ülkemizde il özel idareleri, belediyeler ve köyler yerel yönetim kurumlarıdır.

Siyasal, idari ve toplumsal sebeplerin etkisi ile yerel yönetimlere ihtiyaç hasıl olmaktadır. İdari olarak yönetimde etkinlik ve verimliliğin en üst düzeye çıkarılması

---

[70] M.Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, **Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, 2009, s.19-29
[71] Keleş**, Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.354-355
[72] Keleş, **a.e.**, s.46
[73] Örnek, **1998**, s.69

merkezi yönetim - yerel yönetim ayrımına ve hizmetlerin daha etkin şekilde görüleceği idareye bırakılmasına gerek duyurmaktadır. Hizmet alanlarının belirlenmesinde verimlilik konusu üzerinde özellikle durulmaktadır. Verimlilik değerlendirmesi hizmet alanı büyüklüğünün en optimal düzeyde seçilmesi, yerel yönetim birimi sayısının gereksiz şekilde artmasına mani olunarak kaynak israfının önlenmesi ve hangi hizmetin hangi idareye bırakılacağının değerlendirilmesi yoluyla yapılmaktadır.

Siyasal olarak merkezi iktidarın gücünün yerel yönetimlerle hangi düzeyde paylaşılacağı ülkenin tarihi ve gelenekleri; toplumsal ve ekonomik yapısı ve merkezi yönetimin özelliklerine bağlı olarak şekillenmektedir.

Yerel yönetimler demokratik katılım ve demokratik değerlerin gelişmesi, hizmette verimliliğin artırılması, merkezi idarenin gücünün dengelenmesi, hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, toplumsal ve ekonomik kalkınmanın hızlanması, iktidarın tabana yayılması, ekonomik kaynak ve hizmetlerin yeniden paylaşılması gibi faydalar oluşturmaktadır.

Ülkemiz yönetimi içinde yerel yönetim olgusu daha önceleri vakıfların görmekte olduğu bazı hizmetleri üstlenmesiyle ortaya çıkmaya başlamıştır. Tanzimat dönemi başlarından başlayarak önce belediye (1858), bilahare de il özel idaresi (1864) kurulmuştur. Köylere tüzel kişilik ise 1924 yılında verilmiştir.

Yerel yönetimler başta 1876 tarihli Kanun-i Esasi olmak üzere ülkemiz anayasalarının hepsinde yer almıştır. Kanun-i Esaside belediyelerin seçimle oluşacak belediye meclisleri tarafından yönetileceği belirtilmiş (madde 112), illerin ise yetki genişliği (tevsik-i mezuniyet) ve görevlerin ayrılması (tefrik-i vezayif) ilkelerine göre yönetilmesi öngörülmüş, ancak, bunlar için seçimle oluşacak bir karar organından söz edilmemiştir. İller ve belediyelerin yönetimine ilişkin bu çerçeve daha sonraki anayasalarda da benimsenmiştir. İstisna olarak 1921 Anayasası illerle birlikte bucaklara da özerklik ve tüzel kişilik vermişti.[74]

1961 Anayasası belediyeler, il özel idareleri ve köyleri yerel yönetim birimleri olarak saymış ve bunları karar organları seçimle belirlenen tüzel kişiler olarak belirtmiştir.

[74] **a.e.**, s.130

Bazı tanım ve seçim kuralları dışında 1982 Anayasası temel olarak 1961 Anayasasının yerel yönetim ilkelerini benimsemiştir. 1982 Anayasasının bu alanda getirdiği bir ilave olarak yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunla ve ancak "yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak" belirlenebileceğine dair düzenlemesinin yerel özerkliğin kanunla sınırlanmasının önüne geçmek amacına matuf olduğu ifade edilmektedir.[75]

Türk idari yapısı içinde il özel idareleri bir takım değişikliklere uğramıştır. Başlangıçta kurumlara verilen görevler oldukça geniş düzenlenmiş olmasına ve mevzuatta büyük değişiklikler olmamasına karşılık görevlerin önemli bir kısmının merkezi idare içinde oluşturulan birimlerce görülmeye başlamasıyla il özel idare gelir kaynakları ve gelirleri harcama kabiliyeti zayıflamış, halkın bu kurumlara ilgisi giderek azalmıştır. Bu zayıflama il özel idarelerinin bütçe dengesinde 1933-1950 arasında her yıl yaklaşık %15, 1960-64 arasında %25, 1981-1990 arasında %20, 1991-2004 arasında ise %8,8-%25,2 arasında oranlarda ödeneğin harcanamamasında da görülebilmektedir. Bütçelerin fazla vermesinin gerekçelerinden biri de il özel idarelerine ait bir çok hizmetin merkezi idareye devredilmiş olmasıdır.[76]

İl özel idarelerinin bütçelerinde yıllar itibariyle farklı sistemler uygulandığından bütçe alt başlıklarında geçmişe yönelik veri dizileri oluşturmakta güçlükler bulunmaktadır. Bu alanda son düzenlemelerden biri olan 1995 tarihli muhasebe yönetmeliği[77] 5302 Sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılıp yerine 10 Mart 2006'da yeni yönetmelik çıkarıldı. Böylece 2005 yılına kadar olan verilerle bundan sonraki yıllara ait bütçe verilerinin alt başlıklarına ilişkin birebir değerlendirme imkânı ortadan kalkmış oldu.

İl özel idare harcamalarının büyük çoğunluğu yatırım harcamasıdır. 2000-2009 yılları arasında en etkin oldukları alan eğitim hizmetleri alanıdır. Eğitim, kültür, spor, turizm ve tanıtma ana hizmet grubundaki alt başlıklardan biri olan eğitim bu başlıktaki harcamaların %98'ini aşmaktadır.

1936 yılında Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının kurulmasının ardından 1953 yılında çıkarılan bir kanunla il özel idarelerinin, sahip oldukları hastaneleri anılan

---

[75] **a.e.,** s.134

[76] Altıntaş, **a.g.e.,** s.50

[77] İl Özel İdaresi Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği, 1 Ekim 1995 tarih ve 22421 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

bakanlığa devredebilmelerine imkân tanımasına ilave olarak 1960 yılında sağlık işlerinin sosyalleştirilmesinin de etkisiyle il özel idarelerinin sağlık alanındaki etkinliği bir süre hemen tamamen nihayet bulmuştur.[78]

Performans bütçe uygulandığı dönem olan 2006 - 2009 arası verilere bakıldığında sağlık hizmetlerinin toplam il özel idare bütçeleri içinde %5-8 arasında bir harcama büyüklüğüne ulaştığı görülmektedir. Bu veriler il özel idarelerinin sağlık hizmetlerine yeniden ilgi göstermeye başladığı şeklinde değerlendirilebilir.

5302 Sayılı İl Özel İdare Kanunu, başlangıçta il özel idarelerine verilip zaman içinde merkezi idareye geçmiş olan eğitim altyapısı, tarım, sağlık, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve kırsal kesim hizmetlerini tekrar bu kurumlara bırakmıştır. Bu gelişmeye bağlı olarak il özel idarelerinin bu hizmetleri karışlayabilmesi için gelirler, teşkilatlanma ve personel yönünden geliştirilip güçlendirilmesine çalışılmıştır. Hizmet birimlerinin, büyükşehir belediyesi olan iller de daire başkanlığı, diğer illerde müdürlükler şeklinde ve il özel idare genel sekreteri yönetiminde örgütlenmesine ve özel ihtisas komisyonlarıyla hizmetlerin oluşturulmasında araştırma ve uzman görüşlerinden faydalanılmasına imkân tanınmıştır.

Yeni İl Özel İdaresi Kanunuyla il özel idarelerinin görev alanının yeniden tanımlanarak önceden de görevleri olan hizmetler üzerinde genel görevli kılınmış olmaları görevlerini daha etkin yapabilmelerine imkân tanımıştır.

Türkiye yerel yönetim birimleri içinde en önemlilerinden bir diğeri olan belediyeler XIX. yüzyıldan başlayarak ülkemiz yerel yönetimi içinde giderek gelişmiş ve bu süreç içinde bir takım değişikliklere de uğramıştır. İlk belediye şehremaneti adıyla 1854 yılında İstanbul'da kurulmuş, taşra belediyeleri ise 1864'te Vilayet Nizamnamesi, 1870'te İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ve 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu ile varlık kazanmıştır.[79] Başta 1876 tarihli Kanun-i Esasi olmak üzere bütün anayasalar belediye yönetimlerine yer vermiştir. 1930 tarihinde çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunuyla belediye organları belediye başkanı, belediye meclisi ve cemiyet-i belediye olarak belirtilmiştir. 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu 1580 sayılı kanunun yerini almıştır.

[78] Birgül Güler, İl Özel İdare Harcamaları: 1925-1990, **ÇYYD**, C.IV, Sayı: 3, s.14-16
[79] Karaman, **a.g.e**, s.40

Belediyecilik alanında önemli düzenlemelerden biri de 1984 yılında Büyükşehir belediyelerinin kurulmasını sağlayan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunudur. Bu kanun 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla yürürlükten kaldırılmıştır.

Son yirmi, otuz yıl içinde belediye kaynakları önemli ölçüde artmış olmakla birlikte hızlı şehirleşme ve modern hayatın getirdiği yeni ihtiyaçlar sebebiyle bütçeleri açık vermeye ve borçlanma büyüklükleri artmaya devam etmiştir. Belediyelerin toplam bütçesi 1975-2005 dönemi boyunca genel ekonomi içinde 3,7 , kamu maliyesi içinde ise iki kat artmıştır. Bu artışta büyükşehir belediye bütçelerinin önemli payı bulunmaktadır. Bu dönem içinde belediye sayısının ve belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun artmış olması da belediyelerin bütçelerindeki artışın diğer sebeplerini oluşturmaktadır.

İl özel idareleri gibi belediyelerin de en önemli gelir kalemi genel bütçe gelirlerinden alınan paylardan oluşmaktadır. Vergi gelirleri ve özel yardımlar ile fon gelirleri birlikte değerlendirildiğinde, genel yönetimden sağlanan bu desteğin belediyelerin gelirleri içinde %70'i aşan bir orana ulaştığı görülmektedir.[80] 2006 - 2010 arasında bu oran %90'lara kadar yükselmiştir.

Belediyelerin harcama kalemleri arasında en önemli pay yaklaşık üçte birlik oranla sermaye giderlerine aittir. Sermaye giderleri içinde ise doğrudan yol yapımı harcamaları 2006 - 2009 döneminde %26-32 aralığında gerçekleşmiştir. Diğer yol yapım giderleri olan kamulaştırma, arazi alımları, inşaat malzemesi, araç-gereç, akaryakıt vb. eklendiğinde şehir içi yol yapımının belediyelerin yoğunlaştığı önemli işlerden biri olduğu anlaşılmaktadır.

Hizmet binası, sosyal tesisler ve diğer binaların yapım ve bakımı belediye harcamaları içinde önemli bir yer tutmaktadır. Genel olarak değerlendirildiğinde belediyelerin enerji sarf ettikleri hizmet alanlarının hizmet binası, sosyal tesis yapımı gibi alanlar olduğu anlaşılmaktadır. Okul ve hastane bakım ve onarım giderleri çok küçük bir pay oluşturmaktadır.

Belediyelerin klasik hizmetlerine ilave olarak sanayi ve ticaret altyapısının geliştirilmesi, çevre sorunlarının çözümlenmesi ve çarpık şehirleşme ile ortaya çıkan sorun-

[80] TÜİK, **Gelir ve Gider Türlerine Göre Belediye Kesin Hesapları** (Çevrimiçi: http://www.tuik.gov.tr, 20.12.2009)

ları çözmek üzere yeni belediye kanununda yer alan "kentsel dönüşüm"ün sağlanması önem kazanacak hizmet alanlarıdır.[81]

Belediyelerin planlama alanında önceki dönemlerde de bir takım yükümlülükleri bulunmaktaydı. 1580 sayılı Kanun belediyelere en az beş yıl süreli dönemsel programlar, 1956 tarih ve 6785 Sayılı İmar Kanunu ise dörder yıllık imar programı hazırlanmasını öngörmüştü. 1985 tarihli İmar Kanunu bu süreyi 5 yıla çıkarmıştır. 3030 Sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerine plan ve programlarını ülke kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak hazırlamaları sorumluluğunu vermiştir.

5393 Sayılı Kanunla yapılan düzenlemeyle il özel idareleriyle birlikte, nüfusu 50 binin üstündeki belediyelere de stratejik plan hazırlanması mecburiyeti getirilmiştir.

Stratejik planın genel olarak kamu yönetiminde, özelde yerel yönetimlerde uygulanmasında aşılması gereken bir takım engeller bulunmaktadır. Sektörel olarak kamu hizmetlerinin bölünmezliğinden kaynaklanan fiyatlandırma problemi, bazı hizmetlerin kamu yararı gerekçesiyle üretilmek durumunda olması, yönetimler üzerindeki siyasi baskılar, merkeziyetçi yapının daha etkin olması gibi unsurlar stratejik plan uygulamasını zorlaştırmaktadır.

Uygulamayı zorlaştıran diğer bir grup problem ise stratejik kararların alınması sürecinin bürokratik yapı içinde uzaması, stratejik hedeflere yeterli kaynak tahsis edilememesi, stratejik planlama sürecinin çıkardığı toplam kalite, performans, insan kaynakları yönetimi gibi tekniklerin uygulanmaması başlıklarında toplanmaktadır.[82]

Nitekim, uygulamada stratejik plan sürecinin oluşturulması ve uygulanmasında bir takım eksikler ve yetersizlikler olduğu eleştirileri ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, zaman içinde planlama kültürünün yerleşmesi ve teşkilat, personel ve araç-gereç konularında iyileşme sağlanmasıyla stratejik plan hazırlanmasında daha sağlıklı neticelere ulaşılabilecektir.[83]

Yeniden düzenleme çalışmaları kapsamında il özel idareleri için daha geniş bir hizmet ve sorumluluk çerçevesi oluşturulmak istenmesine karşılık bir kısmı merkez

---

[81] Aksu, **a.g.e.,** s.40

[82] İlhami Söyler, "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller, Güçlükler)'', **Maliye Dergisi**, Sayı: 152, Ocak-Haziran 2007, s.113

[83] Songür, **''Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki …'',** s.84-86

teşkilatları tarafından da görülen hizmetlerin ifasına katılma ve bu hizmetlerin görülmesinde diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapabilme imkanıyla sınırlı bir açılım sağlanabilmiştir. Mevzuatının sadeleştirilerek görev tanımlarında günün şartlarına uygun düzenlemeler yapılmış olması, hatta gelirlerinde kısmi artışlar sağlanmış olması gibi olumlu neticelere karşılık il özel idarelerinin hem görevler hem de gelirler yönünden merkezi idareden yeterince soyutlanamadığı da görülmektedir. Özellikle gelirlerinin büyük bir kısmının genel bütçeden aktarılan paylar ve bağışlardan elde ediliyor olması bu idarelerin özerkliğini uygulamada zayıflatmaktadır.

Belediyeler ile il özel idarelerinin görev ve hizmet alanlarının ayrıştırılmasına yönelik oluşturulan kıstaslara rağmen eğitim ve sağlık hizmetleri gibi alanlarda benzer hizmetlerin planlanması ve uygulanmasında çakışmalarla karşılaşabilecektir.

Yeni mevzuat kamu hizmetlerinin görülmesi ve belde sakinlerinin sosyal, kültürel ve ekonomik yönden geliştirilmesi konularında yerel yönetimlerin sorumluluklarını artırmıştır. Bu sebeple hizmetlerin planlanması, bütçelenmesi ve uygulanmasında personelin yetkinliği ve vasıflandırılması büyük önem kazanmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde hizmet ve yatırımların zaman ve kaynaklar yönünden planlanmasında sahip oldukları imkanlar bakımından başarılı olabilecekleri görülmektedir. Diğer yerel yönetimlerde istihdam edilen personelin de hizmet içi eğitimlerle geliştirilmesi, yeni mevzuatın sağladığı imkanlardan faydalanarak diğer kurum ve kuruluşlar ile özel sektör çalışanlarından istifade yoluna gidilmesine ihtiyaç olacaktır.

KAYNAKÇA

Akalın, Güneri, **Kamu Ekonomisi**, 2. Baskı, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, 1986

Aksu, Hüseyin, "5393 Sayılı Belediye Kanunu Çerçevesinde Kent Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler,** Haz.: Fatma Neval Genç, Abdullah Yılmaz, Hüseyin Özgür, Ankara, Gazi Kitabevi, 2008

Akyılmaz, Bahtiyar, "İl Özel İdaresi", **TİD**, Sayı: 379, Haziran-1988

Aldan, Mehmet, "İl Özel İdarelerinin Yarını", **AİD**, C.XI, Sayı: 4, Aralık-1978

Al, Hamza, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları", **Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim-Yeniden Yapılanma-Sorunlar ve Tartışmalar**, Haz.: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Ankara, Nobel Basımevi, 2007

Apan, Ahmet, "Bölge ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", **ÇYYD**, C.XIII, Sayı: 4, 2004

Atasoy, Veysel, **Türkiye'de Mahalli idarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, İstanbul, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını, 1992

Altıntaş, Osman, **İl Özel İdaresi Harcamalarının Mevcut ve Potansiyel Olarak Fonksiyonel Analizi**, Ankara, DPT, 2007

Ateş, Mustafa, **Kamu Yönetimindeki Yeri, Organizasyon Yapısı, Görev ve Fonksiyonları ile Devlet Planlama Teşkilatı**, Ankara, DPT, 1999

Bircan, İsmail, "Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon", **Planlama Dergisi**, DPT, 42.Yıl Özel Sayı, (http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyıl/bircan.pdf)

Bulutoğlu, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş: Devletin Ekonomik Bir Kuramı**, 5. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1997

Bulutoğlu, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş**, İstanbul, 1971

Can, Hasan H., ''Uygulamada Yeni Mahalli İdareler Yasaları'', **Kamu Yönetim Reformu Kayfor IV: Kuramdan Uygulamaya (Yönetim ve Reform)**, Haz. Atilla Göktürk, Mahmut Özfidaner, Güler Ünlü, Muğla, 2007

Coşkun, Gülay, **Kamu Mali Yönetimi,** Ankara, TODAİE Yayını, 1978

Çakı, Ali, "Mahalli İdarelerin Öz Kaynakları ve Kaynakların Rasyonel Kullanımı", **Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayını, 1988

Çoker, Ziya, "İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir?", **AİD**, C.XX, Sayı: 3, Eylül-1987

DDK Başkanlığı, **Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözüm Önerileri**, Ankara, DDK Başkanlığı Yayını, 1991

Derdiman, Cengiz, **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, İstanbul, Aktüel Yayınları, 2005

Dinçer, Ömer, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul, Timaş Matbaası, 1998

[1]Dinçer, Ömer - Yılmaz, Cevdet, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma - 1: Değişimin Yönetim İçin Yönetimde Değişim**, Ankara, 2003

DPT, **IV. Beş Yıllık kalkınma Planı**

DPT, **VII. Beş Yıllık kalkınma Planı**

DPT, **VIII. Beş Yıllık kalkınma Planı**

DPT, **IX. Kalkınma Planı**

DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, **VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Araştırma Komisyonu Raporu**, Ankara, 1991

DPT, **2009-2013 Stratejik Plan**, 2009

Duran, Lütfi, **İdare Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını,1982

Eryılmaz, Bilal, **Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, Ankara, MİGM Yayını, No:1, 1995

Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar,** 2. Baskı, Ankara, 2009

Bilal Eryılmaz, "Yerel Yönetim Sendromu", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı: 4, 1995

Giritli, İsmet - Akgüner, Tayfun, **İdare Hukuku Dersleri**, C.I, İstanbul, Filiz Kitapevi, 1987

Gözübüyük, Şeref, **Yönetim Hukuku**, 27. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008

Gözübüyük, Şeref, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 10. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008

Güçlü, Nezahat, **Stratejik Yönetim**, G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi, C.XXIII, 2003

Güler, Birgül, İl Özel İdare Harcamaları: 1925-1990, **ÇYYD**, C.IV, Sayı:3

Güven, Sami, "Belediyelerin Akçalı Sorunları", **AİD**, C.X, Sayı: 1, Mart-1977

Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, İstanbul, Beta Yayınları, 1994

İçişleri Bakanlığı, İl Özel İdareleri, **İç Düzen Genel Raporu**, Kitap:3, Ankara, 1964

İçişleri Bakanlığı, Belediyeler, **İç Düzen Genel Raporu**, Kitap: 2

İller Bankası, İller Bankası 1995 Yılı Faaliyet Raporu

Kabaalioğlu, Haluk - Yıldırım, Turan, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, İstanbul, Kazancı Yayınları, 1995

Kamu Yönetimi Araştırması, **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, Ankara, TODAİE Yayını, 1991

Karahanoğulları, Onur, **Kamu Hizmeti: Kavramsal ve Hukuksal Rejim**, 2. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2004

Karataş, Süleyman, **''Kamu ve Yerel Yönetim İdarelerinde Planlama ve Yeniden Düzenleme''**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1990

Kaya, Erol, "**Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma"**, (Çevrimiçi:ww.pendik.bel.tr/UserFiles/2005_YEREL_YONETIM_REFORMU.ppt+yerel+yö-etimler+ reformu

Keleş, Ruşen - Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1963

Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4. Baskı, Ankara, Cem Yayınevi, 2000

Ruşen Keleş, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, İstanbul, IULA-EMME Yayını, 1993

Koç, Mustafa, Yönetimde Moda Terim: Stratejik Yönetim, **Bütçe Dünyası**, Sayı: 17, 2004

Kurtuluş, Barış, **Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, Ankara, DPT, 2006

Maliye Bakanlığı, **Maliye Bakanlığı 2008-2012 Stratejik Plan Çalışması Temel Bilgilendirme Belgesi**, Ankara, 2006

Mutluer, M.Kamil - Öner, Erdoğan, Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, 2009

Narinoğlu, Ahmet, **Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama**, İstanbul, Mart Matbaacılık, 2007

Ortaylı, İlber, **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE Yayını, 1974

Ökmen, Mustafa, "Türkiye'de Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması", **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Haz.: Bozlağan, Recep, Demirkaya, Yüksel, Ankara, Nobel Yayınevi, 2008

Ökmen, Mustafa - Bekir PARLAK, **Kuramdan Uygulamaya: İlkeler, Yaklaşımlar, Mevzuat**, İstanbul, Aktüel Yayınları, 2008

Oyal, Erkan, **Karma Girişimlerde Kamu Yatırımları ve Türkiye'de Uygulama**, Ankara, TODAİE Yayını, 1981

Öncel, S. Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1981

Öncel, S.Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998

Örnek, Acar, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Metinler Matbaacılık, 1988

Örnek, Acar, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Meram Yayınevi, 1992

Özer, Ahmet, "İl Özel İdarelerimiz ve Fransa'daki Son Gelişmeler", **TİD**, Yıl: 61, Sayı: 383

Özeren, Suat, **İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Denizli İl Özel İdaresi Deneyimi**, DPT, s.3 (Çevrimiçi:

http://www.sp.gov.tr/documents/Denizli%20Il%20Ozel%20Idaresi-makale.pdf, 15.05.2010)

Özşen, Tayfur, "İl ve İlçe Düzeyinde Planlama Yönetimi", **TİD**, Sayı: 374, Mart-1987

Özşen, Tayfur, **Planlama Yönetimi**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayını, 1987

Özşen, Tayfur, "İçişleri Bakanlığı'nda Araştırma Planlama ve Koordinasyon Hizmetleri", **Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayını, 1988

Özşen, Tayfur, Yerel Yönetimler ve Planlama, **TİD**, Sayı: 377

Saran, Ulvi, "Demokratikleşme ve Sivilleşme Karşısında Devletin Yeniden Yapılanmasının Anahtarı: Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi", **TİD**, Sayı: 431, Haziran 2001

Sencer, Muzaffer, "Türkiye'de Genel Yönetimin Merkez Örgütü", **AİD**, C.XVII, Sayı: 3, Eylül-1985

Songür, Neşe, Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklilikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma, **Yerel Yönetimler**, C.XVII, Sayı: 4 Ekim-2008

Songür, Neşe, Belediyelerin Stratejik Planlama Yaklaşımına Bakış Açıları, **ÇYYD**, C.XVIII, Sayı: 4, Ekim-2009

Söyler, İlhami, "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller, Güçlükler), **Maliye Dergisi**, Sayı: 152, Ocak-Haziran 2007

Tan, Turgut, **Planlamanın Hukuki Düzeni**, Ankara, TODAİE Yayını, 1976

Titiz, İsmet, **Belediyeler ve Bölgesel Kalkınma**, İstanbul, Plato

Tekeli, İlhan, **Türkiye Kentleşme Yazıları**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1982

TODAİE**, İdarenin Yeniden Düzenlenmesinde İlkeler ve Öneriler**, TODAİE, 1972

Toprak, Zerrin, **Yerel Yönetimler**, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1998

Tortop, Nuri, **Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE Yayını, 1984

Tortop, Nuri, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma", **AİD**, C.XXV, Sayı: 3

TÜİK, Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareleri, Ankara, 2005

Türkay Gözlükaya, "**Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri"**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Pamukkale Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007

Üstünışık, Belma, "Yerel Yönetimlere Devlet Katkısı ve Fonlar", **Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayını, 1988

Yalçındağ, Selçuk, "Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim", **ÇYYD**, C.IV, Sayı: 2

Yalçındağ, Selçuk, “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, **AİD**, C.XXIV, Sayı: 3, Eylül-1991

Yayla, Yıldızhan, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri**, İstanbul Üniversitesi SBF Yayını, 1984

Yazıcıoğlu, Recep, “Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi”, **ÇYYD**, C.I, Sayı: 2, Mart-1992

Elektronik Kaynaklar:

http://www.muhasebat.gov.tr

http://www.dpt.gov.tr

http://www.sp.gov.tr

http://www.tuik.gov.tr

http://e-kutup.dpt.gov.tr