



T. C.  
KALKINMA BAKANLIĞI

ONUNCU 2014  
KALKINMA 2014  
PLANI 2018

# YEREL YÖNETİMLER

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

2023





T. C.  
KALKINMA BAKANLIĞI

ONUNCU 2014  
KALKINMA 2014  
PLANI 2018

# YEREL YÖNETİMLER

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2014

ISBN 978-605-4667-65-9

YAYIN NO: KB: 2868 - ÖİK: 718

Bu çalışma Kalkınma Bakanlığının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazara aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Kalkınma Bakanlığının iznini gerektirmez.

Bu yayın 1000 adet basılmıştır.

## ÖNSÖZ

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 2 Temmuz 2013 tarihinde kabul edilmiştir.

Plan, küresel düzeyde geleceğe dönük risklerin ve belirsizliklerin sürdüğü, değişim ve dönüşümlerin yaşandığı, yeni dengelerin olduğu bir ortamda Türkiye'nin kalkınma çabalarını bütüncül bir çerçevede ele alan temel bir strateji dokümanıdır.

Ülkemizde kalkınma planlarının hazırlık aşamasında yürütülen Özel İhtisas Komisyonları çalışmaları çerçevesinde 50 yılı aşkın katılımcı ve demokratik bir planlama deneyimi bulunmaktadır. Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kesimi temsilcileri ile akademik çevrelerin bir araya geldiği özel ihtisas komisyonu çalışmaları, 2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı hazırlıklarında da çok önemli bir işlevi ifa etmiştir.

5 Haziran 2012 tarihinde 2012/14 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle başlatılan çalışmalar çerçevesinde makroekonomik, sektörel, bölgesel ve tematik konularda 20'si çalışma grubu olmak üzere toplam 66 adet Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuştur. Ülkemizin kalkınma gündemini ilgilendiren temel konularda oluşturulan Komisyonlarda toplam 3.038 katılımcı görev yapmıştır.

Bakanlığımızın resmi görüşünü yansıtmamakla birlikte; Özel İhtisas Komisyonları ve Çalışma Gruplarında farklı bakış açıları ile yapılan tartışmalar ve üretilen fikirler, Onuncu Kalkınma Planının hazırlanmasına perspektif sunmuş ve plan metnine girdi sağlamıştır. Komisyon çalışmaları sonucunda kamuoyuna arz edilen raporlar kurumsal, sektörel ve bölgesel planlar ile çeşitli alt ölçekli planlar, politikalar, akademik çalışmalar ve araştırmalar için kaynak dokümanlar olma niteliğini haizdir.

Plan hazırlık çalışmaları sürecinde oluşturulan katılımcı mekanizmalar yoluyla komisyon üyelerinin toplumumuzun faydasına sundukları tecrübe ve bilgi birikimlerinin ülkemizin kalkınma sürecine ciddi katkılar sağlayacağına olan inancım tamdır.

Bakanlığım adına komisyon çalışmalarında emeği geçen herkese şükranlarımı sunar, Özel İhtisas Komisyonu ve Çalışma Grubu raporları ile bu raporların sunduğu perspektifle hazırlanan Onuncu Kalkınma Planının ülkemiz için hayırlı olmasını temenni ederim.



**Cevdet YILMAZ**  
Kalkınma Bakanı



# İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	iii
İÇİNDEKİLER .....	v
TABLolar LİSTESİ.....	vii
ŞEKİL LİSTESİ.....	ix
KISALTMALAR.....	xi
KOMİSYON ÜYELERİ.....	xii
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	xvii
<b>1. GİRİŞ.....</b>	<b>1</b>
<b>2. MEVCUT DURUM ANALİZİ.....</b>	<b>3</b>
2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerle İlgili Kavramlar .....	3
2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi .....	5
2.3. Türkiye’de Sayılarla Yerel Yönetimler.....	19
2.4. Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimlere Yönelik Değerlendirmeler .....	25
2.5. Ülke Örneklerinde Yerel Yönetimler.....	29
<b>3. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE GELİŞME EĞİLİMLERİ .....</b>	<b>36</b>
3.1. Dünyadaki Gelişme Eğilimleri ve Türkiye’ye Etkileri.....	36
3.1.1. Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler .....	36
3.1.2. Avrupa Konseyi ve Yerel Yönetimler.....	42
3.1.3. Birleşmiş Milletler (BM) ve Yerel Yönetimler .....	47
3.1.4. Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (CEMR).....	51
3.1.5. Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Ortadoğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı (UCLG-MEWA).....	52
3.1.6. Diğer Kuruluşlar .....	54
3.2. Türkiye’deki Gelişim Eğilimleri .....	54
<b>4. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERE YÖNELİK GZFT ANALİZİ .....</b>	<b>56</b>
<b>5. ONUNCU PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ.....</b>	<b>69</b>
5.1. Uzun Vadeli Hedefler (2023 Vizyonu) .....	69
5.2. Yerel Yönetimlerin Onuncu Plan (2014-2018) Politikaları, Hedefleri ve Uygulama Stratejileri.....	70
5.2.1. Yerel Yönetimlerde Örgütsel Yapı ve İşleyiş .....	70
5.2.2. Yerel Yönetimlerde Kapasite Artırımı ve Hizmet Sunum Yöntemleri .....	71
5.2.3. Yerel Yönetimlerde Demokrasi, Temsil, Katılım ve Şeffaflık .....	81
5.2.4. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arası İlişkiler .....	85

5.2.5. Yerel Yönetimler Maliyesi .....	87
5.2.6. Yerel Yönetimlerde Ölçek ve Kademelendirme.....	97
5.2.7. Mekânsal Planlama ve Afet Yönetimi.....	100
5.2.8. Yerel Yönetimlerde Denetim ve Hesap Verebilirlik.....	112
5.2.9. Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama .....	123
5.2.10. Yerel Yönetimler ve Kalkınma Ajansları .....	124
5.2.11. Yerel Yönetimlerde Çevre Yönetimi .....	128
5.2.12. Kırsal Alan ve Köy Yönetimi.....	140
5.2.13. Mahalle Yönetimlerinde Örgütsel Yapı ve İşleyiş .....	143
5.2.14. Mahalli İdare Birliklerinde Etkinlik.....	148
5.2.15. Büyükşehir Örgütlenmesi ve İki Kademeli Yerel Yönetim Modeli .....	151
5.3. Plan Hedeflerini Gerçekleştirmek İçin Yapılması Gereken Araştırmalar ve Projeler.....	155
<b>6. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME .....</b>	<b>156</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>166</b>

## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Yıllara Göre Türkiye’de Yerel Yönetimler Alanında Yapılan Yasal Düzenlemeler .....	7
Tablo 2: İl Özel İdarelerinin Görevleri .....	17
Tablo 3: Mülki ve Yerel Yönetimlere Ait Mevcut Durum .....	20
Tablo 4: 2011 Yılı İtibariyle Mahalli İdare Birlikleri .....	20
Tablo 5: Nüfus Sayılarına Göre Belediyeler .....	21
Tablo 6: Belediyelerin Türlerine Göre Nüfus Dağılımları .....	22
Tablo 7: Türkiye’nin Şehir-Köy Nüfusları (1927- 2012) .....	22
Tablo 8: 6360 sayılı Kanun’un Yürürlüğe Girmesiyle Rakamlarla Yerel Yönetimler... ..	23
Tablo 9: Yerel Yönetimlerin Gelir ve Harcamaları .....	24
Tablo 10: Yerel Yönetimlerde Başkan ve Kurulların Seçilme Yöntemi ve Statüleri ....	32
Tablo 11: 2010 Mali Verileri ile Avrupa Birliği ve Türkiye Yerel Yönetimler Analizi .....	35
Tablo 12: Yerel Yönetimlere Yönelik GZFT Analizi .....	59
Tablo 13: Yerel Yönetimlere Yönelik Belirlenen Politika Alanları .....	70
Tablo 14: Yerel Yönetimlerin İç İşleyişlerinin Demokratikleştirilmesine Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler .....	71
Tablo 15: Yerel Yönetimlerin Personel Durumu .....	74
Tablo 16: İdari Kapasitenin İyileştirilmesi, Verimliliğin Sağlanması ve Nitelikli İnsan Gücünün Artırılmasına Yönelik Düzenleme Yapılması .....	77
Tablo 17: Yerel Yönetimlerin Etkin Hizmet Verebilmesine Yönelik Kurumsal Kapasitenin ve Kurumsallaşmanın Geliştirilmesi Politikası İçin Belirlenen Hedef ve Stratejiler .....	79
Tablo 18: Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunum Yöntemleri ve İlkelerinin Kamu Hizmeti Anlayışına Uygun Geliştirilmesi ve Düzenlenmesine Yönelik Hedef ve Stratejiler .....	81
Tablo 19: Vatandaşların Etkili Bir Biçimde Yönetime Katılımlarını Sağlamaya Yönelik Belirlenen Uygulama Stratejileri .....	83
Tablo 20: Yerel Yönetim Organlarının Demokratik Temsil Niteliğinin Güçlendirilmesi .....	84
Tablo 21: Demokrasi Bilincinin Arttırılması .....	85
Tablo 22: Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arası İlişkilere Yönelik Geliştirilen Politika ve Hedefler .....	87
Tablo 23: Yerel Yönetimlerin Yıllara Göre GBVG’den Aldığı Paylar .....	87
Tablo 24: Gelir Kalemlerine Göre Yerel Yönetimlerin Gelirleri (2007- 2011) .....	88
Tablo 25: Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Harcamaları .....	88



Tablo 26: Yerel Yönetimlerin Gider Kalemlerine Göre Harcamaları .....	89
Tablo 27: Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Gelirleri (2007- 2011) .....	89
Tablo 28: Yıllara Göre Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Gerçekleşmeleri.....	91
Tablo 29: Yıllara Göre İl Belediyeleri Bütçe Gerçekleşmeleri.....	92
Tablo 30: Yıllara Göre İlçe ve Belde Belediyeleri Bütçe Gerçekleşmeleri.....	93
Tablo 31: Yıllara Göre İl Özel İdareleri Bütçe Gerçekleşmeleri .....	94
Tablo 32: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Ayrılan Paylar .....	95
Tablo 33: Yerel Yönetimlerin Görevleriyle ve Ölçekleriyle Orantılı Kaynak Sağlanması Politikasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler.....	96
Tablo 34: Belediye ve Köy Büyüklüklerinin Uygun Ölçekte Belirlenmesine Yönelik Geliştirilen Politika ve Stratejiler .....	98
Tablo 35: Yerel Yönetimlerde Uygun Ölçekte Hizmet ve Coğrafi Alanın Tespit Edilmesi .....	99
Tablo 36: Yerel Yönetimlerde İhtiyaca ve Yerel Hizmet Gereklerine Uygun, Çoklu Ölçüt Tasnif Sistemine Dayanan Kademelendirme.....	100
Tablo 37: Kentlerin Sürdürülebilirliğin Sağlanması Politikasına Yönelik Belirlenen Hedef ve Stratejiler .....	105
Tablo 38: Yerel Yönetimlerin Afet Yönetim Kapasitelerinin Geliştirilmesine Yönelik Politika ve Stratejiler .....	109
Tablo 39: Yapılaşmanın Tarım Alanları, Meralar, Ormanlar ve Kıyılar Üzerinde Yarattığı Baskının Azaltılması, Tarım Arazilerinin Amaç Dışı Kullanımının Engellenmesi .....	111
Tablo 40: İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın Yerel Yönetimlerde Vesayet Denetimi Kapsamında Yürüttüğü Teftiş ve Soruşturmalara İlişkin Sayısal Veriler .....	116
Tablo 41: Uluslararası Denetim Standartlarının Uygulanması .....	118
Tablo 42: İdarenin Bütünlüğü İlkesinin İşler Kılınması ve Kamu Kaynaklarının Korunması Politikasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler .....	120
Tablo 43: Denetim ve Hesap Verebilirliğin Geliştirilmesi Politikasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler.....	121
Tablo 44: Yerel Yönetim Şirketlerinin Denetiminin Yapılması Politikasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler.....	123
Tablo 45: Stratejik Yönetim Algısının Geliştirilmesi Politikasına Yönelik Hedef ve Stratejiler .....	124
Tablo 46: Yerel Yönetimler ve Kalkınma Ajansları Arası İlişkilere Yönelik Politika ve Hedefler.....	128
Tablo 47: 2010 Yılı Belediye Atık Miktarının Ülkeler Kıyaslaması .....	131
Tablo 48: 2006-2010 Yılları Arasında Alanlara Göre Yapılan Çevresel Harcamalar ..	132

Tablo 49: Ulusal Çevre Politikalarının Yerel Düzeyde Uygulanması Politikasına Yönelik Belirlenen Hedef ve Stratejiler .....	133
Tablo 50: Yerel Yönetimlerin Çevreye Yönelik Yatırımlarının Arttırılması Politikasına Yönelik Belirlenen Hedef ve Stratejiler .....	136
Tablo 51: Yerel Çevre Eylem Planlarının Geliştirilmesi ve Uygulanmasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler .....	137
Tablo 52: Su Havzalarının Korunmasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler....	138
Tablo 53: Yerel Dinamiklere Dayalı Sürdürülebilir Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler .....	139
Tablo 54: Kırsal Alan Yönetiminde Çözüm ve Köy Yönetimlerinde Güç Kaybı Sorun Alanına Yönelik Politikalar ve Stratejiler .....	142
Tablo 55: Mahalle Yönetiminin Yerel Demokrasinin Temeli Olarak Değerlendirilmesi .....	148
Tablo 56: Mahalli İdare Birliklerinin Etkinleştirilmesi .....	150
Tablo 57: Büyükşehir Modeli ve Yaygınlaştırılması İçin Yapılan GZFT Analizi.....	152

## ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: 2010 Yılı Belediye Atık Bertaraf Yöntemleri .....	132
--	-----



## KISALTMALAR

AB UDYK	: Avrupa Birliğine Uyum Danışma ve Yönlendirme Kurulları
AB	: Avrupa Birliği
AFAD	: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AGM	: Atık Getirme Merkezleri
APS	: Avrupa Peyzaj Sözleşmesi
ARADO	: Arab Administrative Development Organization (Arap İdari Gelişme Teşkilatı)
ATO/AUDI	: Arab Towns Organization/ Arab Urban Development Institute (Arap Kentler Birliği/Arap Kentsel Gelişme Enstitüsü)
AYBYK	: Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi
BM	: Birleşmiş Milletler
BŞB	: Büyükşehir Belediyesi
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
CEMR	: Council of European Municipalities and Regions (Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi)
CORINE	: Coordination Of Information On The Enviroment (Arazi Örtüsü Sınıflaması)
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
ÇKA	: Çukurova Kalkınma Ajansı
DB	: Dünya Bankası
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSÖ	: Dünya Sağlık Örgütü
ESD	: Environment and Sustainable Deveelopment (Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Programı)
GBVG	: Genel Bütçe Vergi Gelirleri
GEF	: Global Environment Fund (Küresel Çevre Fonu)
GSYH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
ISO	: International Organization for Standardization (Uluslararası Standart Organizasyonu)
IUCN	: International Union for Conservation of Nature (Dünya Doğayı Koruma Birliği)
IULA	: International Union of Local Authorities (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği)
IULA-EMME	: International Union of Local Authorities (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı)
İBBS	: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
İKİS	: İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi

İÖİ	: İl Özel İdare
İZKA	: İzmir Kalkınma Ajansı
JICA	: Japon International Cooperation Agency (Japon Teknik İşbirliği Kurumu)
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KENTGES	: Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı
KHGB	: Köylere Hizmet Götürme Birliği
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
NUTS	: Nomenclature of Territorial Units for Statistics
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development (İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı)
OICC	: Organization of Islamic Capitals and Cities (İslam Başkentleri ve Kentleri Teşkilatı)
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
SUKAP	: Su, Kanalizasyon ve Altyapı Projesi
TBB	: Türkiye Belediyeler Birliği
TEIEN	: Turkish Environmental Information Exchange Network (Türkiye Çevresel Veri Değişim Ağı)
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
THEP	: Ulusal Temiz Hava Eylem Planı
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
UCLG-MEWA	: Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı, Ortadoğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı
UNCHS	: Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi
UNDP	: United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
UNEP	: United Nations Environment Programme (Birleşmiş Milletler Çevre Programı)
UNISDR	: United Nations International Strategy for Disaster Reduction (Afetleri Azaltma Uluslararası Stratejisi)
UNOPS	: United Nations Office of Project Services (Birleşmiş Milletler Proje Hizmetleri Ofisi)
UTO	: Union Town Organizations (Birleşmiş Kentler Örgütü)
WALD	: World Academy for Local Government and Democracy (Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi)
YEÇEP	: Yerel Çevre Eylem Planları
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu

## KOMİSYON ÜYELERİ

(Başkan, Raportör ve Koordinatör hariç soyadına göre alfabetik olarak sıralanmıştır.)

### BAŞKAN

Veysel TİRYAKİ

Prof. Dr. Zerrin Toprak KARAMAN

### RAPORTÖR

Doç.Dr. Aslı AKAY

### KOORDİNATÖR

Belma ÜSTÜNIŞIK

Osman ALTINTAŞ

### REDAKSİYON KURULU

Yavuz Selim AKKOÇ\*

Dr. Hasan Hüseyin CAN\*

Fatma KALDIRIM\*

M. Ayhan HAZIRLAR

Altındağ Belediye Başkanı

Dokuz Eylül Üniversitesi

TODAİE

Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma Bakanlığı

İçişleri Bakanlığı

İçişleri Bakanlığı

TODAİE

Kültür ve Turizm Bakanlığı

### ÜYELER

Prof. Dr. Adalet ALADA\*

Akif ÇELİK

Asena MARAŞ

Aydın BARUŞ

Bayram ÇOLAKOĞLU \*

Behiç ÇELİK \*

Bektaş AYDOĞAN

Bilal ÇELİK

Bilal ŞENTÜRK

Dr. Bülent BÜBER

Yrd. Doç.Dr. Can Umut CİNER

Cemal BAŞ

Dr. Cemil EVİRGEN \*

Cemil YILDIZCAN

Cengiz AĞAR

Çiğdem CAMKIRAN

Elif ŞAHMETLİOĞLU \*

Emre AKDAĞ

Erdal CAFEROĞLU

Erdal EREN \*

Doç.Dr. Eyüp ZENGİN

Fatih DUMAN

İstanbul Üniversitesi

Adalet Bakanlığı

Türkiye Belediyeler Birliği

İçişleri Bakanlığı

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi

Vali

Kırşehir İl Özel İdaresi

Bursa İl Özel İdaresi

İçişleri Bakanlığı

Kamu İhale Kurumu

Ankara Üniversitesi SBF

Türkiye Belediyeler Birliği

Konya Büyükşehir Belediyesi

Galatasaray Üniversitesi

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi

Peyzaj Mimarları Odası

İller Bankası A.Ş.

Sayıştay

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi

Devlet Personel Başkanlığı

İstanbul Üniversitesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi

Fikret GÜLTEKİN	Türkiye Belediyeler Birliği
Prof. Dr. Gülser ÖZTUNALI KAYIR *	Akdeniz Üniversitesi
H.Evrım AKMAN	Çanakkale Belediyesi
Hacı Yusuf BİLGİN *	Adıyaman Belediyesi
Hasan ÖZKIDİK	Emekli DPT Planlama Uzmanı
Yrd. Doç.Dr. Hasan YAYLI *	Kırıkkale Üniversitesi
Haydar HAN	Çankaya Belediyesi
Hayrettin GÜNGÖR *	Türkiye Belediyeler Birliği
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	Gazi Üniversitesi
Himmet AYDIN	İller Bankası A.Ş.
Hülya KAYA	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İbrahim Akın ERBAŞ	Türkiye Belediyeler Birliği
İbrahim KUL *	Trabzon İl Özel İdaresi
İdris ATABAY	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İhsan ÜÇÜNCÜ	Trabzon İl Özel İdaresi
İlker AKBAY *	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Dr. İlker GÜNDÜZÖZ*	İçişleri Bakanlığı
İlker HAKTANKAÇMAZ *	İçişleri Bakanlığı
İlhami AKTAŞ	İçişleri Bakanlığı
İpek NAL	Türkiye Belediyeler Birliği
İsmail OK	Balıkesir Belediye Başkanı
İsmet TİTİZ	Türk Standardları Enstitüsü
İsmet ÖZARSLAN	Belediye Başkanları Birliği
Kahraman EROĞLU	Şişli Belediyesi
Kayhan KAVAS	Vali
Doç. Dr. Kemal ÖKTEM *	Hacettepe Üniversitesi
Doç. Dr. Koray KARASU *	Ankara Üniversitesi SBF
Doç. Dr. Kübra Cihangir ÇAMUR *	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet Akif ÇUKURÇAYIR *	Selçuk Üniversitesi
M.Burak ŞENER*	Hazine Müsteşarlığı
Mehmet İŞİDOĞRU	Malatya İl Özel İdaresi
Mehmet ORUÇÖZ	Mahalli İdareler İşverenler Sendikası
Mehmet ÖZDEMİR	İstanbul İl Özel İdaresi
Mehmet AKTAŞ	İçişleri Bakanlığı
Prof. Dr. Melih ERSOY	ODTÜ
Yrd. Doç.Dr. Mercan Efe GÜNEY *	Dokuz Eylül Üniversitesi Mimarlık F.
Muammer DURAN	Kelkit Belediye Başkanı
Muhammet GÖÇER	İller Bankası A.Ş.

Prof. Dr. Muhittin ACAR	Hacettepe Üniversitesi
Mustafa KARABACAK	İçişleri Bakanlığı
Mustafa Kemal İŞLER	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
Mustafa KILIÇ	Adana Karataş Kaymakamı
Mustafa T. ÇİÇEK	Adalet Bakanlığı
Mustafa TORAMAN	Van İl Özel İdaresi
M. Müfit AYDIN	Bursa İl Özel İdaresi
Yrd. Doç.Dr. Nazlı YÜCEL BATMAZ *	Kırıkkale Üniversitesi
N.Yasemin SEZGİN *	Türkiye Belediyeler Birliği
Necati UYAR	TMMOB Şehir Plancıları Odası
Necip ÇAKMAK	Kadirli Kaymakamı
Neslihan YOKUŞ	TESK
Doç.Dr. Nilgün GÖRER *	Gazi Üniversitesi
Niyazi ULUGÖLGE	Keskin Kaymakamı
Dr. Nuran TALU *	Küresel Denge Derneği
Doç. Dr. Nurya KESKİN *	19 Mayıs Üniversitesi
Oktay GÜREL	Vilayetler Hizmet Birliği
Ragıp BEKAROĞLU	Adana Büyükşehir Belediyesi
Rahmi KÖSE	İçişleri Bakanlığı
Ramazan GÖKDEMİR *	Van İl Özel İdaresi
Recai UÇAR	Etimesgut Belediyesi
Dr. Recep KIZILCIK	Trabzon Valisi
Recep ŞAHİN	Türkiye Belediyeler Birliği
Redife KOLÇAK	TMMOB Peyzaj Mimarları Odası
Doç. Dr. Rüya YILMAZ	Tekirdağ Belediyesi Başkan Yrd.
Doç. Dr. S.Ulaş BAYRAKTAR *	Mersin Üniversitesi
Yrd. Doç. Dr. Savaş Zafer ŞAHİN *	Atılım Üniversitesi
Sami KESKİN	Ulaştırma Bakanlığı
Sebahat ÇEVİK	Antalya Büyükşehir Belediyesi
Sebahattin KARAKAYA	Ankara İl Özel İdaresi
Sena GÜRSOY *	İzmir Kalkınma Ajansı
Serdar ATALAY	Bingöl Belediye Başkanı
Dr. Sermet BAŞARAN *	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
Sinan ÖZYAPAN	Türkiye Belediyeler Birliği
Yrd. Doç. Dr. Sonay BAYRAMOĞLU *	Gazi Üniversitesi
Şahin OSMANOĞLU	Şanlıurfa İl Özel İdaresi Yazı İşleri Md.
Dr. Şirin Gülcen EREN *	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Turan ERGÜN	İçişleri Bakanlığı



Veli BÖKE  
Veli ÇELİK  
Veysel BAŞER \*  
Yavuz Selim KOŞGER\*  
Doç. Dr. Yusuf ERBAY \*  
Yusuf Hacı BİLGİN \*  
Yusuf Ali KARAMAN  
Yusuf GÜLER  
Yusuf KOCAOĞLU  
Zekeriya ŞARBAK \*  
Zeynep GÖKNİL ŞANAL  
Ziyaettin AKBAŞ  
Züver ÇETİNKAYA

Kayseri Büyükşehir Belediyesi  
Muğla İl Özel İdaresi  
Trabzon Valiliği  
İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Gn Md  
Vali  
Adıyaman Belediyesi Başkan Yrd.  
Ege Belediyeler Birliği  
Reyhanlı Kaymakamı  
TBB  
Çukurova Kalkınma Ajansı  
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı  
Çayırova Belediye Başkanı  
Marmara Belediyeler Birliği

\* Yazılı katkıda bulunanlar

## YÖNETİCİ ÖZETİ

Türkiye yeni bir planlı döneme adım atmak üzeredir. Önümüzdeki beş yılın etkili bir şekilde planlanması, Türkiye'nin önündeki hedeflere ulaşması, plan öncesinde hazırlanan özel ihtisas komisyon raporları ile biçimlenmektedir. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nun hazırlanma süreci, yerel yönetimlerle ilgili önemli mevzuat değişikliğinin yapıldığı döneme denk gelmiştir. 06/12/2012 tarihinde kabul edilen ve 14/03/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanun ile adı ve bazı maddeleri değiştirilen "6360 sayılı Ondört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmiyedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile il toplam nüfusu 750.000'in üzerindeki Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu illerinde sınırları il sınırlarıyla örtüşen büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları ise il mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir. Yukarıda isimleri sayılan 28 il ile İstanbul ve Kocaeli illerinde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Ayrıca, bu illerde köy ve belde belediyelerinin de tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine bağlanmıştır. Bu durumda büyükşehir belediye yönetimi, şehir yönetiminden, alan yönetimine doğru bir genişleme göstermektedir.

Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, süreç içerisinde yapılan Komisyon toplantılarında ele alınan konuların değerlendirilmesi ve Komisyon üyelerinin bireysel katkıları ile biçimlendirilmiştir. Raporda, Cumhuriyetin 100. yılında (2023 hedefi) yerel yönetimler alanında sürdürülebilir gelişmenin sağlandığı, nitelikli yerel hizmetlerin sunulduğu, vatandaş taleplerinin göz önüne alınarak yönetsel süreçlere yansıtıldığı, yerel kalkınmadan başlayarak bölgesel ve ulusal kalkınmanın gerçekleştirildiği bir Türkiye hedeflenmiştir. Raporda yerel yönetimlere ilişkin sorun alanları göz önüne alınarak belediyeler, il özel idareleri ve diğer bir yerel yönetim birimi olan köylere yönelik hedef ve stratejiler belirlenmiştir.

Rapor kapsamında yerel yönetimleri etkileyen unsurlar göz önüne alınmış, mevcut durum analizi yapılmış; dünyada ve Türkiye'de gelişme eğilimleri değerlendirilmiştir. Komisyon üyelerinin katılımı ile Türkiye'de yerel yönetimlere yönelik Güçlü Yanlar, Zayıf Yanlar, Fırsatlar ve Tehditler (GZFT) Analizi gerçekleştirilmiştir. Onuncu Plan dönemi perspektifi içinde önceki plan dönemlerinde yer alan hedef ve politikaların gerçekleştirilme durumları analiz edilmiştir. Devam eden yapısal sorunların giderilmesine ilişkin öneriler, yerel yönetimlerin geleceğine ilişkin hedefler, politikalar ile bunların uygulama yöntem ve stratejileri belirlenmiştir. Komisyon, yerel yönetimlere ilişkin Onuncu Plan dönemi perspektiflerini aşağıda belirtilen 15 ayrı başlık altında ele alarak değerlendirmiştir. Bu alanlar:

- Yerel Yönetimlerde Örgütsel Yapı ve İşleyiş,
- Yerel Yönetimlerde Kurumsal Kapasitenin Artırılması ve Hizmet Sunum Yöntemleri,
- Yerel Yönetimlerde Demokrasi, Temsil, Katılım ve Şeffaflık,
- Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arası İlişkiler,
- Yerel Yönetimler Maliyesi,
- Yerel Yönetimlerde Ölçek ve Kademelendirme,
- Mekânsal Planlama ve Afet Yönetimi,
- Yerel Yönetimlerde Denetim ve Hesap Verebilirlik,
- Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama,
- Yerel Yönetimler ve Kalkınma Ajansları,
- Yerel Yönetimlerde Çevre Yönetimi,
- Kırsal Alan ve Köy Yönetimi,
- Mahalle Yönetimlerinde Örgütsel Yapı ve İşleyiş,
- Mahalli İdare Birliklerinde Etkinlik,
- Büyükşehir Örgütlenmesi ve İki Kademeli Yerel Yönetim Modeli'dir.

Bu politika alanlarından hareketle karşı karşıya kalınan sorunlar üzerinde durulmuş, çözüme yönelik hedef ve stratejiler geliştirilmiştir. Belirlenen plan hedefleri ve uygulama stratejileri için yapılması gereken araştırmalar ve projeler ortaya konulmuştur. Türkiye'de hedeflenen yerel yönetimlere ulaşabilmek için aşağıda özetlenen öneriler sunulmuştur:

- Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının gözden geçirilerek, çakışan ve idarenin bütünlüğü, yetki genişliği, yerinden yönetim ve yerellik ilkeleriyle çelişen görevlerin yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğine uygun biçimde yeniden düzenlenmesi sağlanmalıdır.

- Yerel yönetimlerin finansman sorunlarının çözümü ve özgelir yaratma kapasitelerinin yükseltilmesi için; kayıt dışı yerel hizmet kullanıcıları kayıt altına alınmalı, hizmet sunumunda, hizmetlerin fiyatlandırılmasında, vergi ve harçların toplanmasında adalet ve hakkaniyet ilkelerinin gözetildiği yasal düzenleme yapılmalıdır.

- Kamu hizmetlerinin verimli, etkin, tutumlu ve hızlı sunulması; halkın yönetime etkin katılımı; sosyal ve ekonomik yapı; coğrafi özellikler; nüfus büyüklüğü; yerleşim yerleri arasındaki mesafe; ulaşım imkanları vb. ölçütler geliştirilerek uygun ölçekte kademelendirme yapılmalıdır.

- İdarenin bütünlüğü ve yerellik ilkeleri çerçevesinde yerel yönetimler halkın taleplerine duyarlı ve hizmet odaklı örgütlenmelidir. Yerel yönetim organları arasında fren-denge mekanizmaları oluşturulmalıdır.

- Yerel yönetimlerde kurumsallaşmanın güçlendirilmesi, idari, mali, teknik kapasitelerin iyileştirilmesi, hizmet sunum yöntemlerinin kamu yararı gözetilerek, kamu hizmeti temelinde geliştirilmesi sağlanmalıdır.

- Kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanımını arttırmak amacıyla yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon sağlanarak kamusal hizmetlerin birbirini tamamlamaları ve birbirleriyle uyumu gözetilmelidir.

- Yerel hizmetlerin etkin, erişilebilir, izlenebilir ve katılımcı bir şekilde sunulması, yerel yönetim karar ve faaliyetlerinin hemşehrilerin denetimine açık tutulması ilke edinilmelidir.

- Yerel yönetimlerin denetim mekanizmalarının geliştirilmesi ve sürekli kılınması, hesap verebilir bir yerel yönetim sisteminin kurulması amacıyla iç ve dış denetim geliştirilmelidir. Yerel yönetimlere yönelik rehberlik ve denetim faaliyetleri e-denetim destekli yürütülmelidir.

- Yerel yönetimler şirketleşme, ortak şirket kurma, kurulu şirketlere ortak olma, döner sermaye işletmesi kurma, dernekleşme ve vakıflaşma vb. yollarla genişleme eğilimi içine girmişlerdir. Yerel yönetimlere ait şirketlerin kısa dönemde vesayet denetimi bağlamında denetimleri, uzun dönemde ise özelleştirilmeleri sağlanmalıdır.

- Kentsel ve kırsal yerleşim yerlerinin sağlıklı ve güvenli yaşam standartlarının yükseltilmesi, sürdürülebilir kırsal ve kentsel gelişmenin sağlanması, yaşanabilir yerleşimlerin oluşturulması ve çevrenin korunması amacıyla yerel yönetimlerin idari, teknik ve hizmet kapasiteleri geliştirilmelidir.

- Vatandaşların yerel hizmet süreçlerini elektronik ortamda takip edebilmesine ilişkin hizmet takip sistemlerinin kurulması için program geliştirilmelidir.

- Afet riskleri azaltılmış, ulaşımı rahatlamış, otopark sorunu çözümlenmiş, yeşil alanları, parkları, meydanları genişlemiş, altyapı sorunları çözümlenmiş, temiz içme suyu verilen, güvenlik, eğitim ve sağlık hizmetlerine kolay ulaşılan, yenilenebilir enerji kaynakları kullanılan yerleşim yerleri hedeflenmelidir.

- Yerel yönetimlerde her türlü afet riskinin göz önüne alındığı, ekolojik değerleri koruyan ve yaşam kalitesini yükselten planlama yapılması hedeflenmelidir. Afet riski yüksek olan alanlara öncelik verilerek kaydıyla kentsel yenileme ve dönüşüm projelerinin ekonomik sosyal ve kültürel gelişmeyi sağlayacak ve kazanılmış hakları koruyacak bir yaklaşımla yürütülmesi sağlanmalıdır.

- Dezavantajlı grupların her türlü hizmete, bilgiye ve yapılı çevreye kolay ulaşmalarını sağlamak amacıyla ulaşım araçları kullanılabilir hale getirilmeli, kırsal ve kentsel yerleşim yerleri, engeller ortadan kaldırılacak şekilde ivedilikle yeniden tasarlanmalıdır.

- İçme ve kullanma suyu şebekesi olmayan belediye ve diğer yerleşim yerlerinin içme suyu altyapısı kısa dönemde tamamlanmalıdır. Yerleşim yerlerinin yeterli sağlıklı ve temiz içme suyuna kavuşturulmasına yönelik çalışmalara hız verilmelidir.

- Açık ve yeşil alanlar kişi, aile, grup vb. için gerekli olan dinlenme, eğlence, piknik, oyun, spor, toplantı, gezinti, seyir vs. yerleri nüfus ve erişilebilirlik ölçütlerine göre semt ve mahalle temel alınarak belirlenmelidir. Türkiye'nin üyesi olduğu Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimlere yönelik düzenlemelerinden, Avrupa Peyzaj Sözleşmesi kapsamında ulusal ölçekten başlayarak yerel ölçeğe peyzaj politikalarının ve peyzaj planlarının geliştirilmesi ve mekânsal planlama sürecine dahil edilmesi gerekmektedir.

- Kentiçi ve kentler arasında hava, deniz, kara, demir yolları vb. ulaşım sistemleri verimlilik, etkililik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde birbirini bütünler sistemler olarak planlanmalı, çok amaçlı ortak istasyonlar geliştirilerek ulaşım sistemleri arasındaki kopukluk giderilmelidir. Ulusal ve yerel ulaşım planları arasında uyum ve koordinasyon sağlanmalıdır.

- Belediyelerin evsel nitelikli katı atık bertaraf tesislerini birlik modeli çerçevesinde 2017 yılına kadar tamamlamaları gerekmektedir.

- Kentlerde yağmur suyu toplama sistemlerinin yaygınlaştırılması, ayrık sisteme (yağmur suyu, kanalizasyon) geçilmesi ve toplanan suyun değerlendirilmesi amacıyla çalışma yapılmalı, kentlerin özellikleri dikkate alınarak uygun teknik ve yöntemler geliştirilmelidir.

# 1. GİRİŞ

Dünyada küreselleşme, bilgi ve teknolojideki hızlı gelişmelerle birlikte kamu yönetimi de değişime uğramaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte yönetimde etkin bir şekilde temsile, katılıma, yerinden yönetime, hesap verebilirliğe, şeffaflığa ve vatandaş memnuniyeti odaklı yapılanmaya doğru bir yöneliş söz konusudur. Artık yönetimler kendilerine biçilen yeni rolü üstlenmek, yetki ve görevleri dâhilindeki alanları yönetmek durumundadır. Değişimin ve gelişimin yönetilebilmesi, kamu yönetiminde çağdaşlaşmanın gerçekleştirilmesi için nitelikli insan gücüne duyulan ihtiyaç artmıştır. Vatandaşın değişen ve gelişen bu süreçte hem merkezi hem de yerel yönetimlerden talepleri artmış, beklentileri yükselmiştir.

Modern ve çağdaş düzeyde herkese eşit şekilde hizmet sunan, kapasitesini sürekli yenileyebilen, yerel kaynaklarını verimli kullanabilen, kendi kendine yeten, yeterli mali kaynaklarla desteklenen yerel yönetimler “halka en yakın yönetim birimleridir”. Türkiye yeni bir planlı döneme adım atmak üzeredir. Önümüzdeki beş yılın etkili bir şekilde planlanması, Türkiye'nin önündeki hedeflere ulaşması, plan öncesinde hazırlanacak özel ihtisas komisyon raporları ile biçimlenecektir. Bu açıdan değerlendirildiğinde Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyon Raporu'nda, yerel yönetimlere ilişkin sorun alanları tespit edilerek bunlara yönelik çözüm önerileri geliştirilmiştir.

Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyon Raporu'nda yerel yönetimlerin mevcut durumu analiz edilerek, önceki plan döneminde belirlenen hedef ve politikaların gerçekleştirilip gerçekleştirilemediği, devam eden yapısal sorunların giderilmesine ilişkin öneriler, yerel yönetimlerin geleceğine ilişkin amaçlar, hedefler, politikalar ve bunların uygulama yöntem ve stratejileri yer almaktadır.

Rapor kapsamında yerel yönetimlerle ilgili güncel eğilimlere değinildikten sonra yerel yönetimlerle ilgili kavramlara yer verilmiş, yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi yapılan yasal düzenlemeler ve içeriği ele alınmış, Kalkınma Planlarında yer alan yerel yönetimlere yönelik politikalar değerlendirilmiştir. Farklı ülke örneklerinde yerel yönetimler incelenmiş, dünyada ve Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili gelişme eğilimleri değerlendirilmiştir. GZFT Analizi ile Türkiye'de yerel yönetimlerin mevcut durumuna yönelik değerlendirmeler yapılmıştır. Halen devam eden yapısal sorunların giderilmesine ilişkin öneriler, yerel yönetimlerin geleceğine ilişkin hedefler, politikalar ve bunların uygulama yöntem ve stratejileri belirlenmiştir. Komisyon, yerel yönetimlere ilişkin Onuncu Plan dönemi perspektiflerini aşağıda belirtilen 15 ayrı politika alanında ele alarak değerlendirmiştir. Bunlar:

- Yerel Yönetimlerde Örgütsel Yapı ve İşleyiş,
- Yerel Yönetimlerde Kurumsal Kapasitenin Artırılması ve Hizmet Sunum Yöntemleri,
- Yerel Yönetimlerde Demokrasi, Temsil, Katılım ve Şeffaflık,

- Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arası İlişkiler,
- Yerel Yönetimler Maliyesi,
- Yerel Yönetimlerde Ölçek ve Kademelendirme,
- Mekânsal Planlama ve Afet Yönetimi,
- Yerel Yönetimlerde Denetim ve Hesap Verebilirlik,
- Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama,
- Yerel Yönetimler ve Kalkınma Ajansları,
- Yerel Yönetimlerde Çevre Yönetimi,
- Kırsal Alan ve Köy Yönetimi,
- Mahalle Yönetimlerinde Örgütsel Yapı ve İşleyiş,
- Mahalli İdare Birliklerinde Etkinlik,
- Büyükşehir Örgütlenmesi ve İki Kademeli Yerel Yönetim Modeli.

Bu politika alanlarından hareketle yerelde karşı karşıya kalınan sorunlar üzerinde durulmuş, çözüme yönelik hedef ve stratejiler geliştirilmiştir. Belirlenen plan hedefleri ve uygulama stratejileri için yapılması gereken araştırmalar ve projeler ortaya konulmuştur.

## 2. MEVCUT DURUM ANALİZİ

Mevcut durum analizi kapsamında yerel yönetimlerle ilgili kavramların tanımları mevzuatta yer aldığı şekliyle yapıldıktan sonra, Türkiye’de yerel yönetimlerin yapısı ve gelişim süreçlerine yer verilmiştir. Yerel yönetimlerin gelişim süreçleri tarihsel dizin içerisinde ele alınmış ve önemli gelişmeler açıklanmaya çalışılmıştır. Türkiye’de Onuncu Kalkınma Planı dönemine kadar hazırlanan kalkınma planlarında yerel yönetimlere yönelik değerlendirmeler ortaya konmuştur. Farklı ülke örneklerinde yerel yönetimler ele alınmış, kıyaslamalar yapılmıştır.

### 2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerle İlgili Kavramlar

Türkiye’de yerel yönetimler başta Anayasa olmak üzere yasal ve yönetsel metinlerle düzenlenmektedir. Yerel yönetimlerin şekillenmesinde yargı kararlarının etkisi de azımsanmayacak ölçüdedir. Bu ulusal hukuksal metinlere uluslararası anlaşma ve sözleşmeleri de eklemek gerekir. Ayrıca, yerel yönetimlere ilişkin akademik çalışmalar sorunların çözümüne ve yerel yönetimlerin gelişmesine katkı sağlamaktadır. Bu metinlerde yer alan kavramlar bazen aynı, bazen farklı anlamlarda kullanılabilir. Rapor içerisinde kullanılan kavramlar metnin anlaşılabilirliğini ve kavram bütünlüğünü sağlamak amacıyla tanımlanmıştır.

Yerel yönetim; merkezi yönetimin dışında, bir topluluğun yerel ve ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla, seçmenlerin karar organlarını doğrudan seçtiği, idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliği olan demokratik bir kuruluştur. Anayasa ve ilgili kanunlara göre yerel yönetimler, il özel idaresi, belediye ve köy idarelerini ifade etmektedir.

İl özel idaresi; il halkının yerel ve ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla, seçmenlerin karar organlarını doğrudan seçtiği, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olan demokratik bir kuruluştur. İl özel idaresinin organlarını, il genel meclisi, il encümeni ve vali oluşturur.

Belediye; belde sakinlerinin yerel ve ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla, seçmenlerin karar organlarını doğrudan seçtiği, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olan demokratik bir kuruluştur. Belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

İl Belediyesi; Yasal düzenlemelerde açıkça tanımlanmamış olmakla birlikte uygulamada büyükşehir belediyeleri dışında kalan illerin merkezlerindeki belediyeler il belediyesi olarak adlandırılmaktadır.

İlçe Belediyesi; Yasal düzenlemelerde açıkça tanımlanmamış olmakla birlikte uygulamada büyükşehir belediyeleri dışında kalan illerdeki ilçe merkez belediyeleri ilçe belediyeleri olarak adlandırılmaktadır.

Büyükşehir belediyesi; sınırları il mülki sınırı olan (6360 sayılı Kanuna göre 2014 yılında yapılacak yerel seçimlerden sonra uygulanmak üzere) ve sınırları içerisindeki ilçe



belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğidir.

Büyükşehir ilçe belediyesi; Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini ifade etmektedir.

Belde belediyesi; 5393 sayılı Kanuna göre belde, belediyesi bulunan yerleşim yeri olarak tanımlanmakla birlikte uygulamada büyükşehir, il ve ilçe belediyeleri dışındaki belediyelere belde belediyesi denilmektedir.

Mahalle; belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birimdir. Tüzel kişiliğe sahip olmayan mahalle bir yerel yönetim birimi değildir. Mahalle muhtarlarına verilen görevlerden çoğu, nüfus, askerlik, sağlık, güvenlik konuları ile ilgili olup, genel yönetime ilişkindir. Bu niteliği ile mahalle muhtarlıkları, genel yönetimin belediye sınırları içindeki uzantısı işlevine sahiptir. Tarihsel süreçte, mahalle yönetimlerine verilen görevler genel yönetime ilişkin olmakla birlikte, özellikle yerel yönetim reform kanunlarından sonra ve uygulamada mahalle, halkın yönetime katılması ve gündelik yaşam pratiklerinin bir gereği ve getirisi olarak daha çok bir yerel yönetim uygulama birimi görüntüsü sergilemektedir.

Köy; 07.04.1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu'nda köy; nüfus ölçütüne, sosyal, ekonomik ve idari yapısına göre farklı şekillerde tanımlanmıştır. Köy, nüfusu 2000'den az olan, cami, otlak, baltalık gibi malları bulunan, toplu veya dağınık evlerde oturan, insanların bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte teşkil ettikleri, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip, kanunla kendisine verilen görevleri, işleri yapan başlı başına bir varlık, bir tüzel kişilik olarak belirtilmiştir. Köyleri, yönetim durumu, toplumsal ve ekonomik özellikleri ya da nüfus yoğunluğu yönünden genellikle tarımsal işlevlerle uğraşan, konutları ve öteki yapıları bu yaşamı yansıtan yerleşme birimleri olarak da tanımlanmak mümkündür.

Mahalli idare birliği; birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir.

Vesayet yetkisi; yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin, yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yerine getirilmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kullandığı vize, onay, izin gibi işlemleri de kapsayan her türlü yetkiye idari vesayet yetkisi denilmektedir. Vesayet kavramı esasen teftiş, denetim, kontrol işlevlerini içermektedir. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından kanunların öngördüğü esas, usul ve sınırlar içinde denetlenmesine ise idari vesayet denetimi denilmektedir. Türkiye'deki idari sistemde, merkezden yönetim ve yerinden yönetim bir arada uygulanmakta olup, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi söz konusudur. 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde yönetimin kuruluş ve görevlerinde "merkezden yönetim ve yerinden yönetim" ilkelerinin

uygulanacağı belirtilmiştir. 127. maddesinde, “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” denilmektedir. 1982 Anayasası bu hükümlerle, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisini anayasal düzeye taşıyarak merkeziyetçi yönetim geleneğini sürdürmektedir.

Yerinden yönetim ilkesi (adem-i merkeziyetçilik); kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin merkezi yönetim dışında, başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesidir. Merkezden yönetim, bir ülkede merkez memurlarının daha geniş yetkilere sahip olduğu ve alt kademelerin yetkilerinin ve takdir haklarının azaldığı bir yönetim biçimidir. Eğer anayasa ve diğer yasalarla, aynı ülke içinde yerel nitelikte ve ayrı organlara ve yetkilere sahip kuruluşlara yer verilmiş ise bu tür yönetim biçimine yerinden yönetim denilmektedir. Başka bir deyişle, yerinden yönetim, kanunlar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine kanunların belirlediği ya da merkeze bırakılmış olanlardan başka görevleri görebilmeleri için hukuksal, siyasal ve mali bir takım yetkilerle donatılmalarıdır.

Yerellik (subsidiarity); kamu projelerinin ölçeklerine ve yapılarına göre, yönetsel olarak en uygun merkezi veya yerel otorite tarafından tasarlanıp, uygulanması demektir. Bir başka ifade ile hizmetlerin vatandaşa en yakın birimlerce verilmesi esastır. Yerellik, yetkileri önce en alt kademeye bırakma, bu kademelerin taşıyamadığını bir üste çekme biçiminde bir yapılanma süreci olarak da ifade edilmektedir.

## **2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi**

İl Özel İdaresi, alan yönetimi olarak Osmanlı Devleti döneminde 19. yüzyılda ortaya çıkmış bir yerel yönetim türüdür. Başlangıcı 1840 yılından itibaren “muhasıllık meclisleri”, “büyük meclis-küçük meclis”, “memleket meclisleri”, “eyalet meclisi-sancak meclisi” adlarıyla uygulamaya girmiş olan yerel meclis sistemine dayanır. Yerel meclislerin yapısı, üye seçimi, toplantı süresi, görev ve yetkileri 1864-1871 tarihli iki nizamname ile düzenlenmiş; il özel idaresi 20. yüzyıl boyunca koruyacağı yapısına temel oluşturacak son halini 1913 yılında almıştır.

Kentsel yerleşmelerin yönetim mekanizması olarak belediye, ilk olarak 16/08/1855 tarihinde (2 Zilhicce 1271) yabancı tüccar ve elçilerin doğrudan etkisiyle İstanbul’da kurulmuştur. Sonraki belediyeler başlıca liman kentlerinde belirmiş ve giderek ülke geneline yaygınlaşmıştır. Osmanlı hükümeti yabancıların yoğun olarak yaşadığı bölge olan Galata ve Beyoğlu’nda belediye hizmetlerinin görülmesi amacıyla Altıncı Daire-i Belediye’yi, Paris örneğini izleyerek kurmuştur. Ayrıcalıklı bir bütçeye sahip olan Altıncı Daire-i Belediye başarılı bir şekilde faaliyetlerini Cumhuriyet dönemine kadar sürdürmüştür.

İl özel idaresi, belediye ve köy varlığı Cumhuriyet döneminde de korunmuştur. 1924 yılında kabul edilen Köy Kanunu, Cumhuriyet’in ilk kapsamlı yasal düzenlemelerinden biridir. 1930 yılında kabul edilen ve 2004 yılına kadar uygulamada kalan 1580

sayılı Belediye Kanunu ile belediye yönetimi düzenlenmiştir. Fiyatlara narh koymak, kar hadlerini saptamak, stok yapmak, mağazalar-toptancı halleri kurmak gibi yetkiler vere rek belediyeleri ekonominin önemli yönetici kurumlarından biri yapan kanunla kadınlara seçme ve seçilme hakkı da verilmiştir. Ayrıca belediyelerin görevleri, gelir kaynakları, personeli ve çalışma usullerini belirleyen birçok yasal düzenleme de 1930 yılında uygula maya geçirilmiştir.

Ülkenin üç büyük kentindeki belediyelerin kendilerine özgü denebilecek bir yönetim yapısı olmuştur. İstanbul, Ankara, İzmir için getirilen bu kentlere özgü kurallar, ilk olarak 1984 yılında ayrı bir kanunla düzenlenmiştir. Bu kent yönetimleri Büyükşehir Belediyesi olarak adlandırılmış, izleyen yıllarda sayıları artarak 16'ya yükselmiştir. 2004 yılında büyükşehir belediyeleri sistemini kuran 1984 tarihli ve 3030 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak büyükşehir yönetimi 10/7/2004 tarihinden itibaren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile sağlanmaktadır.

Yerel yönetimlere ilişkin mevzuat, reform çalışmaları kapsamında zaman zaman değişikliğe uğramıştır. Yönetimde reform arayışları, neredeyse son 200 yıla damgasını vuran bir olgudur. Yerel yönetimlere ilişkin başlıca yasal düzenlemeler yıllar itibariyle Tablo 1'de sıralanarak içerikleri hakkında özet bilgi verilmiştir.

**Tablo 1: Yıllara Göre Türkiye’de Yerel Yönetimler Alanında Yapılan Yasal Düzenlemeler**

Yıllar	Düzenlemenin Adı	İçerik
1855	İstanbul Şehremaneti	İlk belediye örgütü olan İstanbul Şehremaneti kurulmuştur.
1857	Altıncı Daire-i Belediye	Galata-Beyoğlu’nda 14 Belediye Dairesine ayrılan Dersaadet de “Altıncı Daire-i Belediye” kurulmuştur.
1864	Vilayet Nizamnamesi	1864 Nizamnamesi’yle Meclis Hükümetleri dönemine kadar devam edecek olan “vilayet taksimatı” kurularak, eyaletler kaldırılmıştır. Vilayet, birkaç eyaletten oluşan geniş bölge yönetimidir. Osmanlı devletinin 19. yüzyılın ikinci yarısında biçimlenen toprağa dayalı örgütlenme düzeni içinde vilayetler livalara (sancaklara-bugünkü iller), livalar kazalara (ilçelere), kazalar nahiyelere (bucaklara) bölünmüştür. Kanunda, “vilayetin hususi işleri” başlıklı bir bölüm düzenlenmiş ve bu bölümde vilayetin yerel işleri ile ilgilenmek üzere Vilayet Umumi Meclisi’nin (il genel meclisi) toplanması öngörülmüştür.
1868	İstanbul Belediyesinde düzenleme	İstanbul Belediyesi yeniden düzenlendi. 14 Belediye dairesine ayrıldı. Belediye daireleri şubeye dönüştürülmüştür.
1871	İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi	İl Genel Meclislerinin görev alanı genişletilmiştir.
1876	Kanuni Esasi	Kanuni Esasi’de 112 md. belediye işlerinin İstanbul ve taşrada seçimle oluşacak belediye meclisleri eliyle yürütüleceğini 108. md. ise illerin yönetiminin yetki genişliği ve görevler ayrımı esaslarına göre görüleceğini belirtmiştir.
1876	Vilayet Belediye Kanunu	Her kent ve kasabada birer belediye örgütü kurulması amaçlanmıştır.
1877	Dersaadet Belediye Kanunu	Belediye daire sayısı 20’ye çıkarılmıştır.
1913	İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu	1913 düzenlemesi ile il genel meclislerine “Vilayet Hususi İdaresi ( İl Özel İdaresi)” adı ile tüzel kişilik verilmiştir. Bu tarihten sonra vilayet umumi meclisleri görev, yetki ve kaynak bakımından daha geniş olanaklara kavuşturulmuştur.
1921	Teşkilatı Esasiye Kanunu (1921)	Bu kanunun genel felsefesi ademi merkezîyet üzerine inşa edilmiştir. Vilayet, kaza ve nahiyeler olarak üç düzeylidir. Merkezîyet istisnaidir.

**Tablo 1: Yıllara Göre Türkiye’de Yerel Yönetimler Alanında Yapılan Yasal Düzenlemeler (devam)**

1924	Teşkilatı Esasiye Kanunu (1924)	1924 Anayasası’nda da yerel yönetimler görevler ayrımı ilkesi çerçevesinde düzenlenmiştir.
1924	486 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında Kanun	Belediye tarafından verilebilecek bazı cezalar düzenlenmiştir.
1924	442 sayılı Köy Kanunu	Köylere tüzel kişilik, köy organlarına görev ve yetkiler verilmiştir.
1926	831 sayılı Sular Hakkında Kanun	Belediye ve köylerde su tedariki ve idaresi hakkında düzenleme yapılmıştır.
1927	1151 sayılı Bozcaada ve İmroz Kazalarının Mahalli İdareleri Hakkında Kanun	İmroz ve Bozcaada mahalli idarelerinin görev ve yetkileri düzenlenmiştir.
1930	1580 sayılı Belediye Kanunu	Kentsel hizmetler düzenlenmiş, belediyelerin yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. Kanunu’nun 13.maddesi hükmü uyarınca kadınlara belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı tanınmıştır.
1930	1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu	Genel sağlıkla ilgili düzenleme yapılmıştır.
1933	2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu	Yapılar ve yollarla ilgili düzenleme yapılmıştır.
1933	2295 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerlerde Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Lağvı Hakkında Kanun	19/06/1933 tarihli ve 2295 sayılı Kanun ile Belediye teşkilatı olan yerlerde mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri kaldırılmıştır.
1933	2301 sayılı Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu	Atatürk’ün talimatlarıyla Belediyelerin imar faaliyetlerini finanse etmek üzere, 11/06/1933 tarihinde 2301 sayılı Kanunla ‘Belediyeler Bankası’ kurulmuştur.
1934	2644 sayılı Tapu Kanunu	Her türde gayrimenkullerin tesciline yönelik hükümleri içermektedir.
1938	3533 sayılı Umumi, Mülhak ve Hususi Bütçelerle İdare Edilen Daireler ve Belediyelerle Sermayesinin Tamamı Devlete veya Belediyeye veya Hususi İdarelere Ait Daire ve Müesseseler Arasındaki İhtilafların Tahkim Yolu İle Halli Hakkında Kanun	Umumi, mülhak ve hususi bütçelerle idare edilen daireler ve belediyelerle sermayesinin tamamı Devlete veya belediye veya hususi idarelere ait olan daire ve müesseseler arasında çıkan anlaşmazlıklar bu Kanun hükümlerine göre düzenlenmektedir.

**Tablo 1: Yıllara Göre Türkiye’de Yerel Yönetimler Alanında Yapılan Yasal Düzenlemeler (devam)**

1944	4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun	15/04/1944 tarihli ve 4541 sayılı Kanun ve 26/04/1945 tarihli ve 3/2412 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilen “Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü” ile Mahalle muhtarlıkları yeniden düzenlenerek mahalle teşkilatları tekrar kurulmuştur.
1945	4759 sayılı İller Bankası Kanunu	Belediyeler Bankası kapatılıp yerine İller Bankası kurulmuştur.
1949	5442 sayılı İl İdaresi Kanunu	İl, ilçe ve bucak kurulması, kaldırılması, adlarının, bağlılıklarının, merkez ve sınırlarının belirtilmesi ve değiştirilmesine yönelik usuller belirlenmiştir.
1960	1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 15. Maddesinin 58. Bendine Tevfikan Belediyelerce Kurulan Toptancı Hal’lerinin Sureti İdaresi Hakkında Kanun	Toptancı hallerinde gerçekleştirilen her türlü işlemlere yönelik hükümleri belirtmektedir.
1960	91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş Kanunu	Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur.
1960	160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kuruluş Kanunu	Devlet Personel Dairesi kurulmuştur.
1961	Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1961)	112. ve 116. maddelerinde yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir.
1963	307 sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	27/07/1963 tarihli ve 307 sayılı Kanun uyarınca Belediye Başkanları doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmış; güçlü başkan sistemine geçilmiştir.
1965	634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu	Tamamlanmış yapılar üzerinde bağımsız mülkiyet hakları kurulmasına dair düzenleme yapılmıştır.
1968	1053 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun	Belediyelerde kullanılacak olan içme, kullanma ve endüstri suyunun hangi şart ve koşullar altında ve hangi kurumlar tarafından yapılacağına dair düzenleme yapılmıştır.
1969	1164 sayılı Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun	Arsa üretimi ve değerlendirilmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır.
1970	1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu	Emlak vergileri düzenlenmiştir.
1977	2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu	Köy muhtarlarına ve mahalle muhtarlarına yönelik olarak belirlenen aylık ödenek miktarlarını ve sosyal güvenlik haklarını belirleyen hükümleri içermektedir.

**Tablo 1: Yıllara Göre Türkiye’de Yerel Yönetimler Alanında Yapılan Yasal Düzenlemeler (devam)**

1978	Yerel Yönetim Bakanlığı	Yerel yönetimlerin yönetsel ve mali sorunlarını çözmek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak amacıyla kurulmuştur.
1981	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu	Belediyeye ait her türlü gelir kalemine yönelik esasları belirlemektir.
1981	2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun	İstanbul ili su ve kanalizasyon hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.
1982	2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu	Turizm sektörünü düzenleyecek, geliştirecek, dinamik bir yapı ve işleyişe kavuşturacak düzenleme yapılmıştır.
1982	Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982)	127. maddesinde yerel yönetimler düzenlenmiştir.
1983	2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu	Korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili hususları ve bunlarla ilgili gerçek ve tüzel kişilerin görev ve sorumluluklarını kapsamaktadır.
1983	2872 sayılı Çevre Kanunu	Kanunun amacı; çevrenin sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamaktır.
1983	2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu	Kamu yararının gerektirdiği hallerde gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların kamulaştırılmasını düzenlemektedir.
1984	3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu	Anakentlerde iki kademeli belediye yapısına geçilmiştir.
1984	2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun	Mahalli idareler organlarının seçimlerine ilişkin esasları belirlemek amacıyla yürürlüğe konulmuştur.
1984	2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	İmar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa halindeki bütün yapılar hakkında uygulanacak işlemleri düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır.
1984	2985 sayılı Toplu Konut Kanunu	Konut ihtiyacının karşılanmasına yönelik usul ve esasları belirler.

**Tablo 1: Yıllara Göre Türkiye’de Yerel Yönetimler Alanında Yapılan Yasal Düzenlemeler (devam)**

1985	3194 sayılı İmar Kanunu	İmar planları ve inşaat ruhsatlarına ilişkin düzenleme yapılmıştır.
1985	3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun	İçişleri Bakanlığı’nın kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir.
1985	3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun	Köye ve bağlı yerleşim birimlerine yönelik hizmetleri ve bu hizmetlerin yerine getirilmesi ile ilgili esasları düzenlemektir.
1987	3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	İl özel idareleriyle ilgili hükümler yeniden düzenlenmiştir.
1987	3402 sayılı Kadastro Kanunu	Ülke koordinat sistemine göre memleketin kadastral veya topoğrafik kadastral haritasına dayalı olarak taşınmaz malların sınırlarını arazi ve harita üzerinde belirterek hukuki durumlarını tespit etmek suretiyle 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun öngördüğü tapu sicilini kurmak, mekânsal bilgi sisteminin alt yapısını oluşturmak için düzenlenmiştir.
1989	3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun	İşyeri açma ve çalışma ruhsatları düzenlenmiştir.
1991	3723 sayılı Kanun ile Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Kabulü	Türkiye 1991 yılında 3723 sayılı Kanun ile bu şartı onaylamıştır.
2001	4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun	Can ve mal güvenliğini sağlamak için, imar plânına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.
2003	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	Yerel yönetimlerde dahil kamu kurum ve kuruluşlarının mali yönetimi ve denetimi yeniden yapılandırılmıştır.
2004	5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	Büyükşehir belediyelerinin teşkilat yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.
2004	5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu	Ankara kentinin kuzey bölgesinin kentsel dönüşümüne ilişkin yapılan düzenlemeleri içermektedir.
2005	5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	İl özel idarelerinin teşkilat yapısı, görev ve yetkileri düzenlenmiştir.
2005	5393 sayılı Belediye Kanunu	Belediyelerin teşkilat yapısı, görev ve yetkileri düzenlenmiştir.
2005	5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	Mahalli idare birliklerinin kuruluş, teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.



**Tablo 1: Yıllara Göre Türkiye’de Yerel Yönetimler Alanında Yapılan Yasal Düzenlemeler (devam)**

2005	5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Köye ve bağlı yerleşim birimlerine yönelik hizmetleri ve bu hizmetlerin yerine getirilmesi ile ilgili esasları düzenlemektedir.
2005	5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun	Kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların korunmasını düzenlemektedir.
2005	5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu	Toprağın doğal veya yapay yollarla kaybını ve niteliklerini yitirmesini engelleyerek korunmasını, geliştirilmesini ve çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak, plânlı arazi kullanımını sağlayacak usûl ve esasları belirlemek amacını taşımaktadır.
2006	5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun	Kalkınma Ajanslarının kurulması ve görevlerinin belirlenmesi amaçlanmıştır.
2007	5586 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu	Jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının etkin bir şekilde aranması, araştırılması, geliştirilmesi, üretilmesi, korunması, bu kaynaklar üzerinde hak sahibi olunması ve hakların devredilmesi, çevre ile uyumlu olarak ekonomik şekilde değerlendirilmesi ve terk edilmesi ile ilgili usûl ve esasları düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır.
2007	5706 sayılı İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti Hakkında Kanun	İstanbul’u 2010 yılı Avrupa Kültür Başkenti olarak hazırlamak, 2010 yılında yapılacak etkinlikleri planlamak ve yönetmek, kamu ve sivil kurum ve kuruluşların bu amaçla yapacakları çalışmalarda koordinasyonu sağlamak üzere İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti Ajansının kurulması ile görev ve yetkilerini düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır.
2008	5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Büyükşehir belediyeleri sınırları içinde yeni ilçeler kurulmuştur.

**Tablo 1: Yıllara Göre Türkiye’de Yerel Yönetimler Alanında Yapılan Yasal Düzenlemeler (devam)**

2008	5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun	İl Özel İdareleri ve belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar yükseltilmiştir.
2011	6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun	İller Bankası “İLBANK” adı ile yeniden teşkilatlandırılmıştır.
2011	636 sayılı Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı kapatılarak, Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuştur.
2011	644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	04/07/2011 tarihli ve 644 sayılı KHK uyarınca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuştur.
2011	645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	04/07/2011 tarihli ve 644 sayılı KHK uyarınca Orman ve Su İşleri Bakanlığı kurulmuştur.
2012	6305 sayılı Afet Sigortaları Kanunu	Binalarda afetler sonucu meydana gelebilecek zararların karşılanmasına yönelik sigorta hükümlerini içermektedir.
2012	6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun	Bu kanunda afet riski altındaki kentlerin yapı stoğunun güçlendirilmesine yönelik hükümler yer almıştır.
2012	6360 sayılı Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	TBMM tarafından 12/11/2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun teşkilatlanmaya ilişkin maddelerinin ilk mahalli idareler genel seçiminde yürürlüğe girmesi ile Türkiye’de, 29 Büyükşehir belediyesi, 52 il özel idaresi, 1.394 belediye, 18.201 köy bulunacaktır. Büyükşehir belediyesi olan 29 ilde BŞB sınırlarıyla il sınırları örtüşecektir.
2013	6447 sayılı 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	TBMM tarafından 14/03/2013 tarihinde kabul edilen 6447 sayılı Kanun ile 6360 sayılı Kanun’un adı ve bazı maddelerinde değişiklik yapılarak Ordu ilinde sınırları mülki sınırlarla örtüşen Ordu Büyükşehir Belediyesi ve Ordu il merkezi mülki sınırlarıyla örtüşen Altınordu adıyla bir ilçe kurulmuştur.

2004 yılında başlatılan yerel yönetim reformu kapsamında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yürürlüğe girmiştir. En eski tarihli düzenlemelerden biri olan 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu'nun yenilenmesine ilişkin çalışmalar ise halen devam etmektedir. Yeni kanunların uygulanmasına yönelik birçok yönetmelik, genelge ve tebliğ yayımlanmıştır. Bu kapsamda, merkezi ve yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımı yeniden düzenlenmiş, kent konseyi gibi yönetime yeni katılım mekanizmaları oluşturulmuştur.

1930 yılından beri yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanunu 09.07.2004 tarihli 5215 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış, ancak bu Kanunun Cumhurbaşkanlığı tarafından Anayasaya aykırılık gerekçesiyle TBMM'ye iade edilmesi üzerine, yeniden görüşülerek bazı değişiklikler yapılmak suretiyle 07.12.2004 tarihinde 5272 sayılı Kanun olarak kabul edilip, 24.12.2004 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5272 sayılı Belediye Kanunu ise TBMM'deki oylama yönteminden kaynaklanan Meclis İç Tüzüğüne aykırılık nedeniyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş ve bunun yerine şu anda yürürlükte bulunan 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu 13.07.2005 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Türkiye'de belediyelerin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanununda olduğu gibi, 5393 sayılı Kanun'a göre de, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Bu düzenlemeler, nüfus ölçütünden bağımsız belediye kurulmasını mümkün hale getirmiştir. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekmektedir. Yani nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. Ancak, içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz.

5393 sayılı Kanun'a göre belediyelerin görev ve sorumlulukları sayma yöntemiyle belirlenmiştir. Türkiye'de belediyelere verilen görev ve sorumluklar yasal düzenlemelerle genişletilip, daraltılabilmektedir. 6360 sayılı Kanun ile belediyelere verilen görev ve sorumluluklar genişletilmiştir. 5393 sayılı Kanun'a göre, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla kentsel alt yapı (imar, su ve kanalizasyon, ulaşım vb.); coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre, atık yönetimi, 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, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmak veya yaptırmak belediyelerin görev ve sorumlulukları arasındadır.

Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler. Ayrıca

belediyeler, Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilirler, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilirler. Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilirler ve işletebilirler; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilirler; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilirler; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilirler, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilirler. Gerektiğinde belediyeler, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verebilirler, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapabilirler ve gerekli desteği sağlayabilirler, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenleyebilir, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilirler. Gıda bankacılığı yapabilirler.

10/07/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsü düzenlenerek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesi amaçlanmıştır. Kanun, büyükşehir belediyesi idari sınırları içinde iki kademeli yapılanmanın üst kademesinde büyükşehir belediyesinin, ikinci kademesinde aynı alana farklı büyüklüklerde dağılmış ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarına ilişkin hükümleri içermektedir. Kanun'da, büyükşehir belediyesinin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un ilk halinde, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir denilmekteydi (Md.4). 6360 sayılı Kanun ile bu ölçüt değiştirilmiş olup, bu hüküm "toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir" (Md.5) şeklinde düzenlenmiştir. 6360 sayılı Kanun ile ilçe belediyelerinin sınırları da genişletilerek mülki sınırlarla eşleştirilmiştir.

Kanun'un ilk halinde, ilk kademe belediyesi, büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi ifade etmektedir şeklinde düzenlenmişken, son düzenleme ile bu tanım Kanun metninden çıkarılmıştır. 6360 sayılı Kanunda ilk kademe belediyesi tanımı yer almamaktadır.

İlk kademe belediyesi tanımı kanun metninden çıkarılmadan daha önce, ilk kademe belediyelerine yönelik 06/03/2008 tarihinde kabul edilen 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"la düzenlemeler yapılmıştır. Bu kanun öncesinde 283 ilk kademe belediyesi varken, sonrasında ilk kademe belediyelerinin 35'i ilçe belediyesine, 8'i büyükşehir statüsü dışına çıkarılarak belde belediyesine, 239'u bağlı oldukları ilçe belediyesine bağlanarak mahalleye, 1'i büyükşehir dışına çıkarılarak köye dönüştürülmüş, 240 ilk kademe belediyesinin ise tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir. 06/12/2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin 5216 sayılı Kanun ile belirlenen görev ve sorumluluklarına ilişkin bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden sonra, büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları şu şekilde özetlenebilir: İlçe belediyelerinin görüşünü alarak stratejik plan, yıllık hedef ve yatırım programlarını yapmak ve bunlara uygun olarak bütçeyi hazırlamak; çevre düzeni planına uygun olmak kaydı ile her ölçekte nazım imar planları, uygulama imar planlarını yapmak ve ruhsatlandırmak; 775 sayılı Gecekondu Kanunu'ndan gelen yetkileri kullanmak, sorumluluğu altındaki alanlarda bulunan işyerlerine ruhsat vermek; arsa ve konut üretmek, kentsel dönüşüm projeleri gerçekleştirmek; ulaşım ana plânı, otopark, durak güzergahları gibi işleri düzenlemek; yetkisi dâhilindeki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, bakım ve onarımını sağlamak, numarataj işlemlerini gerçekleştirmek; coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak; çevre yönetimini sağlamak; gayrisihhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek; zabıta hizmetlerini gerçekleştirmek; terminal yapmak, sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlet-tirmek; spor kulüplerine nakdi yardım dahil olmak üzere sporu ve sporcuyu desteklemek; gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun korunmasını, toplu taşıma hizmetlerini, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, mezarlık ve defin hizmetlerini yürütmek; toptancı halleri kurmak; il düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçüğünde yapmak; sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlet-tirmek; merkezi ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlet-tirmek bu görevlerden bazılarıdır. 6360 sayılı Kanun ile tarım ve hayvancılığı destekleme görevi Büyükşehir sınırları içindeki her iki kademe de yer alan yerel yönetim birimlerine (büyükşehir ve ilçe belediyeleri) verilmiştir.

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerinin de görev ve sorumlulukları belirlenmiştir. Buna göre; Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyelerine verilen görevler dışında belediyelere verilen diğer görevleri yapmak; büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak; sıhhi işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek; 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak; otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak; defin ile ilgili hizmetleri yürütmek; afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

İl özel idarelerine ilişkin ilk düzenleme 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati”dir. Bu Kanun geçici bir Kanun olmasına rağmen Cumhuriyet döneminden başlayarak 74 yıl boyunca yürürlükte kalmıştır. 1987 tarihinde 3360 sayılı Kanun ile “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak adı ve bazı maddeleri değiştirilmiştir. İl özel idarelerinin kuruluşu yeni bir il kurulduğu zaman herhangi bir şekle bağlı olmadan yapılmaktadır. İl özel idareleri Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren başta kırsal alan olmak üzere yerel düzeyde birçok kamu hizmetini yürütmekle görevlendirilmiştir. İl özel idarelerine verilen görev, yetki ve sorumluluklar 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile çeşitlenmiş ve artmıştır. Kanunla mahalli müşterek nitelikte olan bazı görevler il özel idarelerine sayma usulü ile verilmiştir. Bu görevler, il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında olmak üzere ikiye ayrılarak tanımlanmıştır. Buna göre görev alanları Tablo 2’de özetlenmiştir.

**Tablo 2: İl Özel İdarelerinin Görevleri**

İL SINIRLARI İÇİNDE	BELEDİYE SINIRLARI DIŞINDA
Gençlik ve spor,	İmar, yol, su, kanalizasyon,
Sağlık,	Katı atık, çevre,
Tarım,	Acil yardım ve kurtarma,
Sanayi ve ticaret	Orman köylerinin desteklenmesi,
Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı,	Ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler olarak sayılmıştır.
Bayındırlık ve iskân	
Toprağın korunması, erozyonun önlenmesi,	
Kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar,	
Yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları;	
İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetler	

6360 sayılı Kanun ile il özel idaresi tüzel kişiliği kaldırılan illerde, mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar ilgisine göre diğer kamu kurum ve kuruluşları ile büyükşehir belediyelerine, bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılmaktadır.

Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerine 22/02/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklar ilgisine göre diğer kamu kurum ve kuruluşları ile büyükşehir belediyeleri, bağlı kuruluşları veya ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilecektir.

Türkiye’de köyler 07/04/1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu ile yönetilmektedir. Kanuna göre, köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtar köyün organlarıdır. Kanuna göre köye ait işler;

- Mecburi olan işler (köye su getirmek, çevre temizliği ve halk sağlığı için gerekli olan işleri yapmak, köy odası, konuk odası, mescit yapmak, köy meydanı kurmak vb.)
- Köylünün isteğine bağlı olan işler (evleri temiz tutmak, köy yaşantısını sürdürmeye yönelik işleri yapmak, orman yetiştirmek, köyde farklı zanaatlarda insan yetiştirmek, köylünün eğitimine yönelik işler yapma vb.) olarak ikiye ayrılmıştır.

Ancak, köylerin mevzuatla belirlenen gelirleri, verilen görevleri yerine getirmeleri için yeterli değildir. Köye ait hizmetlerin büyük bir kısmı il özel idaresi ve bakanlıkların taşra teşkilatı tarafından yerine getirilmektedir. 6360 sayılı Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylere yönelik mahalli müşterek nitelikteki hizmetler, diğer mahallelerde olduğu gibi ilgisine göre, büyükşehir belediyeleri, bağlı kuruluşları veya ilçe belediyeleri tarafından yürütülecektir. Mahalli müşterek nitelikte olmayan diğer kamusal hizmetler ise ilgisine göre kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilecektir.

Türkiye’de il özel idareleri, belediyeler ve köyler kendi aralarında birlikler kurarak, kendilerine kanunlarla verilmiş görevlerden bazılarını bu birlikler aracılığıyla gerçekleştirebilirler. Türkiye’de yerel yönetimlere birlik kurabilme yetkisi ilk olarak mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 1930 yılında verilmiştir. Mülga 1580 sayılı Kanun’un 133.maddesine göre, il özel idareleri, köyler ve belediyeler kendilerine kanunlarla verilen mecburi ve isteğe bağlı görevlerden bir veya birkaçını birlik kurarak yürütebilirler. Birliklere 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası’nda da yer verilmiştir. 1982 Anayasası’na göre, birlik kurabilmek için Bakanlar Kurulu’ndan izin alınması gereklidir. Köylerin kendi aralarında birlik kurmalarına ilişkin 442 sayılı Köy Kanunu’nda, köyler ile belediyelerin kendi aralarında birlik kurmalarına ilişkin 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda hükümler bulunmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimler reformu kapsamında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda mahalli idare birliği kurma veya kurulu bir birliğe katılma öngörülmektedir.

Mahalli idare birliklerinin yapısı 26/05/2005 tarihli 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile düzenlenmiştir. Mahalli idare birlikleri birden fazla mahalli idarenin yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade etmektedir. Birliğin organları birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanıdır.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun 20.maddesine göre, mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Bu hükme uygun olarak il özel idarelerini temsilen Vilayetler Hizmet Birliği, belediyeleri temsilen Türkiye Belediyeler Birliği ülke düzeyinde hizmet vermektedirler.

Merkezi Ankara’da bulunan Vilayetler Hizmet Birliği, yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 133 ve 148. maddeleri hükümleri uyarınca 1985 yılında 67 İl Özel İdaresinin birleşmesiyle 31/12/1985 tarihli İçişleri Bakanlığı oluru ile kurulmuştur. Vilayetler Hizmet Birliği kurulduktan sonra il statüsünü kazanan iller de Birliğin ortağı olmuşlar ve 01/01/2013 tarihi itibarıyla 81 İl Özel İdaresi bu Birliğin ortağı durumundadır. Vilayetler Hizmet Birliği 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile tüm özel idareleri temsil eden ülke düzeyinde tek birlik olma hakkını kazanmıştır. Vilayetler Hizmet Birliği İçişleri Bakanlığı’nın oluru ile kurulduğundan ve 1982 Anayasası hükmü gereğince Bakanlar Kurulu Kararı alınması gerektiğinden, Bakanlar Kurulu Kararı alınarak 14/03/2009 tarihli ve 27169 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Birliğin amacı, üye İl Özel İdarelerinin imkan ve faaliyetlerini birleştirmek suretiyle bu idarelere mevzuatta verilmiş olan görevleri yapmak ve yapılmasına yardımcı olmaktır. Bu düzenlemeye göre Birlik, yerel yönetimlerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi, mahalli idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla, mahalli idarelere rehberlik etmek, yardımlaşma ve işbirliğini, teknik ve idari deneyim bilgi değişimini teşvik etmek, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasına yardım etmek konularında da faaliyette bulunabilir.

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB), belediyecilik alanında faaliyet göstermek üzere kamu yararına bir dernek olarak 1945 yılında kurulmuş ve bu görevi 2002 yılına kadar (57 yıl) dernek statüsünde sürdürmüştür. Bakanlar Kurulu’nun 21/08/2002 tarihli ve 2002/4559 sayılı kararı uyarınca Türkiye’deki tüm belediyeler mahalli idare birliği statüsü içinde zorunlu yer almışlardır. 5355 sayılı Kanun ile birlikte TBB Tüzüğü’nün İçişleri Bakanlığı tarafından 28/09/2005 tarihinde onaylanmasıyla Türkiye Belediyeler Birliği, ulusal ve uluslararası düzeyde belediyeleri temsil etme yetkisine sahip ve bütün belediyelerin doğal üyesi olduğu tek mahalli idare birliği olma özelliğine kavuşmuştur. Birliğin temel amacı: Türkiye’deki tüm belediyeleri bir yapısal ortaklıkta birleştirmek ve ortaklaşa yürütülmesi gereken hizmetler konusunda işbirliği yapmalarını sağlayarak belediyelerin gelişmelerine yardımcı olmaktır.

### **2.3. Türkiye’de Sayılarla Yerel Yönetimler**

Türkiye’de devletin ülkesi üzerindeki mekânsal örgütlenmesinde 81 İl, 919 İlçe, 634 Bucak yer almaktadır. Yerel yönetimlerin mevcut durumunu sayılarla ortaya koymak gerekirse, 2012 itibarıyla 81 İl Özel İdaresi, 2.950 Belediye (16 Büyükşehir Belediyesi, 143 Büyükşehir İlçe Belediyesi, 65 İl Belediyesi, 749 İlçe Belediyesi, 1.977 Belde Belediyesi) ve 34.340 Köy (47.184 Köy Bağlısı) bulunmaktadır (Tablo 3). Bir yerel yönetim kademesi olmamakla birlikte en alt yönetim düzeyi olan mahalle sayısı ise 19.085’dir.



**Tablo 3: Mülki ve Yerel Yönetimlere Ait Mevcut Durum**

İl	İl Özel İdaresi	81
	Büyükşehir Statüsünde İl	16
	İl	65
İlçe		919
Bucak		634
Belediye	Toplam	2.950
	Büyükşehir Belediyesi	16
	İl Belediyesi	65
	Büyükşehir İlçe Belediyesi	143
	İlçe Belediyesi	749
	Belde Belediyesi	1.977
Mahalle		19.085
Köy		34.340
Bağlı		47.184
Birlik		1.390

Kaynak: icisleri.gov.tr, 2013

Türkiye’de 2012 yılı verilerine göre 34.340 köy bulunmaktadır. En fazla köye sahip olan ilk beş il sırasıyla Sivas (1.234 köy), Şanlıurfa (1.084 köy), Kastamonu (1.072 köy), Erzurum (1.041 köy) ve Samsun (995 köy) şeklindedir. En az köye sahip olan ilk beş ili ise Yalova (44 köy), Niğde (111 köy), Hakkari (125 köy), Nevşehir (133 köy) ve Kilis (136 köy) oluşturmaktadır.

Ayrıca, Türkiye’de toplam 1.390 Mahalli İdare Birliği mevcuttur. Mahalli idare birliklerinin türlerine göre dağılımı Tablo 4’de gösterilmektedir.

**Tablo 4: 2011 Yılı İtibariyle Mahalli İdare Birlikleri**

BİRLİK TÜRLERİ	SAYI
Köylere Hizmet Götürme Birliği	909
İçmesuyu Birliği	166
Belediye Hizmet Birliği	65
Turizm Birliği	69
Çevre Altyapı Hizmetleri Birliği	130
Özel İdare- Belediye Hizmet Birliği	15
Ulusal Düzeyde Birlik (Vilayetler Hizmet Birliği, Türkiye Belediyeler Birliği)	2
Kalkınma Birliği	13
Diğer	21
TOPLAM	1.390

Kaynak: icisleri.gov.tr, 2013

Mahalli idare birliklerinin 909'u köylere hizmet götürme birliğidir. 6360 sayılı Kanun'un köy tüzel kişiliklerini ortadan kaldıran hükümlerinin yürürlüğe girmesiyle birlikte, bu birliklerin yarısından fazlasının ilga edileceği dikkate alındığında birlik sayısı azalacaktır. Ayrıca, içmesuyu birlikleri verdikleri hizmetin niteliği, hizmet alanları ve üyeleri ve teşkilatlanmaları açısından, mahalli idare birliği sayılıp sayılmayacakları tartışma konusudur. Bu nedenle sayısal olarak çok görünen mahalli idare birliklerinin sayısının yapılacak ilk mahalli idareler genel seçiminden sonra yarı yarıya azalacağı öngörülebilir.

**Tablo 5: Nüfus Sayılarına Göre Belediyeler**

Nüfus Aralığı	Toplam Belediye Sayısı	İl Belediye Sayısı	Büyükşehir Belediye Sayısı
2000'in altında nüfus	1.078		
2000- 4999 arasında nüfus	978		
5000- 9999 arasında nüfus	323		
10.000- 24.999 arasında nüfus	229	1'i il merkezi	
25.000- 49.999 arasında nüfus	92	7'si il merkezi	
50.000- 99.999 arasında nüfus	85	18'i il merkezi	
100.000- 249.999 arasında nüfus	77	29'u il merkezi	
250.000- 499.999 arasında nüfus	53	8'i il merkezi	1'i büyükşehir
500.000-749.999	18	2'si il merkezi	3'ü büyükşehir
750.000-999.999	8		3'ü büyükşehir
Nüfusu 1 milyonun üzerinde	9		9'u büyükşehir

Kaynak: icisleri.gov.tr, 2012; yerelnet.org.tr, 2012

Tablo 5'deki verilerden anlaşılacağı üzere Türkiye'de en fazla dağılıma sahip olan belediyeler %36,5 oranı ile 2.000'in altında nüfusa sahip belediyelerdir. Bunu %33,1 oranı ile 2000- 4999 arası nüfusa sahip olan belediyeler izlemektedir. Yani belediyelerin yaklaşık % 70'i 5.000'nin altında nüfusa sahiptir. Bu nüfus 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen belediye olma için aranılan 5.000 nüfus ölçütünün altında kalmaktadır.

**Tablo 6: Belediyelerin Türlerine Göre Nüfus Dağılımları**

BELEDİYELERİN NÜFUSLARI						
TÜR	2011	2010	2009	2008	TÜR	2007
Büyükşehir (a)+(b)	34.833.806	33.969.146	33.102.608	32.355.609	Büyükşehir (a)+(b)	31.838.960
Büyükşehirle bağlı ilçe (a)	34.833.806	33.969.146	33.102.608	32.355.609	Büyükşehirle bağlı ilçe (a)	24.760.287
İlk Kademe (b)	0	0	0	0	İlk Kademe (b)	7.078.673
İl Merkezi	9.953.850	9.815.403	9.530.095	9.175.290	İl Merkezi	8.947.632
İlçe Merkezi	12.598.050	12.437.807	12.216.596	12.102.366	İlçe Merkezi	12.124.482
Belde	5.293.045	5.447.730	5.462.560	5.535.218	Belde	5.676.298

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, 2012

Belediye türlerine göre nüfus dağılımı (Tablo 6) incelendiğinde; Türkiye nüfusunun yaklaşık yarısının büyükşehir belediye sınırları içinde yaşadığı görülmektedir. Büyükşehir sınırları içinde olmayan ilçe merkezlerinde yaşayan nüfus toplamda ikinci sırada yer almaktadır. İlçe merkezlerini il merkezleri takip etmektedir. 1.969 belde belediyesi sınırları içinde ise yaklaşık 5,5 milyon nüfus yaşamaktadır. Yukarıdaki tablolar birlikte değerlendirildiğinde; Türkiye’de belediye teşkilatlanması açısından ölçek ve kademelenme sorunu olduğunu söylemek mümkündür.

**Tablo 7: Türkiye’nin Şehir- Köy Nüfusları (1927-2012)**

Sayım Yılı	Toplam	Şehir Nüfusu	Yüzde	Köy Nüfusu	Yüzde Oranı %
1927	13.648.270	3.305.879	24,22	10.342.391	75,78
1935	16.158.018	3.802.642	23,53	12.355.376	76,47
1940	17.820.950	4.346.249	24,39	13.474.701	75,61
1945	18.790.174	4.687.102	24,94	14.103.072	75,06
1950	20.947.188	5.244.337	25,04	15.702.851	74,96
1955	24.064.763	6.927.343	28,79	17.137.420	71,21
1960	27.754.820	8.859.731	31,92	18.895.089	68,08
1965	31.391.421	10.805.817	34,42	20.585.604	65,58
1970	35.605.176	13.691.101	38,45	21.914.075	61,55
1975	40.347.719	16.869.068	41,81	23.478.651	58,19
1980	44.736.957	19.645.007	43,91	25.091.950	56,09
1985	50.664.458	26.865.757	53,03	23.798.701	46,97
1990	56.473.035	33.326.351	59,01	23.146.684	40,99
2000	67.803.927	44.006.274	64,9	23.797.653	35,1
2007	70.586.256	49.747.859	70,48	20.838.397	29,52

**Tablo 7: Türkiye'nin Şehir- Köy Nüfusları (1927-2012) (devam)**

2008	71.517.100	53.611.723	74,96	17.905.377	25,04
2009	72.561.312	54.807.219	75,54	17.754.093	24,46
2010	73.722.988	56.222.356	76,3	17.500.632	23,7
2011	74.724.269	57.385.706	76,8	17.338.563	23,2
2012	75.627.384	58.448.431	77,3	17.178.953	22,7

Kaynak: DİE Bültenleri, TÜİK Bülteni, 27 Ocak 2012; TÜİK Bülteni 28 Ocak 2013.

Türkiye’de 1927 yılında 13.648.270 olan genel nüfusun %24,2’si şehirlerde, %75,78’i köylerde yaşarken, 2012 yılına gelindiğinde 75.627.384’e yükselen nüfusun %77,3’ü şehirlerde, %22,7’si ise köylerde yaşamaktadır. Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze yıllar itibariyle kırsal nüfusun azaldığı, kentsel nüfusun ise arttığı görülmektedir.

Köy yönetiminden belediye yönetimine dönüşümü göstermesi bakımından yukarıdaki Tablo 7 anlamlıdır.

TBMM tarafından 12/11/2012 tarihinde kabul edilen 14/03/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanun ile adı ve bazı maddeleri değiştirilen 6360 sayılı “Ondört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmiyedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 2014 yılında yapılacak olan mahalli idareler genel seçiminden sonra yürürlüğe girmesi ile Türkiye’de, 51 il özel idaresi, 1.395 belediye, 17.722 köy bulunacaktır. 1.395 belediyenin 30’u büyükşehir belediyesi, 51’i il belediyesi, 519’u büyükşehir ilçe belediyesi, 400’ü ilçe belediyesi ve 395’i ise belde belediyesidir (Tablo 8). Bu değişiklik özellikle yabancıların kırsal alanlarda yerleşimini yaygınlaştıracak ve hızlandıracak bir nitelik taşımaktadır. 442 sayılı Köy Kanunu’na göre, yabancıların köylerde oturma izni İçişleri Bakanlığı’nın olmasına bağlı iken, belediyelerde böyle bir kural bulunmamaktadır. Her ne kadar bahsedilen yerleşimlerin statü değişikliği, yabancıların ekonomik olarak kamusal hayatta görünürlüğünü artıracak, yabancı yatırımlarını teşvik eden kolaylaştırıcı diğer idari düzenlemelere paralel olsa da, bu gelişmelerin yerel ekonomilerde itici güç olma beklentisini ne ölçüde karşılayacağını gelecek yıllarda değerlendirmek mümkün olacaktır.

**Tablo 8: 6360 sayılı Kanun’un Yürürlüğe Girmesiyle Rakamlarla Yerel Yönetimler**

Yerel yönetimler	Sayısı
İl Özel İdare	51
Belediye	1.395
BŞB	30
BŞB İlçe	519
İlçe Belediyesi	400
Belde Belediyesi	395
İl Belediyesi	51
Köy	17.722

6360 sayılı Kanun'un bazı maddelerinin 2014 yılında yapılacak olan mahalli idareler genel seçiminden sonra yürürlüğe girmesinden sonra, ülke nüfusunun yaklaşık %93'ü belediye sınırları içerisinde, %7'si ise belediye sınırları dışında yaşayacaktır.

Mali açıdan bakıldığında 2013 yılında yerel yönetimlerin gelirlerinin 59,3 milyar TL, harcamalarının ise 60,5 milyar TL olarak gerçekleşeceği, böylece yerel yönetimler gelir- gider dengesinin 1,2 milyar TL açık vereceği 2013 Programında öngörülmüştür. Ortaya çıkacak bu açığın nedeni ise yerel yönetimlerin yerel seçimler kapsamında yapacağı öngörülen harcamalar olarak açıklanmıştır (Tablo 9).

**Tablo 9: Yerel Yönetimlerin Gelir ve Harcamaları<sup>1</sup>**

	2010	2011	2012 <sup>2</sup>	2013 <sup>3</sup>
(Cari Fiyatlarla, Milyon TL)				
<b>GELİRLER</b>	<b>38.183</b>	<b>46.558</b>	<b>52.480</b>	<b>59.273</b>
1.Vergiler	26.424	31.365	35.681	41.226
2.Vergi Dışı Norm. Gelir	4.244	6.044	6.411	6.930
3.Faktör Gelirleri (Net)	7.282	8.911	10.388	11.117
4.Sermaye Transferi (Net)	234	238	0	0
<b>HARCAMALAR</b>	<b>37.162</b>	<b>44.033</b>	<b>51.411</b>	<b>60.504</b>
1.Cari Giderler	23.900	28.126	32.455	38.282
2.Yatırım Harcamaları	11.323	12.978	15.149	18.208
a.Sabit Sermaye	11.314	12.976	15.141	18.205
b.Stok Değişimi	9	2	8	3
3.Cari Transferler	2.931	3.048	3.557	3.931
4.Kamulaştırma ve Sabit Değer Artışı	-991	-119	-642	-121
5.Sermaye Transferi (Net)	0	0	892	203
<b>GELİR-GİDER FARKI</b>	<b>1.021</b>	<b>2.525</b>	<b>1.069</b>	<b>-1.231</b>
(GSYH'ya Oran, Yüzde)				
<b>GELİRLER</b>	<b>3,48</b>	<b>3,59</b>	<b>3,66</b>	<b>3,77</b>
1.Vergiler	2,40	2,42	2,49	2,62
2.Vergi Dışı Norm. Gelir	0,39	0,47	0,45	0,44
3.Faktör Gelirleri (Net)	0,66	0,69	0,72	0,71
4.Sermaye Transferi (Net)	0,02	0,02	0,00	0,00

<sup>1</sup> İl Özel İdareleri, belediyeler, İller Bankası, belediyelerin oluşturduğu birlikler ve büyükşehir belediyelerine bağlı idareleri kapsamaktadır.

<sup>2</sup> Gerçekleşme tahmini

<sup>3</sup> Program

**Tablo 9: Yerel Yönetimlerin Gelir ve Harcamaları (devam)**

HARCAMALAR	3,38	3,39	3,58	3,85
1.Cari Giderler	2,18	2,17	2,26	2,44
2.Yatırım Harcamaları	1,03	1,00	1,06	1,16
a.Sabit Sermaye	1,03	1,00	1,06	1,16
b.Stok Değişimi	0,00	0,00	0,00	0,00
3.Cari Transferler	0,27	0,23	0,25	0,25
4.Kamulaştırma ve Sabit Değer Artışı	-0,09	-0,01	-0,04	-0,01
5.Sermaye Transferi (Net)	0,00	0,00	0,06	0,01
<b>GELİR-GİDER FARKI</b>	<b>0,09</b>	<b>0,19</b>	<b>0,07</b>	<b>-0,08</b>

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2012

#### 2.4. Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimlere Yönelik Değerlendirmeler

Yerel yönetimlerin yerinden yönetim ilkesi gözetilerek kuruluş ve teşkilatlandırılmasına ilişkin çabalar 1876 tarihli Kanun-u Esasi ile başlatılmış olup, Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte hız kazanmıştır. Özellikle planlı kalkınma döneminin başlaması ile birlikte yerel yönetimler ayrıntılı olarak ele alınmış, yerel düzeyde toplumsal kalkınmayı sağlamaya yönelik öneriler kalkınma planlarında yer almaya başlamıştır. Kalkınma planlarında öncelikle yerel yönetimlerin yönetsel, finansal sorunları, kentleşme ve köy kalkınması konuları öne çıkarken, zamanla yerel demokrasi ve katılım kavramlarının uygulamaya aktarılmasına ilişkin talepler dikkate alınmaya başlanmıştır. Kalkınma planları, yönetsel ve mali özerkliğe sahip, demokratik ve katılımcı yerel yönetimlerin kurumsallaşmasına katkı sağlamaktadır. Diğer taraftan, kalkınma planları yerel yönetimlerin hem yönetsel, finansal, personel vb. sorunlarına hem de demokratik ve katılımcı bir yöntemle yapılandırılmalarına ilişkin ilke ve yaklaşımlara yer verilen metinler olarak öne çıkmaktadır.

1961 Anayasası'ndan itibaren planlamayı "anayasal bir ilke olarak kabul eden" Türkiye, planlı kalkınma süreci ile birlikte gerek sektörler gerekse bölgeler arasında planlı ve dengeli bir şekilde kalkınmasını gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Dokuzuncu Kalkınma Planına kadar beşer yıllık süreçlerde, sonrasında yedi yıllık olarak kalkınma planları hazırlanmıştır. Onuncu Kalkınma Planı döneminde ise süreç tekrar beş yıl olarak belirlenmiştir. Kalkınma planları ülke için önemli bir politika ve strateji belgesi olup, gelişmekte olan Türkiye'nin önünde bir yol haritasıdır. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ön hazırlıklarına geçmiş dönemlere ait planlarda yer alan yerel yönetimlere yönelik amaç, hedef ve politikaları irdeleyerek başlamak yol gösterici olacaktır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan (1963-1967) itibaren yerel yönetimler planlarda yer alan en öncelikli konulardan biri olmuştur. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kalkınmanın, vatandaşa sunulacak hizmetlerin, uygun teşkilat yapısı ve idare ile toplum arasında işbirliğiyle sağlanacağı belirtilmiştir. Dağınık ve küçük ölçekli köy

yerleşme yapısını göz önünde bulunduran yerleştirme politikasına dayalı “toplum kalkınması” kavramına ağırlıklı olarak yer verilmiştir. Büyükşehirlerin dengeli gelişiminin sağlanması da ön plana çıkartılmıştır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın da (1968-1972) sanayileşme, şehirleşme ve tarımda modernleşme kalkınma için vazgeçilmez unsurlar olarak belirtilmiştir. Planda, hizmetlerin bölgeler arasında dengeli dağılımı hedeflenmiştir. Merkezi yönetim ile belediyeler arasında iş bölümünde merkezi yönetim tarafından, yerel yönetimler üzerinde yol gösterici ve ulusal hedeflerle uyumlu bir idari vesayet uygulanması önerilmiştir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-1977) belediyeler, il özel idareleri ve köy idarelerinin kaynaklarının yetersizliği nedeniyle, kanunlarla belirlenmiş olan görevlerini gereği gibi yerine getiremediklerine vurgu yapılmıştır. Kaynak sorununun dışında yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında görev çizgilerinin kesin çizgilerle belirlenmemesi yüzünden yerel hizmetlerin de yeterince yerine getirilmediği belirtilmiştir. Bu sorunların çözümüne yönelik olarak belediye sınırları içerisindeki çalışmalara İller Bankası Genel Müdürlüğü, köylerle ilgili çalışmalara da Yol, Su, Elektrik İşleri Genel Müdürlüğü'nün katkı sağlaması öngörülmüştür. Bu çalışmalar sonuçlandırılıncaya kadar belediyelerin çevre sağlığı hizmetlerini yapması için gerekli tedbirler alınması, güçsüz belediyelerin desteklenmesi ve belediyeler tarafından yapılamayan hizmetlerin merkezi yönetimler tarafından yapılması sağlanması önerilmiştir. Yerel yönetimlerin Anayasa'nın 41 ve 116. maddeleri uyarınca “Millî ihtiyaç” ve “Müşterek mahallî ihtiyaç” ayrımına uygun olarak her bir yerel yönetim biriminin görevlerinin ayrı ayrı saptanması ve tüm hizmetlerin her yerel yönetim için tek bir temel kanunda yer alması önerilmiştir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979–1983) ekonomik sıkıntılar yüzünden belediyelerin yatırımlarının yetersizliğine vurgu yapılmış; yerel yönetim sistemi içerisinde metropoliten alanlara özgü yerel yönetim birimlerinin kurulması gerektiği öne sürülmüştür.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985–1989) kamu yönetiminin iyileştirilmesi bölümünde merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin esaslarının belirlenmesi, mahalli idareler bölümünde de devletin bazı belediye hizmetlerini belediyelere devretmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 1988 yılında onaylanması ve 1993 yılında yürürlüğe girişi ile biçimlendirilmiştir. Bunun yanı sıra merkezi yönetim ile yerel yönetimler koordinasyonunu sağlayacak bir bakanlık kurulması, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin mevzuat değişikliği Planın temel önerileridir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) küreselleşme ve yerelleşmenin etkileri ile biçimlenmiştir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve bazı önemli projelerin yönetimi için merkezi yönetim ile işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasının teşviki önemli unsurlardandır. Belediyelere hizmet veren İller Bankası'nın bir yatırım bankası olması bu planla beraber gündeme getirilmiştir. İl, ilçe ve belediye kurulması için ölçütler, optimum büyüklükler ilk kez tartışılmaya başlanmıştır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005) yerele yönelik çalışmalar geniş ve kapsamlı bir ölçekte ele alınmıştır. İdarenin bütünlüğü ve yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmet ve kaynak dengesi yeterince kurulamadığı ve koordinasyon eksikliğinin giderilemediği; yerel yönetimlerin görev, yetki, sorumluluk ve kaynak açısından güçlendirilemediğine vurgu yapılmıştır. İl özel idaresi ile ilgili olarak ilin hizmet ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayan, il içindeki mahalli idare birimleriyle işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak kamu hizmetlerinin düzenli olarak yürütülmesi için ilçe düzeyinde örgütleyen ilçe yerel yönetimi modelinin oluşturulması önerilmiştir.

Türkiye'de mevcut tek tip belediye modelinden vazgeçilerek belde, ilçe, il ve turistik yöre belediyeleri için birbirinden farklı yapıların geliştirilmesi ve büyükşehir yönetiminin kaynak ve görev paylaşımı yönünden tekrar ele alınması önerilmiştir. Sekizinci Plan'da, yerel yönetim reformlarıyla ilgili olarak yerinden yönetim ilkesi dikkate alınarak, merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılabilmesi amacıyla yasal düzenleme yapılmasının gerektiği belirtilmektedir. Bu reformlar sonucunda, yerel yönetimlerin planlama, uygulama ve denetim süreçlerine halkın katılımını sağlayıcı düzenlemeler yapılacağı da vurgulanmaktadır. Merkezi idareden ise yerel hizmetlerle ilgili politika ve standartları belirleme rolü ile etkin bir denetleme sağlaması beklenmiştir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda (2007-2013) yerel yönetimlere yönelik tespit ve önerilere buldukları bölüm itibarıyla şu şekilde yer verilmiştir;

Bölüm 5.4.5: "Kültürün Korunması, Geliştirilmesi ve Toplumsal Diyalogun Güçlendirilmesi" kapsamında, kültürel hayatın canlandırılması ve kültürel faaliyetlerin ülkenin bütününe yaygınlaştırılması amacıyla, yerel nitelikteki kültür hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi ve bu alanda kamu özel sektör işbirliğinin geliştirilmesi, yoğun göç ve düzensiz kentleşmenin oluşturduğu uyum sorunlarını azaltmak amacıyla ulusal ve yerel düzeyde, topluma entegrasyon ve aidiyet duygusunu geliştirici önlemlerin alınması ve bu alanlarda yerel yönetimlerin kapasitelerinin artırılması yönünde önerilere yer verilmiştir.

Bölüm 5.5.2: "Yerel Dinamiklere ve İçsel Potansiyele Dayalı Gelişimin Sağlanması" kapsamında 2004 yılından itibaren yerel yönetimler mevzuatında yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumluluklarının artırıldığı belirtilmiştir. Buna paralel olarak başta az gelişmiş bölgelerdeki yerel yönetimler öncelikli olmak üzere, bütün yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi önerilmiştir.

Bölüm 5.6.1: "Kurumlar Arası Yetki ve Sorumlulukların Rasyonelleştirilmesi" kapsamında yapılan yasal düzenlemelere rağmen yerel yönetimlerle ilgili idari, mali ve personel sorunlarının devam ettiği ve çözülmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ülke genelinde belirli bir hizmet seviyesine ulaşmak için merkezi idare tarafından gerekli standartların belirlenmesi ve uyumun denetlenmesi gerektiği yönünde değerlendirme yapılmıştır.



Bölüm 7.1.6: “Çevrenin Korunması ve Kentsel Altyapının Geliştirilmesi” başlığında çevresel altyapı yatırımları için yerel yönetimler arasında işbirliği ve birlik kurulmasının desteklenmesi önerilmiştir.

Bölüm 7.1.10: “Sanayi ve Hizmetlerde Yüksek Katma Değerli Üretim Yapısına Geçişin Sağlanması” ile ilgili olarak “Hizmetler” başlığında yerel yönetimlerin turizmle ilgili kararlara ve kamu eliyle yapılacak fiziki altyapının finansmanına katılmasının sağlanması belirtilmiştir.

Bölüm 7.3.4: “Sosyal Güvenlik Sisteminin Etkinliğinin Artırılması” bölümünde sosyal hizmet ve yardım alanlarındaki faaliyetlerin desteklenmesinin gerektiği vurgulanmıştır.

Bölüm 7.4.3: “Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Artırılması” başlığında başta yerel yönetimler olmak üzere yerel kuruluşların yeterli sayı ve nitelikte teknik personele ve donanımına sahip olmalarının gerekliliği belirtilmiştir. Kalkınmada rolü olan kurumların ve aktörlerin proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme konularında kapasitelerinin artırılması ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması gerektiği vurgulanmıştır.

Bölüm 7.4.4: “Kırsal Kesimde Kalkınmanın Sağlanması” ile ilgili olarak başta il özel idareleri olmak üzere, yerel yönetimler ile birliklerin kırsal kalkınma konusundaki etkinliğini artırmak için teknik, mali ve kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi istenmiştir. Yerel düzeyde aktörler arası işbirliğini geliştiren, yerel ihtiyaçlara duyarlı kalkınma girişimlerini yerelden başlayarak ulusal düzeye genişleten yaklaşımla güçlendiren, katılımı ve maliyet paylaşımını esas alan projeler, öncelikle pilot düzeyde uygulamaya konularak, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması hedeflenmiştir.

Bölüm 7.5.1: “Kurumlar Arası Yetki ve Sorumlulukların Rasyonelleştirilmesi” kapsamında merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımının, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndaki ilkeler doğrultusunda yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Ancak, yetki ve görev aktarımı yapılmadan önce yerel yönetimleri yönetsel ve mali açıdan güçlendirecek önlemlerin alınması, belediyelerin kurulmasının objektif ölçütlere bağlanması; sadece bu ölçütlere uyan yerleşim yerlerinin belediye olarak kabul edilmesi vurgulanmıştır. Aynı zamanda yerel yönetimlerin sundukları hizmetler için ülke çapında asgari hizmet standartları belirlenerek; standartlara uygunluk denetiminin merkezi idare tarafından yapılması öngörülmektedir.

Bölüm 7.5.4: “e-Devlet Uygulamalarının Yaygınlaştırılması ve Etkinleştirilmesi” kapsamında; e-Devlet’in, kamunun yeniden yapılandırılmasında etkin bir araç olarak kullanılacağı, yerel yönetimler de dahil olmak üzere, esnek, kaliteli, etkili, hızlı ve birlikte çalışabilir nitelikte hizmet sunabilen, iyi yönetim ilkelerinin benimsendiği kamu yönetimi yapısının oluşmasına destek olunacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda; mevcut kurumsal yapıların, e-devlet oluşumuna uygunlukları bakımından değerlendirilmesi ve güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, yerel yönetimlerce elektronik ortamda sunulan hizmetlerin geliştirilmesi, bunlara ilişkin standartların oluşturulması ve veri paylaşımının sağlanmasına vurgu yapılmıştır. Bu hizmetlerin sunumunda sinerji fırsatlarının ortaya çıkarılması,

bilgi ve iletişim teknolojilerinin sağladığı imkanlardan faydalanılarak halkın yönetime etkin katılımı için ortam sağlanması gerektiğine vurgu yapılmıştır.

2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı, değişimin çok boyutlu ve hızlı bir şekilde yaşandığı, rekabetin yoğunlaştığı ve belirsizliklerin arttığı bir döneme rastlamıştır. Küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsatların ve risklerin arttığı bu dönemde Plan, Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütünleşik bir yaklaşımla gerçekleştirilen dönüşümleri ortaya koyan temel politika dokümanı olmuştur. "İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) çerçevesinde hazırlanan Dokuzuncu Kalkınma Planı, belirlenen amaçlara ulaşmak bağlamında, yol gösterici, itici ve motive edici bir rol oynamaktadır.

## 2.5. Ülke Örneklerinde Yerel Yönetimler

Bu bölümde farklı ülkelerde yerel yönetimlerin yapılanması incelenmiştir. Yerel yönetimlerde başkan, encümen ve meclislerin seçilme yöntemleri, görev alanları ve teşkilat yapıları gerek AB üyesi ülkeler gerekse ABD, Rusya ve diğer ülkeler üzerinden gidilerek ortaya konulmuştur. Devletlerin yönetim yapıları incelendiğinde, bazı devletlerin merkeziyetçilik, bazı devletlerin adem-i merkeziyetçilik ilkelerine göre örgütlendiği, bazı devletlerin ise hem merkeziyetçilik, hem de adem-i merkeziyetçilik ilkelerini bir arada uyguladığı anlaşılmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetimlere yönelik düzenlemeler, 50 özerk eyalet tarafından yapıldığı için yerel yönetimler de birbirinden farklılıklar göstermektedir. İlçe (county- 3033), belediye (municipality- 19.492), kasaba yönetimi (township-16.519), okul yönetimleri (school district- 13.051) ve özel amaçlı ilçe yönetimleri (special district-37.381) en yaygın olan yerel yönetim birimlerindedir. Bunların dışında su ve kanalizasyon gibi yerel hizmetler için oluşturulan diğer birimlerle beraber toplam yerel yönetimlerin sayısı yaklaşık olarak 90.000'e ulaşmaktadır. ABD'de yerel yönetimlerin harcamaları sundukları hizmetlerle bağlantılı olarak eğitim, sağlık ve çevre hizmetleri ile kolluk hizmetleri ve yangın söndürme gibi kamu esenliğini ilgilendiren hizmetlerde yoğunlaşmaktadır.

Rusya Federasyonu'nda yerel yönetimler 1993 tarihli Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Bunun dışında federe birimlere ve yerel yönetimlere yasal düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Şehirler, kırsal alan gibi yerleşim yerlerinde ve diğer bölgelerde tarihsel ve yerel özellikler göz önünde tutularak oluşturulmaktadır. Yerel yönetim organları, devlet ve federe birim tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzelkişiliğe sahiptir. Rusya Federasyonunda yerel özyönetim, yerel sorunların halk tarafından bağımsız olarak çözümlenmesini, belediye mülklerinin mülkiyet hakkı, kullanımı ve yönetimini, toplumsal düzenin oluşturulmasını sağlamakla görevlidir.

Avrupa ülkelerinde yerel yönetim yapılanması İngiltere, Almanya, Fransa, İspanya ve Hollanda olmak üzere beş farklı Avrupa ülkesi üzerinden değerlendirilmiştir. Bu ülke-

ler başkanın seçim veya atanma usulü ile göreve gelme ölçütlerine göre sınıflandırılmıştır. Buna göre:

- Doğrudan seçimle gelen belediye başkanları (İngiltere ve Almanya),
- Yerel meclisler tarafından atanan belediye başkanları (Fransa ve İspanya),
- Devletin/merkezi yönetimin atadığı belediye başkanları (Hollanda) olarak sınıflandırılmıştır.

İngiltere’de, 1835 tarihli “Belediye İşbirliği Kanunu” (Municipal Corporation Act) yerel yönetimlere ilişkin yapılan ilk genel düzenlemedir. Bu kanunla hem yerel yönetimlerin görevleri ile karar organlarının (councils) yetkileri belirlenmiş hem de görevlerini yapabilmeleri için vergi koyma yetkisi tanınmıştır. İngiltere yerel yönetimleri birbiriyle bağlantılı üç kademededen oluşmaktadır. İlk kademe belirli büyüklükleri aşmış “alan yönetimleri (county, region ve area board)”; ikinci kademe, daha az nüfuslu “kent yönetimleri (boroughs, districts, councils)”; üçüncü kademe ise, “köy ve kasaba yönetimleri (parishes)” dir. İngiltere’de Londra Büyükşehir Yönetimi ile birlikte yedi büyük alan yönetimi (metropolitan il) bulunmaktadır. Metropolitan iller dışındaki yerleşimlerin önemli bir bölümünü il belediyeleri (shire counties) ve ilçe belediyeleri (shire districts) oluşturmaktadır. Üçüncü kademe yerel yönetim birimleri ise, köy meclisleridir (parish councils). Bunların sayısı da 400’u kasaba meclisi olmak üzere yaklaşık 8.700’dür. Avrupa ülkelerinden farklı olarak İngiltere’de yerel yönetimler, “kanunla açıkça kısıtlanmadıkça herhangi bir yerel sorunla ilgili olarak müdahale ve girişimde bulunma hakkını” ifade eden “genel yetki”ye sahip değildir. Yerel yönetimler, ancak yasaların izin verdiği veya gerekli gördüğü işlevleri üstlenmektedir. İngiltere’de Bonapartist gelenekten gelen ülkelerde olduğu gibi bir mülki idare sistemi olmamasına bağlı olarak kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü yerel yönetimler tarafından üstlenilmiştir. Yerelin sunduğu hizmetler: eğitim, şehirlerarası yollar, ulaşım, konut, kültürel hizmetler, eğlence, planlama, toplum sağlığı ve zabıta, çöp yönetimi, imhası ve geri kazanımı, gıda denetimi, sağlık ve sosyal hizmetler gibi hizmetlerdir.

İngiltere’de belediye başkanları geleneksel olarak yerel meclisler tarafından atanmaktadır. Başkanın görevleri meclis toplantılarını yönetmek, parti politikalarında rol almaktır. Büyük Londra Yönetimi (GLA / Greater London Authority) kentin stratejik yönetimi için geliştirilen bir modeldir. Meclis ve başkan ayrı ayrı 4 yıl için seçilmektedir. Büyük Londra Yönetimi Kanunu’na göre, Londra Meclisi (the London Assembly) 14 üyesi belirli bölgelerden (constituencies), 11’i Büyük Londra yönetimi alanından gelen oylarla seçilen toplamda 25 üyeden oluşmaktadır. Londra Meclisinin görevleri: belediye başkanının teklifleri ve icraatı ile ilgili olarak çalışmalarını gözden geçirip inceleyerek başkanı kontrol etmek ve ona destek vermektedir. Londra Belediye Başkanı, Londra’nın resmi sözcüsüdür. Belediye Başkanının görevleri şu şekilde özetlenebilir:

- Londra’nın idari sınırlar içindeki gelişimi ve çevre korumayla bütünleşik ekonomik kalkınma bağlamında kentsel hizmetlerin temini için stratejiler geliştirmek,

- Biyo-çeşitlilik planı, katı atık stratejisi, hava kalitesi, gürültü kirliliğini önlemeye yönelik çalışmalar ve kültür faaliyetlerini gerçekleştirmek,
- Başkentte temel kamu hizmetlerine (polis, ulaşım, itfaiye, sağlık, acil durum planlaması, alandaki fiziksel ve ekonomik çalışmalar) yönelik çalışmalar yapmak,
- Londra'nın dünya kentleri içinde öne çıkmasını sağlamak.

Belediye başkanı ilgili kanunla belirtilen bu görevlerini yerine getirirken Londra Meclisi, Londra Kalkınma Ajansı (London Development Agency), Londra Ulaşım Ajansı (London Transport Agency), London Borough Meclisleri (London Borough Council's) ve Halk Meclisi (Common Council) ile işbirliği yapmaktadır. Meclis, belediye başkanının çalışmalarını izleyerek kararlarını sorgulama yetkisine sahiptir. Meclis ayrıca ulaşım, polisiye hizmetler, itfaiye ve kriz planlama, ekonomik kalkınma, planlama, kültür, çevre ve sağlık konularında belediye başkanına tavsiyeler ve teklifler vermektedir. Başkanın bütçesini 2/3 çoğunluk kararıyla geliştirilmesini sağlamak amacıyla değiştirme yetkisine sahiptir.

Fransa'da yerel yönetimlere yönelik ilk yasa 1884 tarihli olmakla birlikte, 1960, 1982 ve 1992 yıllarında reformlar yapılarak adem-i merkeziyetçi bir yapı sağlanmaya çalışılmıştır. Fransa Anayasası'na göre yerel yönetimler; beldeler (komün veya belediyeler), iller ve bölge yönetimlerinden (deniz aşırı yerleşim yerleri) oluşmaktadır. Yeni yerel yönetim birimleri ancak kanunla kurulabilmektedir. Fransız yerel yönetim sisteminde, Türk sisteminde olduğu gibi "köy topluluğu" bulunmamaktadır. En küçük yerel yönetim birimi komün olarak adlandırılmaktadır. Komünler çok dağınık bir yapı sergilemektedir. İl özel yönetiminin yetkilerini sağlık hizmetleri (ana ve çocuk sağlığı, toplumsal afetlerle mücadele) ve sosyal yardımlar, ortaokullar ve öğrenci taşımacılığı, kırsal hizmetler için araç gereçler, konut, yolların bakımı olarak özetlemek mümkündür. Beldelerin yetkileri, kendi alanına ilişkin "genel yetkisi" dışında yollar, çevre koruması, cenaze hizmetleri, ilkokullar, sağlık hizmetleri ile bayındırlık, kentleşme (imar planları) konularındadır. Bölgenin örgütlenmesi, il (özel) yönetimi ile benzer bir yapıdadır. Bölgelerin yetkileri, bölgelerin ekonomik, toplumsal ve kültürel kalkınmasına yöneliktir. Fransa'da diğer ülkelerden farklı olarak Paris yerel yönetimi için diğer kentlerden farklı özel bir statü oluşturulmuştur.

Fransa'da 36.000'in üstünde "belediye başkanı" 6 yıllık bir süre için yerel meclisler tarafından atanmaktadır. Meclisler, en fazla meclis üyesi olan partinin gösterdiği lideri seçmektedir. Belediye başkanının görevleri; belediye politikalarını hazırlamak ve temel hizmetleri yürütmek ve meclise başkanlık yapmaktır. Belediye başkanı yürütme gücünü elinde tutar. Başkan, meclisin kararlarını uygular ve belediye teşkilatını kontrol eder. Belediye başkanına görevlerinde belediyedeki ikinci adam (deputy mayor) yardımcı olmaktadır. Başkan yardımcıları, başkanın teklifi üzerine belediye meclisinin onayı ile atanmaktadır. Nüfusu 10.000'i aşan belediyelerde başkan, polis örgütlenmelerine yöneticilik de yapmaktadır. 2004 yılında Fransız Anayasası'na "subsidiarité" ilkesinin girmesi ile planlama süreçlerine halkın katılımı önem kazanmıştır.

Almanya'da Anayasa'nın 28.maddesi ile düzenlenmiş olan yerel yönetimler, işlemlerinde bağımsızlığa varan geniş özerkliğe sahiptirler. Yerel yönetimler, sosyal, ekonomik,

kültürel, demografik ve coğrafik açılardan ilçeler (kreise) ve belediyeler (gemeinden) olarak ikiye ayrılır. Almanya’da yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde önemli bir role sahiptir. Belediyeler, ilçe içindeki belediyeler (kreisangehörige gemeinden) ve ilçe dışındaki belediyeler (kreisfreie gemeinden) olmak üzere ikiye ayrılmış biçimde hizmetlerini sürdürürler. İlçeler, yerel yönetim birimi olsalar da aynı zamanda federal ya da merkezi yönetimin parçası olarak çeşitli hizmetleri yürütürler. Almanya’da yerel nitelikli ana hizmetleri belediyeler yerine getirmektedir. İlçeler ise, ilkesel olarak belli bir hizmetin her yerde aynı standartta gerçekleştirilmesini sağlamakla yükümlüdürler.

Hollanda da devlet merkez, iller ve belediyeler olmak üzere üç kademede yönetilmektedir. İller ve belediyeler Hollanda’nın yerel yönetim birimleridir. Belediye başkanı merkezi yönetim tarafından atanmaktadır. Hollanda yerel yönetimlerinde, Başkan yerel meclis üyesi değildir, sadece meclisin başıdır.

İspanya’da, 1993 yılında çıkarılan “On Sayılı Yerel Yapıların Kuruluşunu Düzenleyen Kanun” ile yerel yönetimlere ilişkin köklü değişiklikler yapılarak, özerk bölge yönetimleri, il yönetimleri ve belediye olmak üzere üç ana yerel yönetim birimi oluşturulmuştur. Ayrıca, daha az veya çok nüfusa hizmet vermek için ya da geleneksel zorunluluklardan dolayı, metropoliten belediyeler, gönüllü belediye birlikleri, alt yönetim bölgeleri ve belediye alt yerel yönetimleri de kurulabilir. Yerellik (subsidiarity) ilkesi çerçevesinde İspanya’da yetki ve sorumlulukları artırılan yerel yönetimlere, kendi kurallarını koyabilme yetkisi tanınmıştır. İspanya’da belediye başkanları yerel meclislerin üyesi olmakla birlikte 250 kişiden fazla nüfusun yaşadığı belediyelerde, meclis üyeleri tarafından 4 yıllığına atanmaktadır. Sadece parti liderleri belediye başkanlığına adaylıklarını koyabilirler. İspanya’da “başkanlar”, meclisin başkanıdır ve yerel politikaları hazırlamak ve yürütmekten sorumludur. Ayrıca, hükümetin yereldeki temsilcisidir.

Farklı beş Avrupa ülkesinde belediye başkanlarının durumu Tablo 10’da ana hatlarıyla özetlenerek sunulmuştur.

**Tablo 10: Yerel Yönetimlerde Başkan ve Kurulların Seçilme Yöntemi ve Statüleri**

Ülkeler	Seçilme Yöntemi	Yetki ve Sorumluluk
İngiltere/ Büyük Londra	Doğrudan/Halkın Seçimi	Başkan; Meclis başkanı ve meclis üyesi değil
		Meclis, belediye başkanını görevden alamaz
		Başkan, kurul üyelerini seçer
		Başkan; Yürütme Kurulu Başkanını (CEO), göreve seçemez ve görevden alamaz
Almanya	Doğrudan/Halkın Seçimi	Başkan Meclis başkanı değil
		Meclis, belediye başkanı için görüş bildiremez, yalnızca seçim için formül önerebilir
		Meclis, Meclis üyesi atar
		Belediye Başkanı yerel bürokrasinin başıdır

**Tablo 10: Yerel Yönetimlerde Başkan ve Kurulların Seçilme Yöntemi ve Statüleri (devam)**

Fransa	Meclisin Ataması	Başkan ve meclis üyesi
		Politik Lider
		Meclis, Başkanı görevden alamaz
		Görev süresi 6 yıl
		Yürütme Kurulu Başkanı
		İcra/Yürütmenin Başı
İspanya	Meclisin Ataması	Başkan ve meclis üyesi
		Başkan, Yürütme Kurulu üyelerini atar
		Başkan, Yerel bürokrasinin başı
		Başkan, Yürütme Kurulu Başkanını atamaz
Hollanda	Yerel meclis tavsiyesi ile Kraliyet tarafından tayin edilir	Meclis Başkanı ancak meclis üyesi değil
		Başkan, Meclis üyesi atayamaz
		Devlet yönetimiyle ilgili bazı görevler
		Başkan, Yürütme Kurulu Başkanını atamaz

Kaynak: Toprak, 2010

Yerel yönetim yapılanması için diğer örnekler ise Polonya, Arjantin ve Estonya'dır. Polonya'da 16 bölge, 373 kontluk (il) ve 2.489 belediye yönetiminden oluşan yerel yönetimlere 1990'da değiştirilen Anayasa ile yerel özerklik anlamında önemli güvenceler sağlanmıştır. Arjantin'de faaliyetleri eyalet anayasaları ile düzenlenmekte ve denetlenmekte olan 1.617 belediye bulunmaktadır. Merkezîyetçilik ilkesinin geçerli olduğu Arjantin'de belediyelerin karar organları seçimle iş başına gelmektedir. Belediyeler sınırlı sorumluluklara sahiptirler. Estonya'da yerel yönetimlerin ilk kademesini taşra belediyeleri, idari bölgeler ve kasabalar, ikinci kademeyi ise kazalar ve en büyük altı şehir oluşturmaktayken, 1993 yılında çıkarılan "Yerel Yönetim Örgütlenme Kanunu" ile sistem tek kademeye düşürülmüştür.

Tablo 11'de 2010 yılı mali verilerine göre Türkiye ve AB 27 ülke kıyaslamaları yapılmıştır. Buna göre AB 27 içinde Türkiye, Almanya'dan sonra ikinci en fazla nüfusa sahip ülke konumdadır. GSYİH'si ise 2010 yılı verilerine göre 554,7 milyar Avro'dur. Bu rakamla AB'nin 27 ülkesi içinde Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya, İspanya, Hollanda'dan sonra 7. sıradadır. Yerel Yönetim Harcamaları içinde 18.806 milyon Avro ile en yüksek 13. ülke konumundadır. AB üye ülkeleri içerisinde İspanya 2010 verilerine göre en fazla yerel yönetim harcamasına sahiptir (254.972 milyon Avro). İspanya'yı sırasıyla İtalya, İngiltere, Fransa, Almanya, Hollanda, İsveç, Danimarka, Polonya, Finlandiya, Belçika, Avusturya izlemektedir. Türkiye'de yerel yönetim harcamalarının GSYİH'ye oranı %3,4'tür. Avrupa Birliği ülkeleri yerel yönetim harcamalarının GSYİH'ye oranı ortalaması 13,7'dir. Bu verilere göre, Türkiye'nin yerel yönetim harcamalarının GSYİH içindeki oranı oldukça düşük seviyededir. AB ülkelerinden Malta, Güney Kıbrıs ve Yu-

nanistan hariç, diğer ülkelerin yerel yönetim harcamalarının GSYİH içindeki oranı Türkiye'den yüksektir. Yerel yönetim yatırım harcamaları bakımından Türkiye, AB ülkeleri içinde değerlendirildiğinde ancak 20. sıradadır. Avrupa'nın Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya ve İspanya gibi büyük ülkelerinin yanı sıra İsveç, Polonya ve Hollanda gibi ülkelerinin yerel yönetim harcamalarının Türkiye'den yüksek olması dikkat çekicidir. Her ne kadar bu tablo yerel yönetim hizmetlerinin yaygınlığı, niteliği ve niceliği hakkında karşılaştırılabilir somut bilgi sunmasa da, bu verilerden birkaçı hariç Avrupa Birliği ülkelerinde yerel yönetimlerin daha faal olduğu sonucu çıkarılabilir. Yerel yönetim harcamalarının GSYİH içindeki oranı açısından Avrupa Birliği ülkeleri ile Türkiye karşılaştırıldığında; Türkiye'de yerel yönetimlerin GSYİH'dan daha fazla pay alması ve yerel yönetim yatırımlarına daha fazla ödenek ayrılması gerektiği doğrultusunda öneriler geliştirilmesi yerinde olacaktır.

Sonuç itibarıyla devletlerin yönetsel yapıları farklı olsa da yerel yönetimler, sosyal, kültürel, ekonomik, yasal ve yönetsel açıdan ülke yönetimlerinin temel hizmet üreten en önemli unsurlarını oluşturmaktadırlar. Tablo 11'de 2010 mali verileri ile Avrupa Birliği ve Türkiye yerel yönetimler analizi yer almaktadır.

**Tablo 11: 2010 Mali Verileri ile Avrupa Birliği ve Türkiye Yerel Yönetimler Analizi**

Nüfus (Bin)	GSYİH (Milyar Avro)		Yerel Yönetim Harcamaları (Milyon Avro)		Yerel Yönetim Harcamaları (GSYİH içindeki payı)		Yerel Yönetim Yatırım Harcamaları (Milyon Avro)		
	Malta	Malta	Malta	Malta	Malta	Malta	Malta	Malta	
Lüksemburg	416	6,2	14,3	Güney Kıbrıs	389	Güney Kıbrıs	% 2.2	Güney Kıbrıs	118
Güney Kıbrıs	804	17,3	Estonya	1.435	Yunanistan	% 2.8	Estonya	155	
Estonya	1.340	18,0	Letonya	2.041	Türkiye	% 3.4	Letonya	458	
Slovenya	2.049	27,5	Lüksemburg	2.143	Lüksemburg	% 5.3	Bulgaristan	543	
Letonya	2.239	35,4	Bulgaristan	2.479	İrlanda	% 6.9	Litvanya	638	
Litvanya	3.287	36,0	Litvanya	3.112	Bulgaristan	% 6.9	Lüksemburg	644	
İrlanda	4.476	40,3	Slovenya	3.619	Belçika	% 7.1	Slovenya	877	
Finlandiya	5.363	65,9	Slovakya	4.802	Portekiz	% 7.2	Slovakya	1.098	
Slovakya	5.430	97,1	Yunanistan	6.438	Slovakya	% 7.3	Avusturya	1.292	
Danimarka	5.546	121,9	İrlanda	10.703	Almanya	% 8.0	Yunanistan	1.345	
Bulgaristan	7.534	149,3	Romanya	11.945	Avusturya	% 8.2	Macaristan	2.148	
Avusturya	8.388	156,0	Macaristan	12.284	Romanya	% 9.8	Belçika	2.648	
İsveç	9.378	172,8	Portekiz	12.436	Estonya	% 10.0	Portekiz	2.700	
Macaristan	10.000	180,3	Çek Cumhuriyeti	17.766	Slovenya	% 10.2	Romanya	2.711	
Çek Cumhuriyeti	10.517	227,3	Türkiye	18.806	Litvanya	% 11.3	Danimarka	3.166	
Portekiz	10.637	234,0	Avusturya	23.376	Letonya	% 11.4	Finlandiya	3.291	
Belçika	10.883	286,2	Belçika	25.271	Fransa	% 11.8	Çek Cumhuriyeti	3.531	
Yunanistan	11.305	346,9	Finlandiya	40.470	Çek Cumhuriyeti	% 11.9	İrlanda	3.784	
Hollanda	16.612	354,3	Polonya	53.114	Macaristan	% 12.7	Türkiye	5.722	
Romanya	21.431	354,4	Danimarka	88.025	Ortalama AB27	% 13.7	İsveç	6.425	
Polonya	38.187	554,7	İsveç	88.472	İngiltere	% 14.0	Polonya	11.820	
İspanya	46.073	588,4	Hollanda	101.197	Polonya	% 15.0	Hollanda	14.200	
İtalya	60.468	1.051,3	Almanya	198.620	İtalya	% 15.7	Almanya	21.480	
İngiltere	61.990	1.556,0	Fransa	228.724	Hollanda	% 17.2	İngiltere	21.907	
Fransa	64.848	1.700,1	İngiltere	238.299	Finlandiya	% 22.5	İtalya	23.463	
Türkiye	75.627*	1.932,8	İtalya	244.629	İspanya	% 24.3	İspanya	29.007	
Almanya	81.757	2.476,8	İspanya	254.972	İsveç	% 25.5	Fransa	42.302	
Toplam AB27	501.465	12.246,9	Toplam AB27	1.676.799	Danimarka	% 37.6	Toplam AB27	201.761	

Kaynak: Denizbank tarafından TÜİK, Devlet Planlama Teşkilatı Yıllık Programları, Türkiye Merkez Bankası, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Eurostat verilerinden derlenmiştir. \*2012 Genel Nüfusu



### 3. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE GELİŞME EĞİLİMLERİ

Yerel yönetimlerin geçmişten günümüze gelişmelerine yön veren ulusal ve uluslararası birçok etken bulunmaktadır. Özellikle, 1980’li yıllardan bu yana tüm ülkeleri etkisi altına alan küreselleşme olgusu, yerel yönetim dinamiklerinin de yönünü değiştirmektedir. Bu bağlamda, her yönetim kademesinde olduğu gibi yerel yönetimlerde hem iç dinamiklerden hem de dış dinamiklerden etkilenmektedir. Türkiye’deki yerel yönetimleri etkileyen iç ve dış dinamikler bu bölümde değerlendirilmiştir.

#### 3.1. Dünyadaki Gelişme Eğilimleri ve Türkiye’ye Etkileri

Yerel yönetimleri uluslararası alanda etkileyen ve yönlendiren kuruluşlar ve hukuksal düzenlemeler (şartlar, sözleşmeler vb.) bu bölümde ele alınarak, yerel yönetimleri biçimlendiren güncel gelişmelere değinilerek Türkiye üzerindeki etkileri irdelenmiştir.

##### 3.1.1. Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler

Avrupa Birliği (AB) vatandaşlarına daha iyi hizmet verebilmek için halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlere büyük önem vermektedir. AB fonlarının önemli bir bölümü yerel ve bölgesel yönetimlerin daha etkin ve verimli hizmet sunma kapasitelerinin geliştirilmesine ayrılmıştır. Avrupa Birliği ülkelerinde tek bir yerel yönetim modeli yoktur. AB, yerel yönetimlerin örgütlenme tarzı ve görev ayrımı gibi yerel yönetim sistemine ilişkin konularda üye ülkelere herhangi bir yaptırımda bulunmaz. Bu nedenle üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde farklılıklar bulunmaktadır. Ancak, AB sınırları içerisinde yerel yönetimler için ortak bir yönetim kavramı geliştirilmektedir. Bu anlayışın en temel özelliği yerel yönetimler için demokratik ve katılımcı bir yönetimin desteklenmesidir.

• AB tarafından 2001 yılında yayımlanan Beyaz Kitap’ta benimsenen “İyi Yönetişim” ilkesine göre, yerel yönetimler aşağıda belirtilen niteliklere sahip olmalı ve bu nitelikleri sürdürülebilir kılmalıdır:

• Yerel yönetimlerin çalışmaları vatandaşların denetimine açık olmalıdır,

Kamu hizmetleri etkin, erişilebilir, izlenebilir ve katılımcı bir şekilde sunulmalıdır.

AB’nde tek bir yerel yönetim sistemi olmamasına rağmen, yerel yönetimlere özgü ortak özelliklerden bahsetmek mümkündür. Örneğin, belediye başkanlarıyla aynı seçimlerde seçilen belediye meclisleri, sistemin temelini oluşturur. Belediye başkanları, belediye meclisine hesap verir konumdadır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin yerel yönetimleri ilgilendirebilecek konularda alacağı kararlara aktif bir aktör olarak katılırlar.

Mali kaynakların paylaşımında ise merkezi hükümetle yerel yönetimler arasındaki gelir dağılımına uzlaşma yoluyla karar verilir. Avrupa’daki belediyeler kendi öz kaynaklarını kullanma ve bunları geliştirme yasal, yönetsel ve kurumsal kapasitesine sahiptirler. AB’nin benimsediği “yerellik (subsidiarity) ilkesi” yerel yönetimlerin yetkilerinin büyük

ölçüde genişlemesine yol açmıştır. Yerellik, kamu projelerinin ölçeklerine ve yapılarına göre, onlara en uygun merkezi veya yerel otorite tarafından tasarlanıp, uygulanması demektir. Aynı şekilde, “katılımcılık/ortaklık ilkesi” de AB fonlarının, yararlanacak kişilere mümkün olan en yakın yönetim birimince programlanması ve uygulanmasını öngörmektedir. Bu çerçevede, AB’de belediyeler geleneksel hizmetler yanında eğitim, kültür, sanat ve sporun geliştirilmesi gibi konularda daha geniş yetkilere sahiptirler. Merkezi hükümetler tarafından sunulan sosyal refahı sağlamaya yönelik hizmetler yerel yönetimlere devredilmiştir. Örneğin, işsizlikle mücadele ve ekonominin canlandırılması ile ilgili yetkiler belediyelere aittir. AB müktesebatı ve yerel yönetimler müktesebatı üye devletlerin uyması gereken kurallar bütününden oluşur.

AB müktesebatında yerel yönetimlere yönelik ve yerel yönetimlerin uygulamasından sorumlu olduğu yasal düzenlemeler aşağıda sıralanan 12 alanda ele alınmaktadır.

1.Çevre Hukuku,	7.Ayrımcılığın Önlenmesi ve Serbest Dolaşım,
2.Tüketicinin Korunması,	8.Sosyal Politika,
3.Ulaşım,	9.Kamu İhaleleri,
4.Güvenlik ve Adli İşbirliği,	10.Devlet Yardımları,
5.Enerji Yönetimi,	11.Yerel Vergiler,
6.Rekabet Hukuku,	12.Yerel Seçimler.

Türkiye’yi AB sürecinde yerel yönetimler alanında etkileyen önemli gelişmeleri şu şekilde özetlemek mümkündür. 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması, 1970 yılında imzalanan Katma Protokol, 1987 yılında yapılan tam üyelik başvurusu, 1995 yılında sağlanan Gümrük Birliği ve 1999 Helsinki Zirvesi ile kabul edilen aday ülke statüsü, Türkiye’nin Avrupa Birliği yolunda izlediği sürecin önemli aşamalarını göstermektedir. Ancak, Avrupa Birliği’nin Türk kamu yönetimi üzerindeki kapsamlı etkisi 1990’lı yılların sonunda ortaya çıkmış ve 2000’li yıllarda derinleşmiştir. Aday ülke statüsü alındıktan sonra Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkileri; Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program, İzleme Raporları, Katılım Öncesi Ekonomik Program gibi bir dizi plan ve program temelinde ilerlemiştir.

Devlet teşkilatını yeniden yapılandırmaya yönelik reform süreci, Avrupa Birliği talebiyle gündeme gelen yerellik ve bölgeselleşme olarak iki kavramın etkisinde ilerlemiştir.

Yerellik ile birlikte adlandırılan hizmette yerellik önceliği (subsidiarite), yetkileri önce en alt kademeye bırakma, bu kademenin taşıyamadığını bir üste çekme biçiminde bir yapılanma süreci olarak tanımlanmaktadır. 1992 Maastricht Anlaşması’yla temel bir ilkeye dönüştürülen bu kavramın AB açısından anlamı, kamu yetkilerinin AB üyesi merkezi yönetimden yerel ve bölgesel yönetimlere terk edilmesi, merkezi yönetimlerce de

yapılamayacak olanların Brüksel'e devridir. Böylece kamu hizmetlerinin görülmesinde öncelik ulus-altı ölçüğe bırakılmakta ve yerel yönetimler genel yetkili kılınmaktadır. Avrupa Konseyi, yerellik ilkesinin, AB üyesi olmayan ülkelerde de uygulanması talebinde bulunduğu için, Türkiye bu ilkenin hayata geçirilmesi için çaba sarf etmektedir. Yerellik ilkesi, Türkçeye 'yerindenlik', 'hizmette halka yakınlık' ya da 'yetki ikamesi' olarak da çevrilmektedir.

Yerellik ilkesi, "AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" hedefini taşıyan 9. Kalkınma Planı'nın temel ilkelerinden biri olmuştur. Bu ilke Plan'a "uygulamanın vatandaşa en yakın birimlerce yapılması esastır" ve "bölgesel-yerel kalkınma uygulamalarında yerellik esas alınacak" cümleleriyle yansımıştır. Planda "ekonomik ve sosyal gelişme eksenleri-bölgesel gelişmenin sağlanması" başlığı altında toplanan hedefler, adem-i merkezileşme uygulamasının geliştirilmesine yöneliktir. Bu kapsamda, "yerel dinamiklere dayalı gelişme" ve "yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması" hedeflenmiştir.

Türkiye'de her ne kadar bölgeler arasında gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik "kalkınmada öncelikli yöreler" adıyla 1968'den bu yana bir program yürütülse de, AB fonlarından yararlanmak amacıyla yeni bir bölgeselleşme politikası geliştirilmiştir. 2000 İlerleme Raporu'nda bölgesel örgütlenme ile ilgili olarak, Türkiye'nin topluluk kuralları ile uyumlu bir istatistiki bölge birimleri sınıflandırmasını-İBBS (NUTS-Nomenclature of Territorial Units of Statistics) Komisyon'a teklif etmesi gerektiği belirtilmiştir. İBBS, 2001 yılında AB tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ve Türkiye tarafından hazırlanan Ulusal Program'da da kısa vadeli öncelikler arasında yer almıştır. Bu çalışma, bölge istatistiklerinin toplanması, bölgenin sosyal ve ekonomik analizlerinin yapılması ve bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi amacıyla karşılaştırılabilir istatistiksel veri toplama temeline dayanmaktadır. Buna göre, ülke hiyerarşik olarak en altta 81 il, bir üstte 26 il grubu, en üstte ise 12 geniş il grubu olmak üzere üç kademeli bölge istatistik birimine ayrılmıştır. 2002 tarihli 'İlerleme Raporu' ve 2003 tarihli genişletilmiş 'Katılım Ortaklığı' belgelerinde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması'nda (İBBS) belirlenen Düzey-2'lerde bölgesel kalkınma planları hazırlanması ve bu planları uygulamak üzere bölge birimleri kurulması istenmiştir. Buna ilişkin ilk yasal düzenleme olan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun 25/01/2006 tarihinde kabul edilmiştir. Kalkınma ajanslarının, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla oluşturulduğu açıklanmıştır. Bu amaca ulaşabilmek için devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi, kaynakların yerinde ve etkin kullanımının sağlanması, yerel potansiyelin harekete geçirilmesi beklenmektedir.

AB sürecinde, Türkiye'deki yerel yönetimlerin planlama ve uygulama süreçlerine daha fazla müdahil olmaları beklenmektedir. AB sürecinde yerel yönetimlerle ilgili olarak fasıllar kapsamında ve müktesebata uyum çerçevesinde gerçekleştirilen çalışmalar Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Ocak 2013 tarihinde tamamlanan

İlerleme Raporunda yer almıştır. Sosyal Politika ve İstihdam başlıklı 19. Fasıll'da yerel yönetimlerle ilgili olarak "İş Hukuku" bölümünde çocuk işçiliği ile mücadele kapsamında, 2011 yılında hazırlanan "Fındık Üretilen İllerde Çocukların Tarladan Uzak Tutulması Eylem Planı" ile fındık üretiminin yoğun olduğu illerde yerel yönetimlerin işbirliği ile denetim ve çocuklara yönelik hizmet faaliyetlerinin yürütüldüğü belirtilmiştir.

Eğitim ve Kültür başlıklı 26. Fasıll kapsamında yapılan çalışmalarla ilgili olarak 2012 yılında yerel yönetimler tarafından hazırlanan gençlik projelerini desteklemek üzere Gençlik Projeleri Destek Programı oluşturulduğu vurgulanmıştır.

Raporun "Ulaşılabilirlik" bölümünde belediyelerin teknik personeline yönelik engellilerin ulaşılabilirliği konularında eğitim programlarının gerçekleştirildiği, Aile ve Sosyal Politika Bakanlığı ile yerel yönetimler arasında işbirliği ile engellilere yönelik hizmetler konusunda bir Sempozyum düzenlendiği belirtilmiştir. 03/12/2011 tarihinde, Dünya Engelliler Günü kapsamında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından ulaşılabilirlik alanında örnek uygulamalarıyla takdir toplayan kurum ve kuruluşlara "Ulaşılabilirlik Kalite Teşvik Ödülü" verilmiştir. Ödül alan kurumlar arasında yer alan yerel yönetimler; Türkiye Belediyeler Birliği, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Konya Büyükşehir Belediyesi, Ankara/Keçiören Belediyesi, Ankara/Çankaya Belediyesi, İstanbul/Ümraniye Belediyesi, İstanbul/Küçükçekmece Belediyesi, Antalya/Alanya Belediyesi, Sakarya/Hendek Belediyesi ve Marmara Belediyeler Birliği'dir.

Bu gelişmelerin yanı sıra mevzuat açısından müktesebata uyum konusunda yerel yönetimleri de ilgilendiren bazı çalışmalar yapılmıştır. 19/07/2003 tarihinde yürürlüğe giren 4928 sayılı Kanun ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nda farklı din ve inançlara sahip bireylerin ibadet yerlerine ilişkin mekânsal konumlanmaları düzenlenmiştir. Bu değişikliğe paralel olarak 12/12/2012 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'na "mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir" ibaresi eklenmiş ve böylece belediyelerin, sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yanı sıra mabetlerin de yapım, bakım ve onarımını sağlayabileceği hükme bağlanmıştır. Bu şekilde dini fonksiyon taşıyan binalara yönelik yapılacak masraflar, yerel yönetimlere yönelik hizmet tanımlarında yer alan "yerel" ve "müşterek" kavramları içinde değerlendirilerek yerel kaynaklardan ödeme yapılması sağlanmış olmaktadır.

"Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı 2012-2015", 10/07/2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu plan ile şiddet konusunda yasal düzenlemeler, farkındalık yaratma ve zihinsel dönüşüm, kadının güçlendirilmesi ve koruyucu hizmet sunumu, sağlık hizmetlerinin sunumu ve kurum/kuruluşlar arası işbirliği olmak üzere 5 temel alanda iyileştirmeler hedeflenmektedir. Bu alanda yapılacak en önemli çalışmalardan biri kadına yönelik aile içi şiddet ile mücadelede en önemli mekanizmaların başında gelen kadın konukevleridir. Hali hazırda Türkiye'de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlı 78, belediyelere bağlı 31, STK'lara bağlı 2 olmak üzere toplam 111 kadın konukevi bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında konukevi açmakla yükümlü belediyeler için konukevine ilişkin standartlar ve işleyiş modelleri oluşturulması hedeflenmiştir. "Yerel Yönetimlerde Belediyeler İçin Kadın Sığınmaevi, Kadın Danışma Merkezi ve

Şiddet Başvuru Hattı Uygulama Rehberi” İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından, Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu’nun teknik, Avrupa Birliği’nin mali destekleriyle yürütülen “Kadın Sığınmaevleri Projesi” kapsamında Aralık 2010 tarihinde tamamlanarak belediyelerin hizmetine sunulmuştur.

Engelliler Hakkında Kanun olarak adı değiştirilen 5378 sayılı Kanunda 12/07/2012 tarihinde yapılan değişiklik ile kamu kurum ve kuruluşlarına ait mevcut resmi yapılar ile yerel yönetimlerin hizmet alanlarına giren tüm yol, kaldırım, yaya geçidi, açık ve yeşil alanlar, spor alanları ve benzeri sosyal ve kültürel alt yapı alanları ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılmış ve umuma açık hizmet veren her türlü yapıların engelli kişilerin erişebilirliğine uygun duruma getirilmesi için tanınan süre bir yıl daha uzatılmıştır.

3/12/2008 tarihli ve 5825 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan “Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşme”nin onaylanması; Bakanlar Kurulu’nca 27/5/2009 tarihinde kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda, Denizli Belediyesi tarafından gerçekleştirilen “Engelliler Çalışıyor Projesi” 2012 yılı Avrupa Girişimcilik Teşvik Ödülü, Sorumlu ve Kapsayıcı Girişimcilik alanında birincilik elde etmiştir.

İlerleme Raporunda yerel yönetimlerin AB sürecinde kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi için başlatılan bazı projelere yer verilmiştir. Bunlar aşağıda özetlenmiştir:

- **“Valiliklerin AB Sürecinde Etkinliğinin Artırılması Projesi”:** Avrupa Birliği Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı’nın birlikte yürüttükleri proje 26/01/2010 tarihinde başlatılmıştır. AB’ye katılım müzakereleri çerçevesinde gerçekleştirilen yasal ve yönetsel reformların hayata geçirilmesi, AB’ye üyelik sürecinin daha sağlıklı anlaşılabilmesi ve AB mali kaynaklarının kullanılması konusunda valiliklerin daha etkin hale gelmelerini sağlamak amacıyla yeni yapılanmalar oluşturulması amaçlanmıştır. Bu Proje kapsamında her ilde bir vali yardımcısı “İl AB Daimi Temas Noktası” olarak belirlenmiş ve koordinasyonunda “Avrupa Birliğine Uyum Danışma ve Yönlendirme Kurulları (AB UDYK)” oluşturulmuştur. Üç ayda bir toplanan bu kurulda; ilçe kaymakamları, ilgili il müdürleri, il özel idaresi genel sekreteri, büyükşehir belediyesi genel sekreter veya yardımcısı, il belediye başkanlığından belediye başkan yardımcısı, üniversitelerin rektör yardımcıları, ticaret, sanayi ve ziraat odalarının temsilcileri ve ildeki aktif STK’lardan birer temsilci yer almıştır. Oluşturulan bir diğer birim ise eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapmakla görevlendirilen “Valilik AB Birimleri”dir.

- **“İllerimiz AB’ye Hazırlanıyor Hibe Programı”:** Valiliklerde yer alan AB Birimlerinin altyapısını güçlendirmek, teknik kapasitelerini ve etkinliklerini artırmak amacıyla 2011 yılında başlatılmış ve hibe programı ile desteklenen 25 ilin proje hedeflerine başarıyla ulaşmasıyla 2012 yılı Haziran ayında tamamlanmıştır. Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesinden toplam 1.250.000 TL ayrılmış bu programın başarısı üzerine, diğer illere de ulaşılması için programın ikinci aşaması başlatılmıştır. İkinci aşama kapsamında Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesinden ayrılmış olan 1 milyon TL’lik bütçe iki bileşen altında kullanılmıştır. “AB Faaliyetlerine Destek” bileşeni kapsamında, 13 ilin projesi destek alma-

ya hak kazanmıştır. Projelerin uygulanmasına 2012 yılında başlanılmıştır. İkinci bileşen ise bölgesel gelişime yönelik olarak gerçekleştirilmiştir.

- **“Ankara AB’ye Hazırlanıyor Projesi”**: Avrupa Birliği Bakanlığı, AB süreci konusunda farkındalığı artırmak ve AB müktesebatına uyum sürecinin yerel ayağını güçlendirmek amacıyla lokomotif iller olarak görülen İstanbul ve Ankara için 2012 yılında iki proje geliştirmiştir. Söz konusu iki projeden ilki olan “Ankara AB’ye Hazırlanıyor” projesi 27 Mart 2012’de Avrupa Birliği Bakanlığı, Ankara Valiliği ve Ankara Büyükşehir Belediyesi arasında imzalanan bir protokol doğrultusunda başlatılmıştır.

- **“İstanbul AB’ye Hazırlanıyor Projesi”**: İstanbul’da AB ile ilgili konularda farkındalığı artırmak ve yerel yönetimlerin Türkiye’nin AB’ye katılım sürecinde aktif rol oynamasını sağlamak amacıyla Avrupa Birliği Bakanlığı, İstanbul Valiliği, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Türkiye Belediyeler Birliği arasında imzalanan protokol ile Nisan 2012 tarihinde başlatılmıştır. İstanbul’un 39 ilçesinde AB ile ilgili çalışmaların yürütülmesi için Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından her ilçeden sorumlu bir uzman/uzman yardımcısı görevlendirilmiştir. Bunun yanı sıra İstanbul ilçelerinin AB yerel yönetimleri ile birlikte AB müktesebatının yereldeki uygulamalarına yönelik olarak ortak projelerle işbirliği sağlayabilecekleri “Şehir Eşleştirme Programı Teklif Çağrısı” Kasım 2012 tarihinde başlatılmıştır.

- **“Belediyelerimiz AB’ye Hazırlanıyor Projesi”**: AB müktesebatının önemli bir bölümü belediyelerin yetki alanına girdiğinden dolayı belediyelerin AB ile ilgili konularda kapasitelerinin artırılması için 2011 yılı başında Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye Belediyeler Birliği ile “Belediyelerimiz AB’ye Hazırlanıyor Projesi”ni geliştirmiştir. Proje, 2012 yılında çeşitli etkinlikler ve yeni ortaklıklarla devam etmiştir.

- **“İl Özel İdareleri AB’ye Hazırlanıyor Projesi”**: Avrupa Birliği Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Vilayetler Hizmet Birliği işbirliğiyle il özel idarelerinin AB ile ilgili konularda farkındalık kazanmaları ve idari kapasitelerini güçlendirmeleri amacıyla 28 Kasım 2011 tarihinde uygulamaya geçmiştir. Proje kapsamında il özel idare personeline Türkiye’ye sağlanan AB mali yardımları ile ilgili olarak proje hazırlama eğitimleri verilmiştir; Böylece kamu yapılanması içerisinde önemli yere sahip olan il özel idareleri ve Vilayetler Hizmet Birliği’nin, AB’ye üyelik sürecine etkili bir şekilde dahil edilmeleri hedeflenmiştir.

- **“AB Müktesebatının Yerelde Uygulanması Projesi”**: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından desteklenerek İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Türkiye Belediyeler Birliği ve Türkiye Vilayetler Hizmet Birliği’yle işbirliği ile sürdürülmesi planlanan projenin ön hazırlık çalışmaları 2012 yılı içinde tamamlanmıştır. Amaç; yerelde uygulama alanı bulunan fasıllarla ilgili bir mevcut durum çalışması yapılarak merkezi ve yerel düzeyde faaliyet gösteren aktörlerin yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi ve seçilen pilot il ve ilçelerde alan çalışmaları ile yereldeki uygulama kapasitesini güçlendirecek bir yöntemin geliştirilmesidir.

Sonuç olarak, AB'ye üyelik çalışmaları sürecinde Türkiye hem yerel yönetimlerin kapasitelerinin artırılması hem de AB müktesebatına uyum sağlamaları kapsamında yukarıda da özetlenmeye çalışılan birçok projeye ve gelişmeye konu olmuştur. Bölgesel ve yerel ölçekte yapılan çalışmalar ile sosyal politikalarından, eğitim ve kültüre ve dezavantajlı gruplara yönelik olarak kapsamlı projeler geliştirilmiş ve yerel yönetimlerin kendi ölçeklerine uygun olarak her vatandaşa hizmet götürebilme verimlilikleri artırılarak, yerinden yönetim ilkesinin esasları yerine getirilmeye çalışılmıştır.

### 3.1.2. Avrupa Konseyi ve Yerel Yönetimler

Avrupa Konseyi, Fransa, Belçika, Danimarka, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İsveç, İrlanda ve Birleşik Krallık tarafından imzalanan Londra Anlaşması'yla 05/05/1949 tarihinde kurulmuştur. Konsey'in, kuruluşundan sadece iki gün sonra Türkiye'yi ve Yunanistan'ı kurucu üye olarak üyeliğe davet etmesi üzerine Türkiye Konsey'e, üç ay sonra, Yunanistan ile birlikte Ağustos 1949'da kurucu üye sıfatıyla üye olmuştur. 1989 yılında sadece 21 üyesi bulunan Konsey'in 2012 yılında üye sayısı 47'ye ulaşmıştır.

Avrupa Konseyi'nin amaçları; insan hakları, hukukun üstünlüğü ve çoğulcu demokrasi ilkelerini korumak ve güçlendirmek; azınlıklar, ırkçılık, hoşgörüsüzlük ve yabancı düşmanlığı, sosyal dışlanma, uyuşturucu madde, çevre sorunlarına çözüm aramak; Avrupa kültürel kimliğinin oluşmasına ve gelişmesine katkıda bulunmak ve Avrupa'da demokrasiyi yeni benimseyen ülkelerle işbirliğini geliştirmek olarak özetlenebilir. Bu çerçevede; insan hakları, medya, hukuki işbirliği, sosyal ve ekonomik sorunlar, sağlık, eğitim, kültür, tarihi ve kültürel miras, spor, gençlik, çevre, sınır ötesi işbirliği ve yerel ve bölgesel yönetimler gibi alanlarda çalışmalar yürüten Konsey'in savunma dışında Avrupa toplumlarının karşılaştıkları sorunlarla ilgili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Avrupa Konseyi, kuruluşundan beri, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için çaba harcamakta, sorunların yerellik ilkesi çerçevesinde çözümlenmesi amacıyla yerel yönetimlere yardımda bulunmaktadır. Bu etkinlikler özel organlar eliyle gerçekleştirilmektedir.

Yerel ve Bölgesel Yönetimlerden Sorumlu Avrupalı Bakanlar Konferansı belirlenen bir tema çerçevesinde, her 2-3 yılda bir, üye ülkelerden birinin ev sahipliğinde gerçekleştirilmektedir. Bu konferanslar, Bakanlara yerel yönetimlerle ilgili son gelişmeleri tartışma, bu hususlarda atılacak adımları belirleme ve üye ülke bakanlarıyla bu konularda görüş alışverişinde bulunma imkânı vermektedir.

17. Bakanlar Konferansı 3-4/11/2011 tarihleri arasında "Yerel ve Bölgesel Yönetişimin İnsan Hakları Boyutunun İncelenmesi" ve "Yerel ve Bölgesel Demokrasinin Geliştirilmesi Konusunda Avrupa Konseyinin Rolünün Güçlendirilmesi" teması ile Ukrayna'nın ev sahipliğinde Kiev'de düzenlenmiştir. Bundan önceki konferansların temaları şu şekildedir;

- 2000-İstanbul'da "Yerel Sosyal Hizmetlerde Yerel Yönetimlerin Rolü",
- 2002-Helsinki/Finlandiya'da "Bölgesel Özerklik-Avrupa Modelleri ve İlkeleri",

- 2005-Budapeşte/Macaristan’da “İyi Yerel ve Bölgesel Yönetim Sağlama”,
- 2007-Valencia/İspanya’da “İyi Yerel ve Bölgesel Yönetişim-Avrupa’daki Sorunlar ve Gelişmeler”,
- 2009-Utrecht/Hollanda’da “Zor Dönemlerde Yerel ve Bölgesel Düzeyde İyi Yönetişim: Değişim Mücadelesi” temasıyla düzenlenmiştir.

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi tarafından Avrupa kimliğine ve Avrupa’nın dünya ile ilişkilerinin gelişmesine yapılan katkılardan dolayı verilen “Avrupa Ödülü” yerel yönetimler açısından teşvik edici olmaktadır. 1955’ten günümüze bu ödülü Türkiye’den İstanbul, Bursa ve Ankara kentleri almıştır.

### **Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK-CLRAE)**

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK), Avrupa Konseyi’nin üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetim sistemini yönlendirdiği danışma organıdır. Ülkelerin seçilmiş yerel yöneticilerinden oluşan bu örgüt, Konsey üyesi ülkeleri izleyerek, yerel yönetim sistemlerini belli ilkeler doğrultusunda değiştirmeye teşvik etmektedir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, toplam 315 üyeli iki meclisten (bölgeler ve yerel) oluşmaktadır. Türkiye her iki mecliste de temsil edilmektedir.

AYBYK’nın kuruluş belgesinde yer alan amaçları şöyle özetlenebilir;

- Yerel ve bölgesel yönetimlerin Konsey çalışmalarına katkılarını sağlamak ve Avrupa Birliği hedefine ulaşmada yerel ve bölgesel yönetimlerin desteğini almaya çalışmak,
- Yerel ve bölgesel özerkliğin güçlendirilmesine katkı sağlamak amacıyla Bakanlar Komitesi’ne öneriler sunmak,
- Yerel ve bölgesel yönetimler arası dayanışmayı arttırmak,
- Kendi sorumlulukları kapsamında, Avrupa Konseyi genel dış ilişkiler politikasına uygun kararlar çerçevesinde uluslararası kuruluşlar ile ilişkiler sağlamak,
- Hem ulusal, demokratik yerel ve bölgesel yönetim birlikleri ile yakın işbirliği kurmak; hem de Konseye üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerini temsil eden Avrupa kurumlarıyla yakın işbirliği içinde olmak,
- Tüm üye devletlerde ve Avrupa Konseyi’ne katılmak için başvurmuş olan devletlerde yerel ve bölgesel seçimlerde gözlemcilik yapmak ardından rapor ve tavsiye kararları hazırlamaktır.

Adem-i merkezileşme, Türkiye’nin 1950’den bu yana üyesi olduğu Avrupa Konseyi’ne bağlı “Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi” tarafından izlenmekte ve teşvik edilmektedir. Kongre’nin 1996 yılından bu yana sistematik izleme raporları ve tavsiye kararları yayımlanmaktadır. Kongre, Türkiye yerel yönetim sistemiyle ilgili olarak, 1997 yılında bir “tavsiye kararı” almış, sonra bunu “karar”a çevirmiştir. Bu kararda yerel ve bölgesel yönetimlerin ağır bir devlet vesayeti altında olduğu vurgulanmıştır. Türkiye,



bu kararı da dikkate alarak kendi iç dinamikleri doğrultusunda yasal ve yönetsel düzenlemelerle merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde bir dizi yapısal reformlar yapmıştır.

### **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**

15/10/1985 tarihinde imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, bütün Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim geleneklerini birleştirmeyi amaçlayan bir metindir. Başlangıç bölümünde Şartın temeli, “yurtaşların kamu işlerinin yönetimine katılma hakkı” olarak açıklanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç ana bölümden meydana gelmektedir; Birinci bölümde özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı temel ilkeler yer almakta, özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele oturtulması gereği önemle vurgulanmaktadır. Bu bölümde özerk yerel yönetim kavramının tanımı şöyle yapılmaktadır; “Özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.” (md. 3, prg. 1).

Yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin azaltılması ve kendilerine görevlerinin önemiyle orantılı mali kaynak sağlanması gereği de yine birinci bölümde ifade edilmektedir.

İkinci bölümde, bu Şart’ı onaylayan devletlerin yükümlülükleri ve sorumlulukları ile ilgili kurallar yer almaktadır. Şart’ın son bölümü ise uygulama ve yürürlük koşullarına ait kuralları içermektedir.

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı, Bakanlar Kurulu’nun 20/09/1988 tarihli ve 88/13296 sayılı kararıyla bazı maddelerine çekince koyarak kabul etmiştir. TBMM 08/05/1991 tarihli ve 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun ile bazı maddelerini kabul ederek onaylamış ve diğer maddelerinin veya fıkralarının bilahare kabulünü beyana Bakanlar Kurulu’nu yetkili kılmıştır. Bakanlar Kurulu, 06/08/1992 tarihli ve 92/3398 sayılı kararıyla, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı Kanunla konulan çekincelerle onaylamıştır (RG: 03/10/1992, 21364). Her ne kadar Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer alan bazı maddelere çekince koymuş ise de, bu metin içinde bölüm temasına göre vurgulandığı üzere gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarıyla idari ve mali özerklik bağlamında çekince konulan maddelerden daha ileri düzenlemeler yapılmıştır.

### **Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi**

Kongre’nin girişimleriyle hazırlanan “Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi” yerel yönetimlerin sınır ötesi işbirliği yapmalarına ilişkin önemli bir belgedir. 21/05/1980 tarihinde Madrid’de Avrupa Konseyi’ne üye olan ve olmayan devletler için imzaya açılan Sözleşme, yürürlüğe girebilmesi için asgari 4 üye devletin onaylaması koşulu 22/12/1981 tarihinde gerçekleşince resmen

yürürlüğe girmiş olup Eylül 2011 itibariyle 37 ülke tarafından onaylanmış, 2 ülke tarafından ise imzalanmış ancak henüz onaylanmamıştır. Türkiye, Sözleşme’yi 04/02/1998 tarihinde imzalamıştır. 06/02/2000 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 4517 sayılı Kanunla TBMM tarafından ”İşbu Sözleşme, Türkiye’nin diplomatik ilişkisi bulunan ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulacak işbirliği bakımından ve sadece Türkiye’deki özel idareler, belediyeler, köyler ve bu amaçla kurulmuş mahalli idare birliklerinde geçerli olmak kaydıyla hüküm ifade edecektir.” şeklinde bir bildirimde bulunulması suretiyle onaylanması uygun bulunmuştur. Sözleşme, 10/05/2000 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2000/324 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanarak 12/10/2001 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

Sözleşme sınırın her iki tarafındaki yerel yönetimler arasında işbirliğini öngörmekte ve sınırlarda bölgesel planlama, ekonomik kalkınma ve çevre korunması gibi model düzenlemeleri içermektedir.

### **Avrupa Kentsel Şartı (I-II)**

Avrupa Kentsel Şartı-I, Avrupa Konseyi tarafından 1980-1982 yılları arasında düzenlenen “Kentsel Rönesans İçin Avrupa Kampanyası” kapsamında geliştirilen kentsel politikalarından yola çıkılarak hazırlanmıştır. Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Konferansı’nda 1992 yılında kabul ve ilan edilen ve yalnızca yerel yönetimlere özgün olarak imzaya açılmıştır. Şart-I, 20 maddelik kentli hakları ile ilgili bir deklarasyon ve kentsel gelişmenin farklı boyutlarına ilişkin açıklamalı paragraflarla desteklenen 13 maddelik kısa ve açık ilkelerden oluşmaktadır. Şartta şiddetten, her tür kirlilikten, bozuk ve düzensiz kent çevrelerinden arınma; yaşadığı kent çevresini demokratik koşullarda kontrol edebilme; insanca konut edinme, sağlık ve kültür hizmetlerinden yararlanma ile dolaşım özgürlüğü gibi temel kentli haklarının olduğu inancını esas kabul etmektedir. Ayrıca söz konusu hakların yaş, cinsiyet, ırk ve inanç ayrımı yapmadan tüm insanlara eşit koşullarda tanınmasını savunmaktadır.

Bu kapsamda, hem yerel yönetimler arasında hem de yerel yönetimler ile kentli halk arasında işbirliğini amaçlayan Şart, fiziksel kirlilikten arınmış, yerel demokrasi ile yönetilen ve her türlü düzensizlikten uzak bir kentte yaşamayı kapsayan kentli haklarına sahip olduğunun altını çizmektedir. Kentli hakkını esas olarak kabul eden Şart, ulusal ve uluslararası ilişkilerin boyutunun değiştiği ve buna bağlı olarak yerel yönetimlerin farklılaştığı gerekçesiyle 2008 yılında birtakım güncellemeler yapılarak “Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto” başlığı altında yenilenmiştir. Avrupa Konseyi, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin 27-29/05/2008 tarihindeki 15. Genel Kurul Toplantısı’nda “Avrupa Kentsel Şartı-II” kabul edilmiştir. Yayımlanan deklarasyonda, ilk kabul edilen Şart-I’deki bazı ilkeler yeniden tanımlanmış ve kentsel yaşama yeni bir yaklaşım getirilmiştir. Avrupa Kentsel Şartı-II’ye ilişkin olarak Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nce alınan kararda Avrupa Konseyi üye devletlerin yerel yönetimlerini;

• Eylemlerinde ve politikalarında yeni bir kentlilik için Avrupa Kentsel Şartı-II’de tanımlanan ilkeleri uygulamaya,

- Avrupa Kentsel Şartı-II'yi yerel ortaklarına ve halka dağıtarak, kentli vatandaşlarının Şartta belirtilen ilkeler ve ana maddeler konusunda bilgi sahibi olmalarını sağlamaya çağırılmaktadır.

Aynı kararda Kongre, hükümet dışı kuruluşların Avrupa Kentsel Şartı-II'yi kendi ülkelerindeki yerel yönetimlere en geniş şekilde dağıtmalarını, etkinlikler düzenlemelerini ve Avrupa Kentsel Şartı-II'de tanımlanan ilkelerin yerel politikalara entegre edilmesini teşvik etmektedir. Kentli hakları bağlamında Avrupa Kentsel Şartı kentli hakları alanındaki en önemli bölgesel belgelerden biridir. Kentlilere, diğer insan haklarına ek olarak tanınan hakların ortak özelliği, bu hakların diğer insan hakları gibi, insan hakları hukukunun aradığı unsurları taşımasıdır. Kentli hakları kategorisi içinde, birinci ve ikinci kuşak haklar ile çevre hakkı gibi dayanışma hakları içerisinde bulunan haklar da bulunmaktadır. Anılan hakların bir diğer temel özelliği, işbirliğini ve dayanışmayı zorunlu kılmasıdır. Bu haklar, kentlilerin insan onuruna uygun bir yaşam sürdürmesi için zorunludur. Türkiye'de henüz Şartı imzalayan bir belediye yoktur.

### **Avrupa Peyzaj Sözleşmesi**

Avrupa'nın doğal ve kültürel peyzajlarının bir bütün olarak korunması, yönetilmesi ve planlanması konusunda bir çerçeve sözleşme olan Avrupa Peyzaj Sözleşmesi, Konsey tarafından 20/10/2000 tarihinde imzaya açılmış ve 29 ülke tarafından imzalanarak onaylanmıştır. Sözleşme, 01/03/2004 tarihinde uluslararası platformda yürürlüğe girmiştir. Türkiye tarafından Sözleşme 20/10/2000 tarihinde imzalanmış, 17/06/2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4881 sayılı Kanun ile TBMM tarafından onaylanması uygun görülmüştür. 27/07/2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2003/5908 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Sözleşme onaylanmış ve 01/03/2004 tarihinden itibaren yürürlüğe konulmuştur.

Sözleşmenin genel amacı, peyzajın korunması, yönetimi, planlamasını geliştirmek ve bu konularda Avrupa'da işbirliğini oluşturmaktır. Sözleşmeyi imzalayan ülkeler, peyzajı kanunlar çerçevesinde insan çevresi için gerekli bir unsur olarak tanımak; peyzaj politikalarını belirlemek, uygulamak ve buna uygun prosedürleri oluşturmak; bu politikaları bölgesel, şehirselle, kültürel, çevresel, tarımsal, sosyal ve ekonomi politikalarıyla bütünleştirmek; peyzaj konusunda bilinç düzeyini artırmak, eğitim programları düzenlemek; ülkesindeki peyzajı tanımlama ve değerlendirmeye tabi tutmak; peyzaj kalite hedeflerini belirlemek; peyzajı korumak, yönetmek veya planlamak amacıyla bazı uygulamaları hayata geçirmekle yükümlü kılınmıştır. Avrupa Peyzaj Sözleşmesi (APS) dinamik bir yaklaşımdır. APS, yerel boyutu ile değerlendirildiğinde yerel yönetimler düzeyinde peyzaj kalitesinin korunması ve artırılması için:

- Peyzajları koruyucu, yönetici, planlayıcı politikalar ve kurallar uygulamaya;
- Peyzajın önemi ve değerini tanımaya teşvik etmeye yönelik hedeflerin saptanmasını içermektedir.

Sözleşme, bütün peyzajların korunmasını, yönetimini ya da planlanmasını etkileyecek kararlarda katılımcı bir yaklaşım istemektedir. Sözleşmenin yerel seviyeden Avrupa seviyesine kadar birçok resmi politika ve resmi ya da özel faaliyet alanları üzerinde etkileri bulunmaktadır. Bunların yanı sıra Sözleşmenin uygulanmasında sorumlulukların bölüşümü madde 4’de sözleşmeye taraf olan ülkelerin özellikle 5. ve 6.maddeleri kendi kuvvetler ayırımına göre, anayasal ilkelerine ve idari düzenlemelerine uygun olarak ve yetki devri ilkesine saygı göstererek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı dikkate alarak uygulayacakları belirtilmiştir. İlgili taraflar Sözleşme’nin uygulanması için kendi mevzuatında düzenleme yapmakla yükümlüdür. Hem yerel yönetimler hem de merkezi yönetime sorumluluklar verilmiştir. Peyzajların kültürel ve doğal değerlerinin üzerinde birçok tehdit bulunduğu için mevcut yasal boşluğun giderilmesine yönelik olarak bu sözleşme düzenlenmiştir. Türkiye’de peyzajlar üzerindeki çeşitli baskılara rağmen (kentleşme, sanayileşme, madencilik vb.) bu alandaki mevzuat eksiklikleri, planlama süreci içinde henüz peyzaj planlamanın yer almaması bu alandaki politika ve uygulama eksikliklerinin bu sözleşmede belirtilen taahhütlerin yerine getirilmesi ile giderilmesi beklenmektedir.

### **3.1.3. Birleşmiş Milletler (BM) ve Yerel Yönetimler**

Dünya genelinde 170 ülkede, 130’a yakın temsilcilikle faaliyet gösteren Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), kamu yönetimi reformu kapsamında adem-i merkezileşme politikasını etkileyen en önemli aktörlerden biridir. UNDP, adem-i merkezileşme sürecini Kalkınma İçin Yerelleşmiş Yönetişim (KYY) modeliyle yönlendirmektedir. Bu modelin temel hedefi; “merkezi yönetim, taşra yönetimi ya da yerel yönetimler gibi çeşitli düzeylerde, kamu-özel ve sivil toplum aktörlerinin iyi yönetim kapasitelerinin artırılmasıdır.

UNDP kaynaklı Demokratik Yönetişim Fonu çerçevesinde, 2001 yılında başlayan proje desteği kapsamında Türkiye’de 2004, 2005 ve 2006 yıllarında “mali yerelleşme”, “güvenlik sektörü ve gözetimi” ile “kadınların siyasi yaşama katılımı” alanlarındaki projelere destek verilmiştir. Ülke İşbirliği Çerçevesi’nde (CCF 2001-2005) ise yönetim ve adem-i merkezileşme UNDP’nin Türkiye’deki en temel iki işbirliği alanı olarak tanımlanmıştır.

Türkiye’de İçişleri Bakanlığı, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği ortaklığında Ağustos 2005 tarihinde bir proje başlatılmıştır. “Yerel Yönetim Reform Programına Destek” başlığını taşıyan proje, Avrupa Birliği fonlarından desteklenmiş, UNDP eliyle yürütülmüştür. Projenin amacı “Türk idari sistemini modernleştirmek ve demokratikleştirmek, böylece AB standartları ile uyumlu hale getirmek ve gelecekteki AB üyeliği için idari kapasiteleri güçlendirmek” olarak açıklanmıştır. Proje, Yerel Yönetim Reform Programı’nın üç ana boyutunun uygulanmasına destek vermektedir. Bu boyutlar;

- Reform kapasitelerinin güçlendirilmesi (İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı, yerel yönetimler, hizmet birlikleri);
- Belediyelerde bütçe usullerinin ve hizmet performansının iyileştirilmesi;

- İnsan kaynaklarının etkinliğinin ve verimliliğinin güçlendirilmesi (seçilmiş temsilciler, atanmış meslek memurları, yerel kamu maliyesi ve yönetimi alanında danışman olarak çalışan özel sektör temsilcileri) olarak belirtilmiştir.

### **Küresel Çevre Fonu (Global Environment Facility-GEF) Küçük Destek Programı (SGP)**

GEF Küçük Destek Programı (SGP), Küresel Çevre Fonu (GEF)'nin bir parçasıdır. SGP, sivil toplum kuruluşlarının ve yerel toplulukların, biyolojik çeşitliliğin korunması ve sürdürülebilirliği ile iklim değişikliğiyle mücadele faaliyetlerinde destek sağlamaktadır. Doğa koruma ve yenileme amacına yönelirken, insanların refahı ve geçim kaynaklarını da gözeterek sivil toplum projelerine fon ve tecrübe desteği veren SGP, yerel ve sivil girişimin, insani ve çevresel öncelikler arasındaki dengeyi kurabileceği inancı ile hareket etmektedir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından uygulanan SGP, Birleşmiş Milletler Proje Hizmetleri Ofisi (UNOPS) vasıtasıyla 105 ülkede yürütülmektedir. UNDP bu programı, GEF'in üç uygulayıcı kurumu olan Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP), UNDP ve Dünya Bankası adına uygulamaktadır. SGP'nin öncelikleri biyolojik çeşitlilik ve iklim değişikliğidir. UNDP tarafından yürütülen "Küçük Destek Programı" 5. Uygulama Dönemi'nde yerel yönetimlerle ilgili olarak şu konularda proje desteği vermektedir:

- Korunan alanlar, önemli doğa alanları, denizel ve karasal peyzaj alanları ve yöre halkının koruduğu alanların sürdürülebilir kullanımına yönelik yöre halkının katılımcı ve gelir getirici (ekoturizm vb.) uygulamaları,

- Yerel düzeyde düşük karbonlu, yenilenebilir enerji (jeotermal, rüzgâr, güneş, biyokütle, biyoyakıt, su vb.) teknolojilerinin (ürün, hizmetler ve süreçler) geliştirilmesi, gösterimi ve transferine yönelik çalışmalar,

- Yerel düzeyde geleneksel bilgi ve yaklaşımları kullanan iklim dostu uygulamalar,

- Kamu, özel sektör ve sivil toplum işbirliğiyle; yerel düzeyde, kamu ortak kullanım alanlarında, enerji ihtiyacını azaltan veya etkin kullanımını teşvik eden iklim ve doğa dostu çalışmalar,

- Sivil toplum kuruluşları ve belediyelerin ortaklığında motorsuz taşıt ulaşım imkânlarının geliştirilmesi çalışmaları,

- Yerel yönetimler işbirliğiyle, düşük sera gazı salımı yapan ulaşım alternatifleri ve sürdürülebilir kentsel ulaşımaya yönelik yenilikçi çalışmalar,

- Tarımsal biyolojik çeşitliliğin, köy çeşitleri, tarım ürünlerinin yerel türleri veya genetik çeşitleri, ağaç türleri, çiftlik hayvanları, balık ve diğer ticarete konu olan türler aracılığıyla, korunması ve desteklenmesi yönündeki uygulamalar,

- Arazi kullanımı ve değişimiyle ilgili planlama, karar ve izleme süreçlerine yöre halkının, kişilerin ve yerel sivil toplum örgütlerinin etkin katılımıyla ilgili çalışmalar,
- Toprak erozyonu, ormansızlaşma, yanlış tarım uygulamaları ve aşırı otlatma vb. arazi kullanımı ve biyolojik çeşitlilik üzerindeki olumsuz etkilerin azaltılmasına yönelik yerel düzeyde örnek uygulamalar,
- Yerel düzeyde katılımcı su yönetimi mekanizmalarının çevresel etkileri dikkate alacak şekilde geliştirilmesi yönündeki çalışmalar,
- Kalıcı organik kirleticilerin kullanımının, ilgili sözleşme uyarınca azaltılması, atık depolama ve kullanımı üzerine kapasite artırma çalışmaları,
- GEF-SGP odak alanlarında; STK'ların, birliklerin, yerel üreticilerin, bilimsel topluluk ve devlet/kamu kurumlarının da dâhil olduğu tematik iletişim ve işbirliği ağlarının oluşturulması,

Bu destek programlar kapsamında hazırlanan projelere örnek olarak Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı (TTGV) tarafından gerçekleştirilen “GEF Küçük Destek Programı (SGP) İklim Değişikliği ile Mücadele Odak Alanında STK Kapasite Geliştirme, Proje Yönlendirme, Proje İzleme ve Değerlendirme için Ortaklık Projesi” verilebilir. Bu proje ile iklim değişikliğine karşı mücadelede, yerel ve sivil girişimlere sağladığı küçük fonlarla, kalıcı ve etkili çözümlerin üretilebilmesine imkan sağlamaktadır. Sürdürülebilir gelişme ve yaşam kalitesinin yükseltilmesinde önemli bir etmen olan insan kaynaklı sera gazı salımlarının azaltımı amacıyla kullanılan teknoloji seçenekleri ve farklı sektörlerde sera gazı emisyon hesaplarına ait örneklerin yerel ve sivil girişimlere yol göstermesi hedeflenmiştir.

## **HABITAT I, II**

Habitat I, 1976 yılında Kanada'nın Vancouver kentinde “Kent Zirvesi” başlığı altında yapılmıştır. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 19 Aralık 1994'te, Habitat II'nin bir kent zirvesi olması kararını almış ve New York'ta Birleşmiş Milletlere bağlı Habitat II sekreteryasını kurmuştur. Habitat II toplantısı Türkiye'nin ev sahipliğinde 3-14 Haziran 1996'da “Sürdürülebilir bir Yerleşme” ve “Herkes Konut ve Yeterli Barınak Sağlanması” teması başlığı altında gerçekleştirilmiştir.

Her yıl Ekim ayının ilk Pazartesi günü, tüm insanlık için temel bir hak olan “yeterli ve sağlıklı” barınma hakkının devletler ve kentler düzeyinde karşılanmasına katkı sağlamak amacıyla, “Dünya Konut Günü” ve “Dünya Habitat Günü” olarak kutlanmaktadır. Farklı bir tema çerçevesinde kutlanan Dünya Habitat Günü'nün 2011 yılı teması Birleşmiş Milletler tarafından “Kentler ve İklim Değişikliği” olarak belirlenmiştir. Birleşmiş Milletler tarafından tema seçimine ilişkin yapılan değerlendirmede; 21. Yüzyılda dünya gelişiminin önündeki en zorlu koşulun iklim değişikliği olduğu belirtilirken, önümüzdeki 10, 20 ve 30 yıllık zaman dilimlerinde kentlerin bu koşullara nasıl yanıt vereceğinin öngörülemediği belirtilmiştir. 2011 yılı için belirlenen temayla kentlerin geleceğine yönelik ortak sorumluluğun altını çizmeyi hedefleyen Birleşmiş Milletler, iklim değişikliğinin

doğal sonuçlarından biri olan afetlerin en büyük etkisinin kentlerde görülmesinin yanı sıra, kentlerin de iklim değışikliği üzerinde büyük paya sahip olduğu vurgulanmıştır.

Birleşmiş Milletlerin, 2011 yılı Dünya Habitat Günü için belirlemiş olduğu “Kentler ve İklim Değişikliği” teması, özellikle yerel yöneticiler için sürekli gündem maddesi haline getirilerek, bir yandan sera etkisinin oluşmasına katkı sağlayan yanlışlardan uzaklaşmaya yönelik adımlar atılırken, diğer yandan iklim değışikliğinin olası sonuçlarına karşı ciddi önlemlerin yerel ölçekten başlayarak bölgesel ve ulusal ölçekte vakit geçirilmeden alınmasını sağlamak mümkün olacaktır. Her sene yaşam alanları için önemli temalar belirleyerek merkezi ve yerel yönetimlere yol gösterici olma hedefini amaçlayan BM, Dünya Habitat Günü’nün 2012 yılı temasını ise “Değişen Kentler, İnşa Edilen Fırsatlar” (Changing cities, building opportunities) olarak belirlemiştir. Günümüzde kentlerde yaşanan sorunlara dikkat çekmek, dünyanın giderek artan kentli nüfusuna çok acil olarak daha iyi hizmet ve fırsatlar sunmak, kentleri iyileştirmek amacıyla bu tema belirlenmiştir. Bu tema kapsamında yapılacak çalışmalar Türkiye’de özellikle yerel yöneticiler için yol gösterici nitelikte olacaktır.

### **Afetleri Azaltma Uluslararası Stratejisi (UNISDR)**

Birleşmiş Milletler tarafından 1987 yılından bu yana, Sasakawa ödülleri, BM Afetleri Azaltma Uluslararası Stratejisi (UNISDR) kuruluşu tarafından iki yılda bir verilmektedir. UNISDR tarafından 2010-2011 yıllarında yürütölen “Dirençli Kentler Kampanyası” nedeniyle, 2011 yılında ödölün özellikle risk azaltma çabalarında başarılı olan kent yönetimlerine verilmesi öngörölmüştür. Bu kampanyanın 2015 yılına kadar sürmesi planlanmaktadır.

Uluslararası Dirençli Kentler Kampanyasına katılan 635 kent yönetimi arasında İstanbul, Yalova ve Antalya olmak üzere Türkiye’den üç katılım gerçekleşmiştir. Ödöl için 32 kent adına başvuru yapılmış, bunların yalnızca 25’i jüri tarafından değerlendirmeye uygun bulunmuştur. Değerlendirmeye alınan 25 başvurudan altısı, üç farklı ödöl kategorisi için uygun görölmüştür. Birleşmiş Milletler Afet Zararlarının Azaltılması Sasakawa Ödüllerinden, parasal ödöl Kuzey Vancouver (Kanada), San Francisco (Filipinler), Santa Fe (Arjantin) arasında paylaştırılmıştır. Seçkinlik Sertifikası Deprem Yeniden Yapılandırma ve Rehabilitasyon Otoritesi- ERRRA (Pakistan) ve Bhubaneswar Kenti’ne (Hindistan), Liyakat Sertifikası ise CEPREDENAC (Guatemala) kuruluşuna verilmiştir. Söz konusu ödöller 8-13 Mayıs günlerinde Cenevre’de, “Küresel Platform” kapsamında yapılan törende açıklanmıştır. Prestijli parasal ödöl alanların üçü ve seçkinlik sertifikası alanlardan biri, yerel düzeyde afet risk ve zararlarını azaltma çalışmaları yürüten, yani sakınım planlaması yapan yerel yönetimler ve planlı kentlerdir.

BM Afet Risk Azaltma Kuruluşu tarafından yürütölen güvenli okullar ve hastaneler, dirençli kentler gibi kampanyalar ile afet risk ve zararlarını azaltma çalışmaları desteklenmektedir. Bu faaliyetler kapsamında en iyi uygulama örnekleri seçilerek, hem ödöllandirilmekte, hem de uluslararası platformlarda tanıtılmaktadır. Yerel yönetimler bütünleşik afet yönetiminin her aşamasında hayati öneme sahip hizmetler sunmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimler, mekânsal planlamadan, konut üretimine, temiz içme suyu sağlamaktan, atık suların uzaklaştırılmasına, sağlık, eğitim, ulaşım, zabıta, itfaiye hizmetlerinden, katı atık hizmetlerine kadar pek çok hizmetin yönetiminde, koordine edilmesinde ve sunulmasında görevli ve sorumludur. Bu bağlamda özellikle, afet risk ve zararlarının azaltılmasına ilişkin sakınım planlaması çalışmalarının büyük bölümünü yürüten yerel yönetimlerin, bu alanda dünyadaki en iyi uygulamaları dikkate alıp, yerel özellikleri hesaba katarak uygulamaları büyük öneme sahiptir. Ayrıca, bu ödüllere layık olmak amacıyla yerel yönetimler tarafından yürütülecek afet risk ve zararlarını azaltma çalışmaları hem yerel halkın afetlerden korunmasına yardımcı olacak, hem de uluslararası platformlarda yörenin afetselliği ve zarar görebilirliği ile ilgili hassasiyet oluşturacaktır.

### **Yerel Gündem 21**

Birleşmiş Milletler tarafından 1992 yılında gerçekleştirilen Çevre ve Kalkınma Konferansında (UNCED) kabul edilen küresel eylem planı Gündem 21, idare merkezli yönetim anlayışına, toplum merkezli olma yönünde demokratik bir boyut kazandırarak, sürdürülebilirlik, dayanışma, işbirliği gibi kavramlar çerçevesinde alışılmışın dışında bir “yönetişim” anlayışı ortaya koymuştur. Gündem 21’in ilke, amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla 1996’da İstanbul’da toplanan Habitat II “Kent Zirvesi” de dahil olmak üzere birçok uluslararası konferans düzenlenmiştir. Gündem 21 içinde, BM Kalkınma Programı’nın (UNDP) koordine ettiği ve desteklediği Yerel Gündem 21 Eylem Planı dünyada başta Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok ülkede uygulanmaktadır. Türkiye’de Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın (UNDP) desteğiyle UNDP, Türkiye ve IULA-EMME tarafından 1997 yılı sonunda imzalanan bir anlaşma ile “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi” başlatılmıştır. Yerel Gündem 21, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına sivil toplumu dâhil ederek yerel yönetişimi güçlendirme amacını taşımaktadır. Bu kapsamda, hem yerel yönetimler arasında hem de yerel yönetimler ile yerel halk arasında dayanışmayı ve işbirliğini hedefleyen Yerel Gündem 21, yerel demokrasinin gelişimine de katkı sağlamaktadır.

Yerel Gündem 21 programı kapsamında Türkiye’de çeşitli belediyelerde Kent Konseyleri kurulmuştur. Kent konseyleri 2004 yılında mülga 5272 sayılı Belediye Kanunu ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yer alarak yasal güvenceye kavuşturulmuştur.

#### **3.1.4. Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (CEMR)**

Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (CEMR), 1951 yılında Cenevre’de kurulmuştur. CEMR, kardeş şehir ilişkilerini artırmaya yönelik bir kurumdur. Kardeş şehir, coğrafi olarak uzakta olan yerleşim yerlerinin, kültürel ve ticari ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla oluşturdukları birliktelik olarak tanımlanmaktadır. CEMR Avrupa’daki en büyük yerel ve bölgesel yönetimler örgütüdür. Türkiye’den pek çok şehrin kardeş şehri bulunmaktadır. Bu kentlere farklı bir vizyon ve ilişki mekanizması kazandırmaktadır.



### 3.1.5. Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Ortadoğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı (UCLG-MEWA)

Eski adıyla Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (IULA-EMME) IULA'nın dünya ölçeğindeki altı bölge teşkilatından biri olarak Türkiye'de 1987 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile faaliyetlerine başlamıştır. IULA-EMME, birçok uluslararası kuruluşun, bölgedeki ve Türkiye'deki yerel yönetimlere ulaşmasını sağlamakla kalmayıp, aynı zamanda Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi'nin (WALD) kurucu üyelerindendir. Yerel yönetimlerin oluşturduğu ulusal ve bölgesel kuruluşlar (dernek, birlik vb.) ile diğer bireysel yönetimler (kent yönetimleri, belediyeler, vb.) IULA Dünya Teşkilatına üye olabilmektedir. IULA'nın bölgedeki ve Türkiye'deki üyeleri aynı zamanda IULA-EMME üyesidir. IULA-EMME, faaliyet gösterdiği bölge düzeyinde ve Türkiye'de etkin bir üyelik ağına sahiptir. Türkiye'deki üyeler, İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Kayseri, İzmit ve Konya Büyükşehir Belediyeleri ile Marmara Belediyeler Birliği (eski adıyla Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği), Ege Belediyeler Birliği, Güney Doğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği, Akdeniz Belediyeler Birliği, Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği gibi bölgesel belediye birliklerini ve Türkiye Belediyeler Birliği'ni kapsamaktadır. Bölge ölçeğinde de IULA-EMME, çok sayıda kenti ve belediyeyi, doğrudan ya da temsil edildikleri bölgesel kuruluşlar aracılığıyla bünyesinde bulundurmaktadır. Bunlar arasında, IULA nezdinde özel bir statüsü olan İslam Başkentleri ve Kentleri Teşkilatı (OICC), Arap Kentler Birliği/ Arap Kentsel Gelişme Enstitüsü (ATO/AUDI) ve Arap İdari Gelişme Teşkilatı (ARADO) gibi bölgesel ölçekte faaliyet gösteren kuruluşlar bulunmaktadır. Bunların yanı sıra, Tunus Kentler Birliği, Tahran, Rabat, Riyad ve Kuveyt Belediyeleri ve Kahire Valiliği gibi büyük kentler ve birlikler de yer almaktadır.

Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (IULA-EMME), 2004 yılında yapılan tüzük değişikliğiyle, Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı, Ortadoğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı (UCLG-MEWA) olarak değiştirilmiştir. UCLG-MEWA Türkiye Cumhuriyeti kanunlarıyla yönetilen, kâr amacı gütmeyen yasal, kurumsal ve işlevsel haklara sahip bir yapıdadır.

UCLG Dünya Teşkilatı'nın, 2004 yılında Paris-Fransa'da yapılan Kuruluş Kongresi'nde kabul edilen Anütüzüğü'ne uygun olarak, Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Ortadoğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı Anütüzüğü, 05/05/2004 tarihinde, UCLG Kuruluş Kongresi ile eşzamanlı olarak yapılan UCLG-MEWA Kuruluş Kongresi sırasında kabul edilmiştir. Anütüzük'te UCLG-MEWA'nın görevi, yerel yönetimler arasında ve dünya toplumu içinde, işbirliği yoluyla, yerel yönetimin değerlerini, amaçlarını ve önceliklerini geliştirerek, demokratik yerel yönetimin dünya ölçeğinde birleşik sesi ve sözcüsü olmak şeklinde belirlenmiştir.

UCLG-MEWA'nın amaçları arasında bölgede güçlü ve etkili demokratik yerel yönetimi hayata geçirmek, üyeler arasında birlik ve işbirliğini teşvik etmek, yerel yönetimlere yönelik olarak bölgede ve dünya ölçeğinde bilgilendirme ve ana bilgi kaynağı olmak gibi hususlar yer almaktadır. "Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler" in kuruluşu

demokrasi, yerel özerklik, hizmet sunumunda yerel yetkilendirme olmak üzere üç ilke üzerinden hareket etmektedir. 100'den fazla ülkeden üyeleri bulunan yeni dünya teşkilatı, kentler ve yerel yönetimler alanında dünyanın en geniş kapsamlı oluşumu haline gelmiştir. Büyüklükleri ve kentsel veya kırsal olma özellikleri göz önüne alınmaksızın, yerel yönetimlere dünya çapında temsil edilmeleri ve çıkarlarını savunmaları için seslerini duyuracakları bir ortak zemin sunmaktadır. Aynı zamanda Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler, yerel yönetim konularında Birleşmiş Milletler nezdinde yerel yönetimlerin resmi sözcüsü konumundadır.

### **Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD)**

Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA)<sup>4</sup>, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Orta Doğu ve Batı Akdeniz Bölge Teşkilatı (IULA-EMME)<sup>5</sup>, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Marmara Belediyeler Birliği ile diğer yerel yönetimler tarafından oluşturulmuştur. WALD, 08/07/1992 tarihinde, birçok ülkeden gelen belediye başkanları, yerel yönetim yetkilileri ve sivil toplum üyelerinin katılımıyla oluşturulan bir toplantı ile tanıtılmış ve faaliyetlerine başlamış, 21/01/1993 tarihinde kuruluşunu tamamlamıştır. WALD, gönüllü bir kuruluştur. Değişen koşullar altında yerel demokrasiyi sağlamak ve sürekliliğini artırmak WALD'ın amaçları arasındadır. Bu amaçlara ulaşmak için seminer, konferans ve atölye çalışmaları yürütüleceği ve geniş katılım sağlanan tartışma ortamları yaratılacağı, eğitim programları hazırlanacağı, araştırma ve işbirliği projeleri yürütüleceği kararlaştırılmıştır. Yerel demokrasiye katkı sağlayacak yayınlar çıkarmak diğer bir faaliyet alanıdır.

WALD Türkiye'de yerel yönetimlere yönelik düzenlediği araştırma ve işbirliği projeleri bir yandan kentlerde demokratik yönetim örnekleri yaratmayı amaçlamakta, diğer yandan kent yoksulları, çocuklar, kadınlar ve göçmenler gibi toplumun dezavantajlı kesimlerinin sorunlarına ve toplumsal hakkaniyet gibi konulara eğilmektedir. Yürütülen projeler, aynı zamanda yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini, düşünce alışverişini ve deneyimlerin paylaşılmasını teşvik etmektedir. Bu kapsamda gerçekleştirilen projelerden bazıları şunlardır:

- Gençlik ve Yerel Yönetim (1995-1996)
- Türkiye'de Demokrasinin Elli Yılı (1946-1996)
- Yerel Gündem 21
- Türkiye'de Kent Yoksulluğunun Kültürel ve Siyasal Formasyon Araştırması
- Çocuk Hakları ve Belediyeler
- İnsan Hakları Eğitiminde Öğrenci-Öğretmen İşbirliği (2000)
- Depremzede Derneklerine Destek Yoluyla Sivil Toplumda Kurum ve Kapasite Geliştirme Programı (2000-2001)

<sup>4</sup> Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler –UCLG.

<sup>5</sup> Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı -UCLG-MEWA.

- Toplumsal Kalkınma – Kapasite Geliştirme (2000-2001)
- Muhtarlıkların ve Mahallelerin Güçlendirilmesi Projesi (1997-2000)
- Kadın ve Kent: Türkiye’de Yerel Yönetim Mekanizmalarına “Toplumsal Cinsiyet” Boyutunun eklenmesi (1997-1999)
- Yerel Yöneticilere Yönelik Toplumsal Cinsiyet ve Demokrasi Eğitimi (2000-2001)
- Orta Doğu ve Doğu Akdeniz’de Yerel Karar Mekanizmalarında Kadınların Konumunun Yükseltmesi Projesi (2003-2004) gerçekleştirilmiştir.

### 3.1.6. Diğer Kuruluşlar

Yukarıda belirtilen ve yerel yönetimleri doğrudan etkileyen ve tüm ülke yerel yönetimlerinin gelişmesine önemli katkılar sağlayan düzenlemelerin dışında yerel yönetimlerle ilgili pek çok uluslararası kurum vardır. Bunlardan bazılarının ismi aşağıda verilmiştir.

- Dünya Kentler ve Yerel Yönetimler Eşgüdüm Birliği (World Association of Cities and Local Authorities Coordination WACLAC),
- Birleşmiş Kentler Örgütü (UTO),
- Birleşmiş Milletler Yerel Yönetimler Danışma Kurulu (Advisory Committee of Local Authorities- UN-ACLA).

### 3.2. Türkiye’deki Gelişim Eğilimleri

İletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişme devletlerin, yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının, şirketlerin ve insanların birbirlerini daha yakından tanımalarına ve izlemelerine geniş imkânlar sağlamaktadır. Çeşitli kuruluşlar vasıtasıyla yerel yönetimler aynı platformlarda bir araya gelmektedirler. Dünyanın neresinde olursa olsun iyi yönetim uygulamaları takip edilerek, örnek alınmaktadır. Türkiye’deki gelişim eğilimleri diğer ülkeleri, diğer ülkelerdeki değişim eğilimleri ise Türkiye’yi etkilemektedir. Özellikle Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşme ve anlaşmalar kendilerini etkilediği ölçüde yerel yönetimlerin gelişim eğilimlerini belirlemektedir. Yerel yönetimlerin üyesi oldukları uluslararası yerel yönetim birlikleri vasıtasıyla ortak projeler geliştirmeleri ve daha iyi hizmet sunabilmek için yeni yöntem ve teknikler araştırmaları geleceğe ilişkin gelişim eğilimlerinin ipuçlarını vermektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin hukuki düzenlemeler yerel hizmetler ile bu hizmetlere yönelik temel esas ve usulleri belirleyerek, standartları koymaktadır. Yerel yönetimler ise misyon ve vizyonları ile amaç ve hedeflerini belirleyerek hukuk kuralları çerçevesinde halka en yüksek kalitede hizmet vermeye çalışmaktadırlar. Yerel yönetimler hizmet sunumunda ulusal stratejik planlarda, yıllık ve orta vadeli programlarda, kal-

kınma planlarında yer alan ulusal hedefleri gözetmek ve bunların gerçekleştirilmesi için çaba sarf etmek mecburiyetindedirler.

O halde yerel yönetimlerin gelişim eğilimlerini ulusal ve uluslararası gelişim eğilimleri ile yerel özelliklerin birlikte şekillendirdiği söylenebilir. Türkiye’de yerel yönetimlere yönelik gelişim eğilimlerini kısaca şu şekilde özetlemek mümkündür:

2004 yılında yürürlüğe konulan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerinin sınırları mülki sınırlar ile örtüştürülerek pek çok yerel hizmetin il özel idareleri ve köyler yerine büyükşehir belediyeleri vasıtasıyla verilmeye başlanmıştır. 6360 sayılı Kanun ile geliştirilen yeni yerel yönetim sistemine göre, yeni kurulan büyükşehir belediyeleri ile birlikte toplam 30 büyükşehir belediyesi olan ilde mülki sınırlar ile büyükşehir belediyesi sınırları örtüştürülerek, il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmaktadır. Bu illerde yerel hizmet birimleri büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri olmaktadır.

Tarihi, kültürel ve çevresel değerlerin korunduğu, enerji verimliliğinin sağlandığı, afetlere dayanıklı, güvenli, sağlıklı ve konforlu yapılaşmanın olduğu, ulaşım sıkıntısı olmayan, geniş sosyal donatı alanlarına sahip, planlı kentlere ulaşma hedefi yerel yönetimlerin geleceğini de şekillendirmektedir.

Yerel yönetimlerin hizmet sunum esas ve usullerinde kamusal değer yaratma kavramının gelişeceğini, yerel yönetimlerin kamusal değer yaratmayan bütün işlevlerden arındırılacağını belirtmek mümkündür.

#### 4. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERE YÖNELİK GZFT ANALİZİ

Raporun bu bölümünde Özel İhtisas Komisyon Üyeleri tarafından Türkiye’de yerel yönetimlerin günümüz ve gelecekteki durumunu ortaya koymak için gerçekleştirilen GZFT Analizine yer verilmiştir. Yapılan bu analize göre güçlü yönler kapsamında ele alınan konular şu şekilde özetlenebilir. Türkiye’nin coğrafi konumunun önemi; yatırım potansiyelinin yüksek olması; gerek yerel yönetimlerin tarihsel geçmişinin köklü olması, gerekse ilgili mevzuatın mevcudiyeti güçlü yönler olarak ön plana çıkmıştır. Yerel yönetimler genel anlamda değerlendirildiğinde yeni yönetim modellerine göre yapılanma ve esnekliğe sahiplik; yetki, görev açısından güçlülük önemli özellikleridir. Mali açıdan yerel yönetimlere merkezi idare tarafından kaynak aktarılması, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip olmaları; kendi özgelirlerini<sup>6</sup> yaratacak kapasiteye sahip olmaları mevcut önemli mekanizmalardandır. Yerel demokrasi, mevzuatla yeni katılım mekanizmalarının oluşturulması, yerellik ilkesi ve halkın ihtiyaçlarına daha fazla vakıf olma ve gerçekleştirme imkanları yerel yönetimlerin güçlü yönleri olarak ifade edilmiştir. Birlikler ve TODAİE, TBB gibi kurumlar yerel yönetimleri hem teknik hem de eğitim anlamında desteklemektedir. Komşuluk ilişkilerinin ve demokratik katılımın öne çıktığı mahalle yönetiminden vazgeçilmemesi, hemşerilik olgusunun varlığı yerel yönetimleri güçlendiren unsurlar olarak vurgulanmıştır.

İl özel idareleri açısından önemli güçlü yönler ise idarelerin alan yönetiminde uzmanlaşmış olması, seçilmiş atanmış dengesini sağlayarak daha hızlı çalışma yapabilmesi, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kapatılmasıyla devralınan teknik personel ve alt-yapının hareket kabiliyetini arttırdığı yönünde olmuştur. Ancak bu husus personel fazlalığından dolayı nitelikli personel istihdamında sorun olarak da ortaya çıktığından GZFT analizinde zayıf yönler arasında da sayılmıştır.

Köylerle ilgili belirtilen görüş ise 442 sayılı Kanun ile yetki ve görev açısından köylerin güçlü olduğu yönündedir. Zayıf yönlerde ise Köy Kanunu’nun çağın gereklerine göre yetersiz kaldığı, günün ihtiyaçlarını karşılayamadığı yönünde görüş bildirilmiştir.

Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arası işbirliği hem güçlü hem zayıf yön olarak değerlendirilmiştir. İstihdam politikasının yetersizliği, hizmet içi eğitimlere yeterince önem verilmemesi ortaya konmuştur. Demokratik temsil ve katılım konusunda ilgili düzenlemelerin varlığı güçlü yön olarak vurgulanırken, bunun yetersizliği ise zayıf yön olarak ele alınmıştır. Görev-yetki ve sorumluluklar bağlamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla çakışmalar olduğu, aynı zamanda yatırım planlaması aşamasında yerel yönetimlerin kendileri arasında ve diğer kurum ve kuruluşlarla koordinasyon eksikliği sorunu ortaya konulmuştur. Seçim sistemi ile ilgili olarak %10 baraj uygulaması, sürekli aynı kişilerin aday olup seçilmeleri, güçlü başkan zayıf meclis sistemi zayıf yönler olarak ele alınmıştır. Mali açıdan özgelir yaratmada imkânların sınırlı olması, merkezi idareye

<sup>6</sup> Özgelirler: Yerel yönetimlerin Genel Bütçe Vergi Gelirleri’nden (GBVG) aldıkları paylar, merkezi idare kuruluşları tarafından temin edilen hibe ve yardımlar, proje karşılığı sağlanan gelirler ile yurt dışındaki kurum ve kuruluşlardan temin edilen hibe ve yardımlar haricinde kalan gelirleri kapsamaktadır.

bağımlılık, gerek belediyeler gerekse il özel idareleri ile ilgili kanunla verilen yetki ve sorumlulukları yerine getirebilmek için gerekli olan bütçe yetersizliği, kıt kaynakların yarattığı sorunlar ortaya konmuştur. Yerel yönetimlerde denetim eksikliği ve denetim yöntemi yetersizliği de zayıf yönler olarak değerlendirilmiştir. Nüfusu az olan belediyelerin bütçe ve hizmet sunumunda, personel konusunda sıkıntı yaşandığı; büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ortak hizmet sunumunda olumsuzluklar olduğu belirtilmiştir.

Kadın meclis üyelerinin ve belediye başkanlarının sayısının çok sınırlı olması, siyasi kaygıların kaynak israfı ve verimsizliğe yol açtıkları saptanmıştır. İmar planlama sürecinde ve kamulaştırmada sorunlar yaşandığı, uzun ve orta vadeli planlama geleneği eksikliğinin olması, stratejik planlarla ilgili olarak bu planların bütçeyle ilişkilerinin tam olarak kurulamaması zayıf yönler olarak vurgulanmıştır. Afet konusunun mevzuatta yeterli ve açık bir şekilde düzenlenmemesi, çevre yönetimi konusundaki sıkıntılar, altyapının yetersiz olması ve büyük altyapı projeleri için merkezi yönetimle işbirliğine ihtiyaç duyulması zayıf yönlerde ele alınan diğer konulardandır.

GZFT analizi kapsamında fırsatlar olarak ele alınan konulardan bazıları ise şu şekildedir: Dünyadaki genel eğilimin yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde olması ve bunun Türkiye'ye yansımadır. Yerel yönetimlere yetki devrini öngören mevzuata önem verilmesi, istikrarlı iktidar sayesinde politik baskılardan uzak sistemlerin bulunabilme fırsatı, yerel idarelerin yerinden ihtiyaçları daha iyi belirleme kapasitesine sahip olmalarıdır. Bunun yanı sıra günümüzde bilgi teknolojilerinin (coğrafi bilgi sistemleri, kent bilgi sistemleri, yönetim bilgi sistemleri vb.) hizmetlerin sunumunda sağladığı kolaylıklar ön plana çıkmıştır. Yeni büyükşehir kanunu hazırlık çalışmaları yerel hizmetlerde birliğin ve bütünlüğün sağlanabileceği bir fırsat olarak görülmüştür. İÖİ'lerin kurumsal bir yapıya sahip olması yerel yönetimlerin bürokratik deneyime sahip olması, güçlü ve kararlı bir siyasi iktidar, yerel yönetimlere yetki ve kaynak devrinin devam etmesi fırsat olarak değerlendirilen konulardan bazılarıdır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin yapısına ve yönetimine ilişkin olarak tehdit oluşturacak başlıklar da kimi durumlarda tehdit kimi durumlarda fırsat olarak değerlendirilmiştir. Bu kapsamda, düzensiz kentleşmenin ve hızlı nüfus artışının yol açtığı sosyal ve ekonomik bozukluklar, kaynakların etkin kullanılamaması, hizmet sunumlarının yerel yönetimlerin kapasitelerini aşması sonucunda hizmetlerin yerine getirilememesi ve dış hizmet alımı şeklinde yerel yönetimlerin ölçeklerine ve kapasitelerine ilişkin tehditler belirlenmiştir. Bunun yanında, özelleştirme, kamu yararının göz ardı edilmesi, halk öncelikli politikaların üretilmemesi – rant odaklı yönetim, katılımın sağlanamaması gibi yerel halkın tercihlerini ve taleplerini ilgilendiren politikaların üretilmemesi yerel yönetimlerin işlevselliği için önemli tehdit alanlarını oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesindeki adaletsizlik, nitelikli personel istihdamında yetersizlik, yasama süreçlerine yerel yönetimlerin katılamaması, yasal düzenlemelerin sürekli olarak değişmesi sonucunda yerel politikaların sürekliliğini koruyamaması tehdit olarak algılanmaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında yaşanan anlaşmazlıklar, üst ve alt ölçekli planlar arasındaki uyumsuzluk,

büyük çaplı imar değişiklikleri, denetim eksikliği, yerel yönetimler üzerindeki vesayetin artması tehditler arasında yer verilmiştir. Yerel ve bölgesel gelişmişlik farklarının gözetilmeden hizmet alanlarının artırılması yerel yönetimlerin uygulayacakları hizmetlerini ve buna bağlı olarak belirleyecekleri politikalarda önemli tehdit alanlarını oluşturmakta ve neredeyse tüm belediyelerde aynı tehditler hizmetlerin aksamasına neden olmaktadır. Borçların büyümesi, dış borçlanma, ekonomik kriz, hizmet alanlarının genişliğinin mali kapasiteyi aşması, yerel üreticilerin desteklenmemesi yerel yönetimlerde önemli ekonomik sıkıntıları da beraberinde getirmektedir.

Komisyon tarafından gerçekleştirilen GZFT Analizi detaylı olarak Tablo 12’de verilmiştir.

**Tablo 12: Yerel Yönetimlere Yönelik GZFT Analizi**

ONUNCU KALKINMA PLANI YEREL YÖNETİMLER ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU YEREL YÖNETİMLER İÇİN GZFT ANALİZİ			
GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER	FIRSATLAR	TEHDİTLER
Türkiye'nin jeopolitik konumunun önemi	Yerel ve merkezden gelen görevlerin yarattığı sorunlar	Dünyadaki genel eğilimin yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde olması	Siyasi beklentiler ön planda
Ülkemizin yüksek yatırım potansiyeli	Belediyelerin hizmet ve yatırım maliyetlerinin yüksek olması	Yerel yönetimlere yetki devrini öngören mevzuata önem verilmesi	Kaotik bir yerel yönetim yapısı
Mevcut yerel yönetim geleneği, tarihi geçmişin köklü olması, deneyim zenginliği olması	Yerel yönetimlerde kamu yönetimi ve yerel yönetimler eğitimi almış personel istihdam politikası eksikliği	Kamu hizmetlerinin ihtiyaçlarına göre daha doğru planlanabilir.	Siyasal ayrışma
Değişim kapasitesinin yüksek olması	Yerel yönetimlerde hizmet içi eğitime yeterince önem verilmemesi	İstikrarlı iktidar sayesinde politik baskılardan uzak sistemlerin bulunabilme fırsatı	Yerel kimliklerin kaybolması
Yeni yönetim modellerine göre yapılanma, esneklik	BŞB denetiminde teftişlerin daha demokratik düzeyde yapılma ihtiyacı	İÖİ'lerin yerel güçle merkezi imkanları birleştirerek sinerji yaratma imkanı	Gelişmiş yörelerde polarizasyon
Son yıllardaki genel eğilimin yerel yönetimlerin yetki ve görev açısından güçlendirilmesi yönünde olması	Köy kanunu çıkana kadar köyleri koruyucu çalışma yapılma ihtiyacı	İÖİ Hizmet maliyetleri belediyelere göre düşük olduğundan az mali kaynakla çok iş yapma kapasitesi	Ulusal piyasadan yerel piyasaya gerileme
Yerel yönetimlerin elinde bulunan planlama yetkileri	Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ortak hizmet sunumu	İÖİ için ihtisas komisyonları tecrübe ve teknik açıdan önemli	Milli kimlikten yerel kimliğe indirgenme
Yerel yönetimlere merkezi idare tarafından kaynak aktarılması	Meclis ve diğer organlarının katılım problemleri	Yatırım yapmak için uygun şartların mevcudiyeti	Tek adamlığa yol açması



**Tablo 12: Yerel Yönetimlere Yönelik GZFT Analizi (devam)**

ONUNCU KALKINMA PLANI YEREL YÖNETİMLER ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU YEREL YÖNETİMLER İÇİN GZFT ANALİZİ			
GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER	FIRSATLAR	TEHDİTLER
Yerel demokrasinin hayata geçirilme imkanı	Güçlü başkan zayıf meclis	İÖİ'lerin kurumsal bir yapıya sahip olması ile farklı konularda kısa zamanda adaptasyonun sağlanması	Merkezi hiyerarşiye fiilen dahil olmak suretiyle kendini rahat hissetme
Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arası işbirliği	Organları demokratik yöntemlerle oluşturmakla birlikte demokrasiden uzak uygulamalar içermektedir.	Belediyelerin özel sektör ve piyasa koşullarına uygun hareket etme yeteneği	Siyasi öncelikler ve rant oluşumu
Kaynakların etkin ve yerinde kullanılması	İmar planı yapılması süreci sorunlu, kamulaştırma konularında sıkıntılar yaşanmakta	Yeni büyükşehir yapılanmasıyla yerel hizmetlerde birliğin ve bütünlüğün sağlanabilir olması	İl özel idarede demokratiklikten uzaklaşma
Merkezi yönetimin güçlü bir denetim yapısına sahip olması	Belediye başkanlarına seçilme sınırı uygulanmaması	5 yıllık seçimler sayesinde yeni ve canlı kadroya sahip olunması	Ülke kaynaklarının boşa harcanması
Yerel kapasitenin kolay harekete geçirilmesi	Belediye başkanının sürekli aynı kişi seçilmesi, Başkanlığın çok güçlü olması	Belediye yönetiminin siyasi kimliği yeniden düzenlenmeli	Ülke yönetimini zorlaştıran yapılanmalara fırsat verilmesi
Belediyeler hizmet yatırımlarında mali güç odağı	BŞB meclislerinin ayrı seçilmemesi	Büyükşehirlerin kentleşmesi, enerji yatırım planlamasına katkı	Düzensiz kentleşme
Belediyeler siyasi otorite sahibi, idari ve mali özerklik	Büyükşehir belediyelerinin yerellik ilkesiyle uyumsuzluklar arz etmesi	Belediyelerden beklenen hizmet talebinin artması	Üniter yapının bozulmasına neden olacak yapılar, ulusal bütünlüğe yabancılaşma
Karar organı seçilmişlerden olduğundan halkın ihtiyaçlarına cevap vermesi	Seçim sisteminde yerel yönetimlerde %10 barajı	Halkla kolay bütünleşme kabiliyeti	Kaynakların etkin kullanımının göz ardı edilmesi

**Tablo 12: Yerel Yönetimlere Yönelik GZFT Analizi (devam)**

ONUNCU KALKINMA PLANI YEREL YÖNETİMLER ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU YEREL YÖNETİMLER İÇİN GZFT ANALİZİ			
GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER	FIRSATLAR	TEHDİTLER
Büyükşehir belediyelerinin idari vesayetten uzaklaşması ve yerel özerkliğin kuvvetlenmesi	Az nüfuslu belediyelerin bütçesini etkin kullanamamaları	Öğrenme yeteneği	Büyükşehirlerdeki ilçe yapılandırılmasının belediye altyapısı ve kurumunu zayıflatması
Yönetime katılımın sağlanması (kent konseyi STK)	Alt belediyelerin oluşmasında hizmetin gerekliliklerinin ön planda tutulması	Bürokratik Deneyim	Yetkilerin paylaşılmaması yaşanan sorunların yönetime olumsuz yansımaları
TODAİE, TBB gibi kurumlarla belediyelere eğitim, danışmanlık, araştırma alanlarında destek sunulması	Kadın meclis üyelerinin çok sınırlı olması	Reform potansiyeli	İdari kapasite ile orantısız hizmet üstlenilmesi
BŞB'lerin kurulmasıyla daha kaliteli daha yaşanabilir bir yaşam	Halkın hesap sorma bilincinde olmaması	Yerel vergiler	Hizmetlerin yerel yönetimler personeli yerine dışarıdan hizmet alımları yolu ile gerçekleştirilmesi
Ulaşılabilirlik	Yönetimde iki başlılık	Güçlü ve kararlı bir siyasi iktidar	Ticarileşme
Denetlenebilirlik	Yerelde merkezileşme	Kalkınma planına esas olacak bu çalışma bir fırsattır	Özelleştirme
İdari vesayet varlığı	Meclis üye seçimlerinde rasyonel davranamama, nitelik sorunu	Ölçek büyümesi ile maliyetlerin düşürülebilme ihtimali	Kamu yararının gözetilmemesi
İlçeler arası gelişmişlik farkının ortadan kalkması	Mahalli etkiye fazla maruz kalınması	Koordinasyon kapasitesi ve bunun değerlendirilmesi suretiyle yerelin birçok sorununun çözülebilmesi	Yerel halk odaklı politika geliştirilmemesi
Stratejik planlama yapma zorunluluğu ile daha planlı çalışmaya yönelme	Siyasal kaygıların kaynak israfı ve verimsizliği ortaya çıkarma ihtimali	Yeni yasalarla mali yönden güçlendirilebilir olması	Güçlü belediye başkanı modeli

**Tablo 12: Yerel Yönetimlere Yönelik GZFT Analizi (devam)**

ONUNCU KALKINMA PLANI YEREL YÖNETİMLER ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU YEREL YÖNETİMLER İÇİN GZFT ANALİZİ			
GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER	FIRSATLAR	TEHDİTLER
Sivil toplum, halkla ilişkiler ve erişilebilirlik	Demokratik temsil ve katılım eksikliği	Ciddi bir reform fırsatı (devrim)	Katılımın eksikliği
Yatırım niceliklerinin etkin olarak belirlenmesi	Personelin nitelik ve niceliksel zayıflığı	Kalkınma ajanslarının kurulması	Vesayetin kaldırılması
Temsilin güçlü olması	Uzun ve orta vadeli planlama geleneğinin olmaması	TBB ve diğer birliklerin varlığı	Rant odaklı yönetim
Genç nüfusun varlığı	Denetim eksikliği ve denetim yöntemi isabetsizliği	Bilgi çağı ve teknoloji alanında yaşanan gelişimlerin yönetimlere olumlu etkisi	Yerel iktidar odakları etkisi
Yerelin imkanlarından yararlanması	Görev-yetki ve sorumluluk konularında diğer kurum ve kuruluşlarla yaşanan karmaşa	Kent kültürü ve kentleşme	Koordinasyon eksikliği
Birlikler sayesinde bilgi alışverişinin sağlanması	Hizmet alımının suiistimal edilmesi	Farklı ölçek ve türde plan türlerinin varlığı (imar planları)	Siyasi ve ekonomik istikrarın bozulması
Programını ve bütçesini kendi yapması	Yetersiz ekip çalışması	Kaynakların etkin ve yerinde kullanılması	Yolsuzluk
İnsan kaynaklarının temini konusunda alternatif imkanların bulunması	Diğer kamu kurum ve kuruluşlarla yatırım planlaması ile koordinasyon eksikliği	Yerinden yönetim anlayışı ve yerel yönetimlere pozitif yaklaşım	Bölgesel istikrarsızlık
Mevzuatın güçlü olması	İl özel idarelerine kanunla verilen yetki ve sorumlulukları yerine getirebilecek bütçe yetersizliği	Yerel kalkınmadan başlayarak ulusal kalkınmanın gerçekleştirilmesi	Belediyelerin sınavsız personel alımı insan kaynağı açısından sıkıntılıdır. Memur sözleşmeli ve işçi istihdamında merkezi baraj sınırı olmalı

**Tablo 12: Yerel Yönetimlere Yönelik GZFT Analizi (devam)**

ONUNCU KALKINMA PLANI YEREL YÖNETİMLER ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU YEREL YÖNETİMLER İÇİN GZFT ANALİZİ			
GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER	FIRSATLAR	TEHDİTLER
Subsidiarite ilkesinin geleneksel-yönetimsel yapıdaki varlığının değerlendirilmesi	İl özel idarelerine köy hizmetlerinden gelen personelin fazlalığı nedeniyle kalifiye eleman istihdam edilememesi	Yerel birlikler kurulabilmesi	İl özel idarelerinin kadınlık haline gelmesi
Halkın sosyo- kültürel ihtiyaçlarını yerel anlamda belirleyebilme	İl özel idare başkanlığının Valilerde olması	AB ulusal fonlardan yararlanabilme	Kurumsallaşmayan yapıların hizmetleri en uç noktaya götürme ve yerine getirme zorluğu
Merkezi idareye göre hızlı karar alması ve uygulama kabiliyeti	İl özel idarelerinin içinde bulunduğu mali güçlükler	Eğitim sisteminin yükselmesi sonucu nitelikli personel edinebilme	Yetkilerin kötüye kullanılarak istismara yol açması
Taşınır taşınmaz mal varlıkları	İÖİ'lerin gelir kanunlarının olmaması ve genel bütçe gelirlerinden alınan paylar	Yerel yönetimlere yetki ve kaynak devrinin devam etmesi	İl genelinde uygulamaların yeterince bütünlüştürülememesi
İl özel idarelerinin alan yönetimi olarak uzmanlaşmış olması	Köy ve il özel idarelerde azaltılmayan idari vesayet	Potansiyel ekonomik faaliyetlerdeki çeşitlilik ve insan kaynağı	İl özel idarelerin tamamen kaldırılma riski
İl özel idarelerinin seçilmiş atanmış dengesini sağlayarak daha hızlı çalışma yapabilmesi	Öztlük haklarının zayıflığı	Teknoloji sayesinde bilgi alışverişi yapılması	Köylerin tamamen kaldırılma riski
İl özel idarelerinin il genel meclisinin geniş temsil kabiliyeti	Kaynak geliştirme ile ilgili mevzuat eksiklikleri ve yetersizlikler	Yeni yapılan yasal düzenlemeler	Hizmet sunma konusunda standartların olmaması
İÖİ tüzel kişiliğinin başının Vali olması diğer kurumlarla ilişkiler ve ortak projelerin yürütülmesinde kolaylık	Merkezi düzenlemelere yerel yönetimlerin yeterince katılmaması	Kalkınmayı gerçekleştirecek birimler olmaları	Yerel yönetimler üzerinde idari vesayet

**Tablo 12: Yerel Yönetimlere Yönelik GZFT Analizi (devam)**

ONUNCU KALKINMA PLANI YEREL YÖNETİMLER ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU YEREL YÖNETİMLER İÇİN GZFT ANALİZİ			
GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER	FIRSATLAR	TEHDİTLER
Köy hizmetlerini devralan İÖİ'lerin teknik personel ve donanım açısından imkanlarının artması	Merkezin yerel üzerindeki olumsuz etkisi	Kırsal kesim güçlendirilirse kalkınmaya katkı sağlar	Yerel yönetim yapısındaki değişim
Köylere 442 sayılı Kanununun verdiği güç	Yetkilerin merkezden yerelle devredilememesi	Yerel yönetim kaynaklı bir Başbakana sahip olması	KHK'lar ile kamu yönetiminde yapılan değişiklikler özellikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Kuruluş Kanunu
YereINET, YereİBilgi, BEPER gibi yerel yönetimlere yönelik veri tabanı oluşturulmasına yönelik platformların ve uygulamaların varlığı	Performans ölçütlerinde önceliklerin iyi denetlenmemesi	Programı uygulamada rahat olması	Sürekliliği değişen mevzuat
E-Türkiye,e-devlet, e-belediye süreçlerinde bilgi teknolojilerinde gelişimler	Nitelik ve nicelik açısından insan kaynakları yönetimi	Sorunlara vakıf olması	Genel bütçenin adil olmayan dağılımı
Belediyelerin kaynak probleminin olmaması	Yerel yönetim kanunlarında yetersizlikler	Doğru idareci seçebilme	Merkeziyetçi yönetim anlayışı
Uygulamada birlik	Kentsel dönüşüm mevzuatı	Kentsel dönüşüm, kentsel yenileme ve plan yapabilirlik	Planlama çalışması yapılırken kamu hizmetlerine ayrılan alanların kamulaştırılmasına el atmaları
	Yönetimin şeffaf olmaması	Proje üretime ve fonlardan yararlanma imkanı	Kalifiye personel istihdamında yaşanan sıkıntılar
	Rasyonel yönetim anlayışı ve profesyonelliğin olmaması	Anayasa değişikliği çalışmalarında bu sorunları çözücü ilkeleri belirleme olanağı mevcut	Ücret politikası

**Tablo 12: Yerel Yönetimlere Yönelik GZFT Analizi (devam)**

ONUNCU KALKINMA PLANI YEREL YÖNETİMLER ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU YEREL YÖNETİMLER İÇİN GZFT ANALİZİ			
GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER	FIRSATLAR	TEHDİTLER
	Bazı yerel yönetimlerin ölçeğinin küçük olması	Mahalle ölçeğinde demokratikleşme ve katılım sağlanması	Gelir yaratma imkanının olmayışı
	Köy nüfusunun göç nedeniyle giderek azalması	Kanunla oluşturulan yerel yönetim sınırları yine kanunla bilimsel bir biçimde oluşturulmalı	Hizmet satın alma ve özel sektör eliyle hizmet sunumu
	Köy Kanunu'nun günün ihtiyaçlarına cevap verememesi, köylerin sosyal ihtiyaçları karşılama zayıf kalması	e-yönetişim	Ekonomik kriz, borçların büyümesi
	Ölçeğe bağlı olarak kalifiye yönetici ve eleman bulunmaması	Güçlenen STK'lar	Uzman yöneticilerin seçimlerle değişmesi
	Çevre ve afet yönetiminin yetersizliği	Bilgi teknolojilerinin sağladığı hız	Büyük çaplı imar değişiklikleri
	Devlet yardımına bağımlılık	Mevcut yönetim geleneğinin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi	Yerel yönetimler arası yetki çakışması
	Uygulamadaki farklılıklar	Genç dinamik toplum ve ülke potansiyeli	İdari vesayet ve denetim mekanizmalarının uluslar arası standartlara göre yapılmaması
	Merkezi idarenin planlamaya müdahale etmesi	Yerel idarelerin yerinden ihtiyaçları daha iyi belirleme kapasitesi	Yerel yönetim özerkliğinin korunmaması
	Görev ve yetkiyle orantılı kaynak sorunu	Yetki ve sorumlulukların genişlemesi	Yasama süreçlerine yerel yönetimlerin katılmaması
	Özgelir yaratma kapasitesinin yetersizliği	BIT ve şirketler yoluyla hizmet götürülebilme	Üreticilerin desteklenmemesi

**Tablo 12: Yerel Yönetimlere Yönelik GZFT Analizi (devam)**

ONUNCUKALKINMA PLANI YEREL YÖNETİMLER ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU YEREL YÖNETİMLER İÇİN GZFT ANALİZİ			
GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER	FIRSATLAR	TEHDİTLER
	Stratejik plan hazırlama zorluğu ve bu planların bütçeyle ilişkisinin kopukluğu	Halkın yönetimle ilgili bilinç ve duyarlılığın artırılması	Çalışma alanlarında birden fazla mevzuatın olması
	İhtiyaçlar ile bütçe uyumsuzluğu	Stratejik planların uzun vadede hazırlanarak fırsata dönüşmesi	Üst ve alt ölçekli planlama eksikliği
	Kamu özel sektör uygulamalarının zayıflığı	Toplumsal fayda sağlayacak projelerin varlığı	Çalışma alanlarının çok geniş olması
	Projelerde sürdürülebilirlik sorunu	Yabancı sermayenin fırsat haline gelmesi	Güçlü odakların yönetimi etkilemesi
	Kurumsal kapasite eksikliği	Mahalle alışkanlığının işletilmesi	Ani nüfus değişimleri, göç veya büyük çaplı imar değişiklikleri
	Bütçenin çokluğu ancak bunun israf edilmesi	Mevcut yapıdaki eksiklikler fırsata dönüştürülebilir	İnşaat kalitesizliği
	Bölgesel eşitsizlikler	Çevre duyarlılıklarının artması	Kırsal yönetim yapısının kentsel yönetim yapısına kurban edilmesi
	Belediye sınırları veya idari sınırlar tarım alanları ve doğal ekolojik alanları gözetmemesi		Belediyelerin hizmet üretme yerine hizmet satın almaları
	Afet konusunun mevzuatta yeterli ve açık olmaması		Belediyelerin taşeron personel sistemine eğilim göstermeleri
	Büyük altyapı projeleri için merkezi yönetimle işbirliğine duyulan ihtiyaç		Uygulanan günlük politikalar
	Personelin her seçimde değişmesi, kurumsallaşmanın sağlanamaması		Yerel yönetimler üzerindeki vesayet artması

**Tablo 12: Yerel Yönetimlere Yönelik GZFT Analizi (devam)**

ONUNCUKALKINMA PLANI YEREL YÖNETİMLER ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU YEREL YÖNETİMLER İÇİN GZFT ANALİZİ			
GÜÇLÜ YÖNLER	ZAVIF YÖNLER	FIRSATLAR	TEHDİTLER
	Finans problemleri, yatırımların parayla eş değer planlanmaması		İl Özel İdarelerle ilgili belirsizlik
	Tamamlanmamış genelge ve kanun tasarıları		Merkezi hükümetin önemli hizmetleri merkezde bulundurma isteği, merkezi idare yerel idare dengesizliği
	Yetersiz kurumsal kapasite		Bölgesel gelişmişlik farkları yerel yönetimler için tehdit
	Hemşehricilik hukukunun gelişmemesi		Meclis üyelerini belediye başkanının seçmesi
	Patronaj, kayırmacı ilişkilerin hâkimiyeti, siyaset alanının sınırlılığı ve ulaşılabilirliği		Belediyelerdeki komisyon başkanlarının yeterli unsurları yok.
	Organizasyonların iyi oluşturulamaması veya yönetilememesi		Teknik uzmanlık eksikliği olan belediyelerin yetki kullanımını
	Yetersiz altyapı		Şehirlerin aşırı büyümesi, kent sınırının çevre korumayı gözetmemesi
	Mevzuatın uygulanmasındaki eksiklikler, tamamlayıcı kanunların çıkılmaması		Yeterli yönetim altyapısı oluşmadan yetkilerin ve görevlerin artması
	İdari vesayet		Yeterli yönetim altyapısı oluşmadan il sınırlarının belediye sınırları olması



**Tablo 12: Yerel Yönetimlere Yönelik GZFT Analizi (devam)**

ONUNCUKALKINMA PLANI YEREL YÖNETİMLER ÖZEL İHTİŞAS KOMİSYONU YEREL YÖNETİMLER İÇİN GZFT ANALİZİ			
GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER	FIRSATLAR	TEHDİTLER
	Seçilenlerin nitelik olarak yetersiz olmaları		Yerel yönetimler ile merkezi yönetime altyapı kuruluşları arasındaki eksiklikler
	Belediyelerin aynı kanunla yönetilmesi		Borçların büyümesi, mali yapıdaki bozulmanın yerel yönetimleri işlevsiz hale getirmesi
	Yönetim ve yerel yönetim kavram anlayış ve ilkeleri		Plan ve programların belediye başkanlarının görev süresi ile sınırlı olarak yapılması
	Karar organlarında görevlilerin niteliklerinin yetersizliği		Temel hizmetlerde kapasite arttırılması konusunda yöneticilerin eksikliği
	Küçük ve orta ölçekli belediyelerin gelir ve finansmanındaki yetersizlikler		Kaynakların verimli kullanılmaması, sağlıksız denetim, halkın denetim sürecinde yer almaması
	Yöneticilerin sürekli değişimi		Sorumluluk ve görev ile yetki dengesizliği
	Geniş katılımlı ve halkın katılımı olan planların hazırlanmaması		Yerel özerkliğin demokrasi dışı amaçlar için kullanılma tehdidi
	Davaların hukuksal sürecinin uzun olması		Yetersiz kurumsal kapasite
	Bölge düzeyinde planlama konusunda koordinasyon eksikliği		Belediyelerden beklenen hizmetlerin artmasına rağmen aynı finansman imkânı olmaması
	Ani değişime maruz kalması		Kaynak yetersizliğinden dolayı hizmetlerin yerine getirilmesinde yaşanan sorunlar
	Tali mevzuatın güncellenme ihtiyacı		Yerel özerkliğin ülkenin bölünmesine vesile olacağı kaygısı ile genişletmeyi durduran düşünce yapısı
	Hizmet maliyet değerlendirmeleri ve kaynak kullanımında sorunlar		Stratejik planlamada gerçekçi değerlendirmelerin yapılamaması

## 5. ONUNCU PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ

Onuncu Plan Dönemi perspektiflerine yönelik olarak Komisyon tarafından yapılan çalışmalarda öncelikle “Cumhuriyet’in 100. Yılında Türkiye’de Nasıl Bir Yerel Yönetim” hedefinden hareket edilmiştir. Bu amaca yönelik aşağıda verilen 2023 hedefleri belirlenmiştir. Günümüzde yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldığı sorunlardan hareketle çözüm arayışları kapsamında politika ve stratejiler geliştirilmiştir. Bu stratejilere yönelik uygulama araçları ortaya konmuş, yine hedeflere hizmet etmek üzere araştırmalar, yasal düzenlemeler, proje önerileri sunulmuştur.

2023 yılında yerel yönetimler alanında sürdürülebilir gelişmenin sağlandığı, nitelikli yerel hizmetlerin sunulduğu, vatandaş taleplerinin göz önüne alınarak yönetsel süreçlere yansıtıldığı, etkin bir şekilde denetlenen yerel yönetim yapısı hedeflenmiştir.

### 5.1. Uzun Vadeli Hedefler (2023 Vizyonu)

Yerel yönetimlere yönelik olarak Komisyon tarafından belirlenen Türkiye’de Yerel Yönetimlerin 2023 Vizyonu’na ait temel hedefler aşağıda verilmiştir.

Hedef 1. Yerel katılım mekanizmalarının artırılması:

- İl özel idareleri ve belediyelerin yapacağı/yaptığı hizmetlerle ilgili olarak görüş ve düşüncelerini almak amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırmalarının yaygınlaştırılması.
- Kent konseylerinin aktif hale getirilmesi, kent konseylerinin aldığı kararların meclis gündemine alınarak tartışılması ve uygun görülenlerin oylamaya tabii tutulması,

Hedef 2. Yaşanabilir, sağlıklı ve güvenli kentlerin oluşturulması:

- Kentsel altyapı hizmetlerinin su, atıksu, kanalizasyon, katı atık vb. nicel ve nitel olarak geliştirilmesi,
- Kent içi ulaşım sisteminin ulaşım ana planı çerçevesinde toplu taşıma, yaya, bisiklet gibi türleri içerecek şekilde yaygınlaştırılması,
- Afet risklerinin göz önüne alındığı, yerel özelliklere ve kent kimliğine uygun yapılaşmanın yapıldığı planlı, sağlıklı, güvenli kentsel yerleşimlerin oluşturulması,
- Kamu arazilerinin, ormanların, zeytinlik alanların ve meraların kentsel arsa stoku ve kentsel planlarda potansiyel gelişme alanları olarak görülmesinin engellenmesi,
- Peyzaj planlama ve tasarım çalışmaları ile kent içi ve çevresi açık ve yeşil alanların arttırılması,

Hedef 3. Yerel yönetimler tarafından vatandaşa yönelik olarak sunulan kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulması ve yaygınlaştırılması (yerel e-demokrasi gereklilerinin yerine getirilmesi):

- Vatandaş taleplerinin hızlı bir şekilde yerel yönetimlere elektronik ortamda iletilmesi,

- Taleplerin en hızlı şekilde elektronik ortamda cevaplanması,
- Yerel yönetimlerin meclis kararlarının web ortamında vatandaşa sunulması,
- Vatandaşların yerel hizmet süreçlerini elektronik ortamda takip edebilmesine ilişkin hizmet takip sistemlerinin kurulması hedeflenmiştir.

## 5.2. Yerel Yönetimlerin Onuncu Plan (2014-2018) Politikaları, Hedefleri ve Uygulama Stratejileri

Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu çalışmaları kapsamında yerel yönetimlerde sorun alanları tespit edilerek, sorunların nedenleri belirlenmiştir (Tablo 13). Bu sorunlara çözüm bulmak amacıyla, 10. Kalkınma Planına esas teşkil etmek üzere aşağıda belirlenen konu başlıklarında politikalar belirlenmiş, bu politikalara yönelik hedefler kısa, orta ve uzun vadeli uygulama stratejileri ayrı ayrı ortaya konulmuştur.

**Tablo 13: Yerel Yönetimlere Yönelik Belirlenen Politika Alanları**

Politika Alanları	
1.	Yerel Yönetimlerde Örgütsel Yapı ve İşleyiş
2.	Yerel Yönetimlerde Kapasite Artırımı ve Hizmet Sunum Yöntemleri
3.	Yerel Yönetimlerde Demokrasi, Temsil, Katılım ve Şeffaflık
4.	Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arası İlişkiler
5.	Yerel Yönetimler Maliyesi
6.	Yerel Yönetimlerde Ölçek/Kademelendirme
7.	Mekânsal Planlama ve Afet Yönetimi
8.	Denetim ve Hesap Verebilirlik
9.	Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama
10.	Yerel Yönetimler ve Kalkınma Ajansları
11.	Yerel Yönetimlerde Çevre Yönetimi
12.	Kırsal Alan ve Köy Yönetimi
13.	Mahalle Yönetimlerinde Örgütsel Yapı ve İşleyiş
14.	Mahalli İdare Birliklerinde Etkinlik
15.	Büyükşehir Modeli ve İkili Yerel Yönetim Modeli

### 5.2.1. Yerel Yönetimlerde Örgütsel Yapı ve İşleyiş

Türkiye’de yerel yönetimlerin işleyiş sorunlarına dair özellikle de demokratikleşme ve yerelleşme bağlamındaki tartışmaların merkezi yönetimle ilişkiler çerçevesinde, merkez ile yerel arasındaki yetki ve kaynak paylaşımı eksenine sıkıştığı görülmektedir. Oysa

yerel yönetimlerin kendi iç işleyişlerinde ve yereldeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerinde pek çok sorunla karşılaşmaktadır.

Belediyeler ile il özel idareleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, büyükşehirler ile ilçe belediyeleri, başkanlar ile meclisler, meclisler ile encümen ve ihtisas komisyonu ilişkileri ya da yerel yönetimlerin kendi içindeki atanmış-seçilmiş ilişkilerine eğilmek gerekliliği ortadır. Belediyelerin örgütlenmesinde güçlü başkan-güçsüz meclis yapısı egemendir. Bu açık biçimde yerel topluluğun temsilinde sorun yaratmakta, örgütün demokratik işleyişini engellemektedir. Belediye yapılanması yerelde merkezîyetçi hale gelmektedir.

Bu politika alanına yönelik olarak aşağıda belirtilen eksenlerde politikalar geliştirmeye ihtiyaç vardır. Yerel yönetimlerde organlar arası ilişkilerin demokratik hale getirilmesi, fren-denge mekanizmalarına yer verilmesi gerekmektedir. Bu alana yönelik ortaya konan politika Tablo 14’de verilmiştir.

**Tablo 14: Yerel Yönetimlerin İç İşleyişlerinin Demokratikleştirilmesine Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler**

<b>POLİTİKA 1: Yerel Yönetimlerin İç İşleyişlerinin Demokratikleştirilmesi</b>				
<b>HEDEF: Yerel yönetimlerin karar organları ile yürütme organları arasındaki ilişkilerin dengeli bir şekilde düzenlenmesi</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Belediye başkanlarının kullandığı yetki ile belediye meclislerinin kullandığı yetki arasında denge sağlanması	İçişleri Bakanlığı	Yerel yönetimler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması (5393 ve 5216 sayılı Kanunlar)	Orta (3-5 Yıl)
Meclislerin gündemindeki konuları derinlemesine müzakere edebilmesi için kurulan ihtisas komisyonlarına işlerlik kazandırılması	İçişleri Bakanlığı	Yerel yönetimler, İlgili kamu kurum ve kuruluşları, Sivil toplum örgütleri	İhtisas komisyonlarına alanlarında uzman kişilerin seçilmesini özendirilen yasal düzenleme yapılması	Orta (3-5 Yıl)

### **5.2.2. Yerel Yönetimlerde Kapasite Artırımı ve Hizmet Sunum Yöntemleri**

Büyükşehir belediyeleri ve bazı büyük il belediyeleri hariç tutulduğunda, belediyelerin genelinin örgütlenme, süreç yönetimi, hizmet sunumu, personel yönetimi, etkinlik, bütçe yönetimi, verimlilik ve demokratiklik konusunda sorunlar yaşadığı görülmektedir. Yalnızca “başkana dayalı bir belediye” imajının yerel yönetimlerin yerine getirmek durumunda olduğu hizmetlerin etkinlik, verimlilik ve demokratiklik boyutlarıyla zaafa uğramasına neden olduğu ortadadır. Yapılacak olan reformlarda “kurumsal kapasitenin geliştirilmesine” odaklanılmalıdır. Bu nedenle her belediye ve il özel idaresinin tek tek analiz edilebileceği; birim, süreç, çıktı ve insan kaynakları analizine tabi tutularak ge-

reksinimlerinin belirlenebileceği bir reform süreci başlatılmalıdır. Dolayısıyla “yetki ve kaynak transferiyle güçlendirilen belediye başkanı” yerine, mevcut yetki ve kaynakları etkin, verimli ve demokratik bir biçimde yönetebilen “güçlü bir kurum”un ortaya çıkması temel hedef olmalıdır.

Belediyelerin genel olarak “kurumsal kapasite” sorunu bulunmaktadır. Temel yönetsel süreçler (Planlama, örgütlenme, denetim vb.) açısından yerel yönetimler yetersizdir. Bu bağlamda örneğin İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Türkiye Belediyeler Birliği, Vilayetler Hizmet Birliği ve büyükşehir belediyelerinde “Yönetim Geliştirme Birimleri”nin oluşturulması düşünülebilir. Yerel yönetimlerin kapasitesine göre bu birimler ve çalışanlarla ilgili nicelik ve nitelik politikaları farklılaştırılabilir. Bu birim sürekli olarak, kurumun her sürecini ve bölümünü izleyecek, sorunları belirleyip analiz edecek, dolayısıyla yönetim süreçleri ve kademeleri daha kolay yollardan iyileştirilebilecektir.

Yerel yönetimlerde kamu yararı temelinde “etkin ve verimli” bir hizmet elde edebilmek için stratejik örgütsel planlama ve düzenleme yapmak gerekmektedir. Hizmet sunumunda kamusal niteliğin güçlendirilmesi ihtiyaçların toplumsal önceliklere ve kamusal faydaya göre karşılanmasını gerekli kılmaktadır. Bunu gerçekleştirecek en uygun örgütsel yapı, yurttaşların taleplerine duyarlılık temelinde, hizmet, kadro ve örgütlenme sürecinin göz önünde bulundurulması ile sağlanabilir.

Yerel yönetimlerde hizmetlerin etkin, verimli ve kaliteli sunumunun sağlanabilmesi için temel koşul hizmet sunan personelin yeterliğinin sağlanması ve sürdürülebilmesidir. Gerek hizmete girişte gerek hizmetin devamında personelin eğitim niteliği kamu hizmetinin kalitesinin sağlanabilmesi için temel koşuldur.

TÜİK’in “Kamu Sektörü İstihdamına İlişkin Veriler/2012 1. Dönem” verilerine göre, 31/03/2012 tarihi itibarıyla kamuda, 2.435.169’u kadrolu personel, 170.686’sı sözleşmeli personel, 351.448’i sürekli işçi, 19.673’ü geçici işçi, 21.946’sı geçici personel ve 112.738’i diğer personel olmak üzere toplam 3.111.660 kişi çalışmaktadır.

Yerel yönetimler personeli açısından durum değerlendirildiğinde 2009-2011 yılları arasında mahalli idare türüne göre sahip olunan personel (memur, işçi) dağılımları Tablo 15’de verilmiştir. 2009 yılında yerel yönetimlerde toplam personel sayısı 299.158’dir. Bu toplamda 228.883 personel belediyelerde; 40.668 personel il özel idarelerinde; 24.858 personel belediyelere bağlı idarelerde; 4.749 personel ise mahalli idare birliklerinde görev almaktadır. 2010 yılında toplam personel sayısı 291.580 kişidir. Bir önceki yıla göre personel sayısında 7.578 kişi azalma söz konusudur. Belediyelerde 218.475 personel; il özel idarelerinde 39.875 personel; belediyelere bağlı idarelerde 28.201 personel; mahalli idare birliklerinde ise 5.047 personel görev yapmaktadır.

2011 yılında ise toplam sayı 269.851 olarak verilmiştir. 202.137 personel belediyelerde; 36.100 personel il özel idarelerinde; 27.630 personel belediyelere bağlı idarelerde; 3.984 personel ise mahalli idare birliklerinde çalışmaktadır. Bir önceki yıla göre personel sayılarında azalma devam etmektedir (Tablo 15).

2012 yılına ait yerel yönetimlerdeki personel dağılımı ise il özel idarelerinde 35.062 kişi, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinde 221.439 kişi, belediye iktisadi teşekküllerinde ise 22.753 kişi şeklindedir. Sayıca yeterli olmama durumu büyükşehir belediyeleri haricinde sıklıkla karşı karşıya kalınan bir sorundur. Nitelikli personele sahip olma durumu ile ilgili olarak belediye başına düşen teknik personel sayısının büyükşehir belediyelerinde oldukça yüksek, büyükşehir ilçe ve il merkezlerinde ise yeterli olduğu görülmektedir. Ancak ilçe merkezleri ve beldelerde nitelikli personel sayısının giderek azaldığı tespit edilmiştir.

**Tablo 15: Yerel Yönetimlerin Personel Durumu Kaynak: İşçileri Bakanlığı, 2012**

Mahalli İdare Türü	İşçi																	
	Memur			Sözleşmeli Personel			Sürekli İşçi			Geçici İşçi			Diğer			Toplam		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
İl Özel İdaresi	8.142	9.404	9.893	1.264	1.537	1.690	30.390	28.626	24.193	740	260	230	132	48	94	40.668	39.875	36.100
Belediyeler	76.618	81.732	84.165	13.520	13.621	15.557	124.347	112.909	92.808	9.556	7.736	6.536	4.842	2.459	3.071	228.883	218.457	202.137
Belediye Bağlı İdareleri	5.014	7.406	8.003	913	1.104	1.331	18.345	18.470	17.086	564	327	313	22	894	897	24.858	28.201	27.630
Mahalli İdare Birlikleri	454	784	1.266	264	364	574	2.944	2.537	1.024	1.011	1.270	925	76	92	195	4.749	5.047	3.984
<b>TOPLAM</b>	<b>90.228</b>	<b>99.326</b>	<b>103.327</b>	<b>15.961</b>	<b>16.626</b>	<b>19.152</b>	<b>176.026</b>	<b>162.542</b>	<b>135.111</b>	<b>11.871</b>	<b>9.593</b>	<b>8.004</b>	<b>5.072</b>	<b>3.493</b>	<b>4.257</b>	<b>299.158</b>	<b>291.580</b>	<b>269.851</b>

Nitelikli personel istihdamı, öncelikle hizmet öncesi eğitim kurumlarının yerel yönetimlerin hizmet alanlarına yönelik ihtiyaçlarına cevap verecek nitelikte bir eğitim politikasına ve plana kavuşturulması ile mümkün olabilecektir. Mahalli idareler bünyesinde görev yapan bazı kadrolar için üniversitelerde doğrudan bu kadrolara yönelik bölümlerin açılması ve bu bölümlerden mezun olanların söz konusu kadrolara alınması nitelikli personel istihdamını sağlayabileceği gibi kamu hizmet kalitesini de yükseltecektir. Örneğin tamamına yakını belediyelerde istihdam edilen itfaiye ve zabıta kadrolarına personel alımının öncelikle üniversitelerin itfaiye ve zabıta hizmetleri bölümlerinden karşılanması sağlanabilir. Bu politika da ancak, yükseköğretim kurumları ile mahalli idareler arasında bağın kurulması, işgücüne yönelik eğitim planlaması yapılması ile hayat bulabilecektir.

Yerel yönetimler personelinin ihtiyacı olan intibak, verimliliği artırma, üst görev kadrolarına hazırlama gibi hizmetiçi eğitimler; personelin hizmet alanı ile kadro unvanına göre ayrı ayrı planlanmalı, bu unsurlar gözetilerek çeşitlendirilmeli, ilgili merkezi idare kuruluşlarının koordinasyonu altında ve onlarla birlikte tespit edilecek ihtiyaçlar çerçevesinde ve gerektiğinde bilişim sistemleri kullanılarak hayata geçirilmelidir. Bu çerçevede genel idare hizmetleri, teknik hizmetler, sağlık hizmetleri personeli gibi sınıflar ve emlak, imar, bölgesel planlama, mali hizmetler gibi belirlenmiş hizmet alanları için ayrı ayrı ve hizmet gerekleri gözetilerek hizmetiçi eğitim planlaması yapılması gerekmektedir. Üst düzey yöneticilerin çağdaş yönetim teknikleri konusunda eğitilmesi sağlanmalıdır. Hizmet içi eğitime tabi tutulan personel, eğitimde kazandırılan niteliklere ve eğitime gönderilme amacına uygun görevlerde istihdam edilmeli, bu hususta gerekli mevzuat düzenlemesi yapılmalıdır.

Yerel yönetimlerde vekâleten görevlendirme sistemi yaygınlaşmıştır. Vekâleten görevlendirme uygulaması yerine liyakat ilkesine uygun olarak, bir yıldan az olmamak üzere, belirli bir takvime göre düzenlenecek görevde yükselme eğitim ve sınavına dayalı sistem etkinleştirilerek özellikle yönetici kadrolarına asaleten atanma sağlanmalıdır. Mesleki deneyim ve meslekle ilgili niteliklerinin yükseltilecek yerel yönetimlerin sunduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği bilgi, beceri ve yeteneğe sahip personelin yönetici kadrolara atanmasının sağlanması ve sistemin sınava dayandırılarak liyakatin güçlendirilmesi gerekmektedir. Görevde yükselme sisteminde liyakat ve kariyer ilkelerinin işlerliği en önemli unsurdur. Bu bağlamda Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelikte "...yerel yönetimlerin özellikleri dikkate alınarak görevde yükselmenin (yönetici seçiminin) ve düzenlenecek eğitimin niteliğinin yapılacak görevle bağlantılı olacak şekilde tespit edilmesi yönünde değişiklikler yapılmalıdır." denmiştir. Ayrıca, "...görevde yükselme suretiyle atanacaklar için belirlenmiş olan genel veya özel şartlara deneyim ile mesleki yeterlik unsurlarının eklenerek buna dayalı atama koşulları getirilmesi uygun olacaktır." doğrultusunda hükümlere yer vermiştir.

06/12/2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren ve 6447 sayılı Kanun ile adı ve bazı maddeleri değiştirilen 6360 sayılı “Ondört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmiyedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” hükümleri ile gerçekleştirilen dü-



zenlemelere paralel olarak gerekli norm kadro düzenlemelerinin hayata geçirilmesi sağlanmalıdır. Yerel yönetimlerde sözleşmeli personel istihdamı geçici, zorunlu ve istisnai hallerle sınırlanmalıdır.

Nitelikli personel kategorisinin güçlendirilmesi amacıyla belediyeler bünyesinde müfettiş ve müfettiş yardımcısı unvanlı kadrolarda görev yapan kariyer personele ait kadro sayıları artırılmalı, teftiş kurulları etkinleştirilmeli ve üst görevlere atanmada değerlendirilmeleri sağlanmalıdır. Belediyelerdeki müfettiş yardımcısı, müfettiş, danışman, müdür, daire başkanı, iç denetçi ve başkan yardımcısı kadrolarının özlük haklarında, merkezi yönetimdeki benzer unvanlara sahip kadroların özlük hakları göz önüne alınarak gerekli hukuki ve mali düzenleme sağlanmalıdır.

Etkin bir yerel yönetim sistemi ve işlevsel belediyelerin tesisi için belli bir ölçeklendirme çerçevesinde özellikle büyükşehir belediyelerinde, mesleğe çok aşamalı yarışma sınavı ile girilen ve belli bir yetişme döneminin sonunda yine çok aşamalı bir yeterlik sınavı ile atılan istihdam sistemi oluşturulması sağlanmalıdır. Bu meslek grubunun mesleğe giriş, yetiştirilme ve kariyer içerisindeki ilerlemeleri ayrı bir yönetimle düzenlenmelidir.

İdari kapasitenin iyileştirilmesi, hizmet sunum yöntemlerinin kamu hizmeti temelinde geliştirilmesine yönelik politikalar ve hedefler şu şekilde belirlenmiştir.

<b>POLİTİKA 1: İdari Kapasitenin İyileştirilmesi, Verimliliğin Sağlanması ve Nitelikli İnsan Gücünün Artırılması Yönünde Düzenlemelerin Yapılması</b>
HEDEF: Verimliliğin artırılması, Liyakat ve Kariyer İlkesinin Hayata Geçirilmesi
<b>POLİTİKA 2: Yerel Yönetimlerin Etkin Hizmet Verebilmesine Yönelik Kurumsal Kapasitenin ve Kurumsallaşmanın Geliştirilmesi</b>
HEDEF: Nitelikli Yerel Hizmet Sunumu, Kurumsallaşmış Yapı ve İşleyiş
<b>POLİTİKA 3: Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunum Yöntemleri ve İlkelerinin Kamu Hizmeti Temelinde Geliştirilmesi-Düzenlenmesi</b>
HEDEF: Yerel Hizmet Sunum Yöntemlerinde Kamusal Niteliğin Güçlendirilmesi

Politika 1 ve hedefine ulaşabilmek için belirlenen stratejiler ve sorumlu birimler Tablo 16’da verilmiştir. Politika 2’ye yönelik olarak yapılan çalışmalar Tablo 17, Politika 3 için gerçekleştirilmesi planlanan çalışmalar ise Tablo 18’de verilmiştir.

**Tablo 16: İdari Kapasitenin İyileştirilmesi, Verimliliğin Sağlanması ve Nitelikli İnsan Gücünün Artırılması Yönünde Düzenleme Yapılması**

<b>POLİTİKA 1: İdari Kapasitenin İyileştirilmesi, Verimliliğin Sağlanması ve Nitelikli İnsan Gücünün Artırılması Yönünde Düzenlemelerin Yapılması</b>				
<b>HEDEF: Verimliliğin artırılması, Liyakat ve Kariyer İlkesinin Hayata Geçirilmesi</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Hizmet öncesi eğitim kurumlarının eğitim politikası ve planlarının yerel yönetimlerin hizmet alanlarına yönelik ihtiyaçlarıyla uyumlaştırılması	İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, YÖK, Üniversiteler, TODAİE	Yerel Yönetimler	Yerel yönetimlere yönelik olarak hizmet öncesi eğitim ve işgücü planlarının yapılması	Uzun (5-10 Yıl)
Yerel yönetimler personelinin ihtiyacı olan hizmet içi eğitimlerin personelin hizmet alanı ile kadro unvanına göre ayrı ayrı planlanması	İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı	Yerel Yönetimler YÖK, Üniversiteler, TODAİE, Maliye Bakanlığı	Hizmet içi eğitim planlarının düzenlenmesi	Kısa (1-3 Yıl)
Üst düzey yöneticilerin çağdaş yönetim teknikleri konusunda eğitimlerinin sağlanması	Devlet Personel Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı	Yerel Yönetimler YÖK, Üniversiteler, TODAİE	Üst düzey yöneticilere yönelik hizmetiçi eğitim planlarının düzenlenmesi	Orta (3-5 Yıl)
Görevde yükselme yönetmeliğinde yönetici sınıfının görevde yükselmesine yönelik eğitim ve deneyim koşullarının geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı	Yerel Yönetimler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Belirli bir takvime bağlı ve merkezi olarak gerçekleştirilecek görevde yükselme eğitim ve sınavına dayalı sistemin yaygınlaştırılması	İçişleri Bakanlığı, Yerel Yönetimler	Devlet Personel Başkanlığı, TODAİE	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Norm kadro uygulamalarında gelişen ihtiyaçlara yönelik olarak yeni düzenlemeler yapılması	Devlet Personel Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı	Yerel Yönetimler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)

**Tablo 16: İdari Kapasitenin İyileştirilmesi, Verimliliğin Sağlanması ve Nitelikli İnsan Gücünün Artırılması Yönünde Düzenleme Yapılması (devam)**

Yerel yönetimlerde çalışmakta olan sözleşmeli personelin merkezi idare kuruluşlarındaki duruma koşut olarak memur kadrolarına geçirilmesi	İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı	Yerel Yönetimler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Belediyelerde müfettiş ve müfettiş yardımcılığı kadrolarının sayı ve nitelikçe artırılması	Devlet Personel Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı	Yerel Yönetimler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Belediyelerdeki müfettiş yardımcısı, müfettiş, danışman ve başkan yardımcısı gibi kadroların özlük haklarında merkezi yönetimdeki benzer unvanlara sahip kadroların hukuki ve mali hakları göz önüne alınarak düzenleme yapılması	İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı	Yerel Yönetimler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Büyükşehir belediyelerinde yarışma ve yeterlik sınavlarıyla atanılan bir istihdam sisteminin uygulamaya konulması, düzenlenmesi	İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı	Yerel Yönetimler	Yasal düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Yerel yönetimlerde nitelikli ve iş güvenceli personel istihdamına imkân sağlayacak düzenlemelerin yapılması	İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı	Maliye Bakanlığı	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Yerel yönetimlerde personel istihdamında liyakat ve kariyer ilkesinin esas alınması	İçişleri Bakanlığı	İl Özel İdareleri, Belediyeler		Sürekli
Yerel yönetimlerin hizmet içi eğitimleri konusunda ölçüt ve standartların belirlenmesi ve eğitimin sürekli kılınması	İçişleri Bakanlığı	TODAE, TBB, Üniversiteler		Kısa (1-3 Yıl)

Teknolojik gelişmeleri takip etme, ortak bilgi üretimi ve paylaşımına, veri tabanı ve bilgi sistemlerine yönelik (CBS, KBS, YBS vb.) karşılaşılan sorunlar nitelikli hizmet sunumunda, yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerinin artırılması önünde engel olarak ortaya çıkmaktadır. İçişleri Bakanlığı tarafından 2011 yılında e-belediye sürecine yönelik olarak bir anket çalışması yapılmıştır. Ankete mevcut 2.950 belediyeden 2.666 belediye

ve 81 il özel idaresi katılmıştır. Belediyelerin % 74'ünün internet sitesi bulunduğu, % 26'sının bulunmadığı ortaya konmuştur. 81 İl özel idaresinde internet sitesi sahipliği % 100 oranındadır. Nüfusun %87'sini oluşturan belediyelerin çevrimiçi anket, oylama, interaktif tartışma, vb. vatandaş katılımını sağlayan işlemleri internet sitelerinde gerçekleştirdikleri saptanmıştır. Belediyelerin %80'inde "İnteraktif Kent Rehberi" (turizm, ulaşım, etkinlik, nöbetçi eczane harita bilgileri gibi) internet sitesinde yer almaktadır. E-İmza kullanan 36 belediye ile 70 il özel idaresi bulunmaktadır. 73 belediye ve 2 il özel idaresinde mobil elektronik imza kullanılmaktadır. Her iki sistemi kullanan 6 belediye vardır.

Elektronik imzanın kullanıldığı hizmetler borç sorgulama ve ödeme, işyeri ruhsat başvurusu, imar durum başvurusu, evlilik müracaatı, çevre temizlik vergisi beyanı, ilan reklam beyanı, taşınmaz beyanı, ihalelere teklif verme, müracaat işlem safhası sorgulama, rayiç bedel sorgulama amaçlıdır. Belediyelerin %3'ünde coğrafi bilgi sistemi çalışmaları tamamlanırken, %14'ünde çalışmaların halen devam ettiği tespit edilmiştir. Belediyelerin %83'ünde ise bu alanla ilgili herhangi bir çalışma yoktur. 154 belediyede (%6) sayısal hale getirilen arşiv verilerine hem yönetim bilgi sistemi hem de coğrafi bilgi sistemi yazılımları ile ulaşılabilir. Belediyelerin %5'i, il özel idarelerinin %54'ü GPS ile Araç Takip Sistemleri'ni kullanmaktadır. Bu sorun alanına yönelik belirlenen politika ve stratejiler Tablo 17'de verilmiştir.

**Tablo 17: Yerel Yönetimlerin Etkin Hizmet Verebilmesine Yönelik Kurumsal Kapasitenin ve Kurumsallaşmanın Geliştirilmesi Politikası İçin Belirlenen Hedef ve Stratejiler**

<b>POLİTİKA 2: Yerel Yönetimlerin Etkin Hizmet Verebilmesine Yönelik Kurumsal Kapasitenin ve Kurumsallaşmanın Geliştirilmesi</b>				
<b>HEDEF: Nitelikli Yerel Hizmet Sunumu, Kurumsallaşmış Yapı ve İşleyiş</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Büyükşehir belediyelerinde yönetimi geliştirme birimleri kurulması	Büyükşehir Belediyeleri ve İçişleri Bakanlığı	Türkiye Belediyeler Birliği, TODAİE, Üniversiteler	5216 sayılı Kanunu'nda düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Kurumsallaşmanın sağlanması	İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	İl özel idareleri, Belediye ve Köyler	İlgili kuruluş ve hizmet kanunlarında değişiklik yapılması	Uzun (5-7 Yıl)
Kurumsal aidiyetin sağlanması	İçişleri Bakanlığı,	İl özel idareleri, Belediyeler		Sürekli
Yerel yönetimlerde hizmet standartlarının belirlenmesi ve standartların uygulanması konusunda merkezi yönetim tarafından denetim yapılması	İçişleri Bakanlığı,	İl özel idareleri, Belediyeler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Sürekli

**Tablo 17: Yerel Yönetimlerin Etkin Hizmet Verebilmesine Yönelik Kurumsal Kapasitenin ve Kurumsallaşmanın Geliştirilmesi Politikası İçin Belirlenen Hedef ve Stratejiler (devam)**

Yerel hizmetlerde etkinliğin sağlanması, nitelik ve nicelik dengesinin nitelikten yana kurulması	İçişleri Bakanlığı, TSE, İl özel idareleri, Belediye	İl özel idareleri, Belediye	Hizmet standartlarına ilişkin mevzuatta düzenleme yapılması	Uzun (5-7 Yıl)
Yerel yönetimlere teknik desteğin sağlanması	İçişleri Bakanlığı	Çevre ve Şehircilik Bk., İlbank A.Ş, TBB, Üniversiteler, Meslek odaları	Teknik uzmanlık gerektiren konularda diğer kurum ve kuruluşlardan destek sağlanması	Orta (3-5 Yıl)
Bilgi Teknolojileri (internet, yönetim bilgi sistemi, vb.) kurulması/güçlendirilmesi ve sürdürülmesi	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı	Yerel yönetimler	Asgari standartların belirlenmesi	Kısa (1-3 Yıl)
Yerel yönetimlerde arşiv hizmetlerinin geliştirilmesi ve e-arşiv uygulamasının hayata geçirilmesi ve bu arşivlere ulaşılabilirliğin sağlanması	İçişleri Bakanlığı, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü	İl özel idareleri, Belediyeler	Mevzuatta düzenleme yapılmasını gerektirmez	Sürekli
Yerel yönetimlerde kamusal hizmet etiğinin içselleştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılması	İçişleri Bakanlığı, Kamu Görevlileri Etik Kurulu	TODAİE, Üniversiteler, Yerel Yönetim Birlikleri	Mevzuatta değişiklik yapılması	Sürekli

**Tablo 18: Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunum Yöntemleri ve İlkelerinin Kamu Hizmeti Anlayışına Uygun Geliştirilmesi ve Düzenlenmesine Yönelik Hedef ve Stratejiler**

<b>POLİTİKA 3: Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunum Yöntemleri ve İlkelerinin Kamu Hizmeti Temelinde Geliştirilmesi-Düzenlenmesi</b>				
<b>HEDEF: Yerel Hizmet Sunum Yöntemlerinde Kamusal İçeriğin Güçlendirilmesi</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Yerel yönetimlerin kamu hizmeti anlayışı ve kamu yararı ilkesi temelinde kamu sorumluluğu çerçevesinde iş görmesi	İçişleri Bakanlığı	İl özel idareleri, Belediyeler, TODAİE	Mevzuatta düzenleme yapılması	Orta (3-5 Yıl)
Kent içi ulaşım hizmetlerinin kimi toplumsal kesimlere bedelsiz sunulması (örneğin öğrencilerin okul ve dersanelere ücretsiz taşınması)	İçişleri Bakanlığı	Belediyeler, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Mevzuatta düzenleme yapılması	Orta (3-5 Yıl)
Eğitim-kültür-sanat faaliyetlerinin yaygınlaştırılması	İl özel idareleri, Belediyeler	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Yasal Düzenleme	Orta (3-5 Yıl)
Temel ihtiyaç su ve ulaşım hizmetlerinin en uygun fiyata sunulması	İl Özel İdareleri, Belediyeler	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Yasal Düzenleme	Orta (3-5 Yıl)
Yerel hizmetlerin dezavantajlı gruplara yönelik düzenlenmesi, sosyal hizmetlerin artırılması	İl özel idareleri, Belediyeler	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Yasal Düzenleme	Orta (3-5 Yıl)
Yerel halkın gerçek gereksinimlerini dikkate alan politikalar geliştirilmesi, proje ve yatırımların bu ölçüte göre belirlenmesi	İçişleri Bakanlığı ve ilgili bakanlıklar	İl özel idareleri, Belediyeler, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Mevzuatta düzenleme yapılması	Orta (3-5 Yıl)
Yerel yönetimlerin hizmet sunumunda kurumsal kapasitelerinin kullanılmasının esas alınması	Yerel Yönetimler	İl özel idareleri Belediyeler		Kısa (1-3 Yıl)
Yerel hizmetlerin özelleştirilmesinde kamu yararının ön planda tutulması	İçişleri Bakanlığı	İl özel idareleri, Belediyeler	Mevzuatta düzenleme yapılması	Orta (3-5 Yıl)

### 5.2.3. Yerel Yönetimlerde Demokrasi, Temsil, Katılım ve Şeffaflık

Yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişkinin temel dayanağı “kendi kendini yönetme ilkesi”dir. Kendi kendini yönetme ilkesi katılmayı da beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla demokrasinin işlerlik kazanması ve sürdürülmesi daha çok, halk katılımının artırılması ile mümkün olabilmektedir. Bu açıdan yerel yönetimler, yerel halkın demokrasi

bilincinin geliştirilmesi ve onların yönetime katılımlarının sağlanması açısından büyük rol oynamaktadır. Özellikle yerel meclisler, yöneticilerin küçük yerleşim birimlerinde yaşayan vatandaşlarla karşılıklı etkileşim içinde bulunmasını sağlayan en iyi araçlardır. Meclislerde yer alan seçilmiş temsilciler, yerel halkı dikkate almak ve toplum yararına etik talepleri değerlendirmek zorundadırlar. Bu iki yanlı demokratik etkileşim, sürdürülebilir bir yöntem olarak başarılı bir şekilde işletilebilirse, ulusal meclislerin başarısına katkı sağlayabilecektir.

Yerel demokrasinin geliştirilmesinde en önemli ölçüt, yerel halkın yerel nitelikteki kararların biçimlenmesine yaptığı katkının derecesidir. Bu katkı ne kadar fazla ise, yerel demokrasinin de o oranda geliştiğini söylemek mümkündür. Yerel yönetim organlarının yapmış oldukları toplantıların halka açık olması, kent konseyi kurulması, belediye hizmetlerine gönüllü katılım, meslek kuruluşları, vakıf ve derneklerle ortak projeler gerçekleştirilmesi gibi hususlar yerel halkın katılımını artırıcı niteliktedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da bu hususlara yer verildiği halde katılım mekanizmaları etkili bir şekilde uygulanmamaktadır. Yerel idarecilerin seçilmesi ve atanması öncesinde eğitimden ve ön elemenden geçirilmesine dair mevzuat düzenlemesi ihtiyacı mevcuttur. Belediye başkanlığı seçiminin tek dereceli olarak yapılması seçilmişin gücünü azaltmaktadır. Seçim mevzuatı gereğince meclis üye adaylarının seçim bölgeleri haricindeki ilçe ve belde meclis üyeliklerine seçilmelerine imkân verilmektedir. Mahallenin yönetim sisteminin, stratejik bir yönü haline getirilmesinde belirsizlik halen sürmektedir.

Şeffaflık, hesap verebilirlik, meşruiyet ve adalet/hakçalık gibi ilkelere dayanan yönetişim yaklaşımı kamu yönetimi literatürüne önemli katkılar sağlamıştır. Bu yaklaşımın önemli bir tamamlayıcısı olarak kullanılacak "Açık Yönetim" anlayışının yerleşmesi ve uygulamaları kamu yönetimi için çok elverişli olanaklar sunmaktadır. Kamu yönetimi içerisinde stratejik anlamda gizliliği olmayan bütün karar ve işlemlerin yurttaşlara, özel sektöre, sivil toplum kuruluşlarına ve ilgili paydaşlara açık hale getirilmesi gerekmektedir. Böylece kurumsal denetimi de kolaylaştıracak olan kamuoyu denetimi öne çıkmaktadır. "Açık yönetim" anlayışı ile kamuya açık hale gelen "kamu bilgisi" ya da "kamusal veriler" (open data), kamu yönetimi sisteminin ve süreçlerinin daha fazla aktör tarafından izlenmesi demektir ki, bu da yönetimdeki yolsuzlukların ve yanlışların önüne geçebilmeyi sağlayacak önemli bir olanaktır. "Aktif yurttaş" çağdaş demokrasilerin anahtar kavramlarından biridir.

Doğrudan demokrasi yerel düzeyde uygulanabilecek önemli bir araç olarak görülmektedir. Doğrudan demokrasi, halka, yerel bazı önemli konularda daha etkin olarak karar almasına yardımcı olacak seçenekler sunma anlamını taşımaktadır. Doğrudan demokraside halk tüketici değil üretici konumundadır. Edilgen bir seyirci konumunda değil, yaşam çevresini birlikte biçimlendiren etkin bir aktördür. Devlet ve siyasete ilişkin görevler, vatandaş bütününe aittir. Vatandaşlar, yalnızca kendilerine sunulan seçeneklerle sınırlandırılmamışlardır. Doğrudan demokrasinin yapısı gereği, halk doğrudan karar oluşumuna katılır ve kanunların da uygulanmasını ya kabul eder ya da etmez. Türkiye'de de "köy derneği"nin kimi kararları topluca alması ve uygulanmasını sağlaması, böyle bir sınırlı doğrudan demokrasi uygulaması için iyi bir örnek olarak gösterilmektedir.

Yerel yönetimlerde demokrasi, temsil, katılım ve şeffaflık ilkelerine ilişkin geliştirilen politika ve hedefler şu şekildedir.

<b>POLİTİKA 1: Vatandaşların Etkili Bir Biçimde Yönetime Katılmalarının Sağlanması</b>
HEDEF: Vatandaşların Yerel Yönetim Organlarının Karar Süreçlerine Katılımını Engelleyen veya Zorlaştıran Düzenlemelerin Kaldırılması ve Yeni Katılım Mekanizmalarının Tesisi
<b>POLİTİKA 2: Yerel Yönetim Organlarının Demokratik Temsil Niteliğinin Güçlendirilmesi</b>
HEDEF: Yerel Yönetim Organlarının Demokratik Temsile Dayanan Meşruiyetinin Güçlendirilmesi
<b>POLİTİKA 3: Demokrasi Bilincinin Arttırılması</b>
HEDEF: Vatandaşların Yerel Yönetim Organlarında Mevcut ve/veya Tesis Edilecek Temsil ve Katılım İmkânlarından Faydalanabilecek Bilinç ve Yapabilirlik Düzeyine Ulaşması

Bu politika kapsamında geliştirilen her üç politika alanı için farklı uygulama stratejileri tanımlanmıştır. Belirlenen birinci politika olan yurttaşların etkili bir biçimde yönetime katılmalarını sağlamak kapsamında ele alınan uygulama stratejileri Tablo 19’da verilmiştir.

**Tablo 19: Vatandaşların Etkili Bir Biçimde Yönetime Katılmalarını Sağlamaya Yönelik Belirlenen Uygulama Stratejileri**

<b>POLİTİKA 1: Vatandaşların Etkili Bir Biçimde Yönetime Katılmalarını Sağlamak</b>				
<b>HEDEF: Vatandaşların Yerel Yönetim Organlarının Karar Süreçlerine Katılımını Engelleyen veya Zorlaştıran Düzenlemelerin Kaldırılması ve Yeni Katılım Mekanizmalarının Tesisi</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Yerelde mahalle/köy düzeyinde katılım mekanizmalarının kurulması	İçişleri Bakanlığı, Kaymakamlıklar, Yerel yönetimler		İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Orta (3-5 Yıl)
Büyük ve önemli yatırımlarda ve projelerde karar mekanizmalarına katılımın geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı, Kaymakamlıklar, Yerel yönetimler		İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Orta (3-5 Yıl)
Vatandaşların hak ve menfaatlerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılım ve görüş bildirme yolunun açılması	İçişleri Bakanlığı	Yerel yönetimler	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Orta (1-3 Yıl)



Geliştirilen ikinci politika ise yerel yönetim organlarının demokratik temsil niteliğinin güçlendirilmesine yöneliktir. Bu kapsamda belirlenen hedefler aşağıda Tablo 20’de sunulmuştur.

**Tablo 20: Yerel Yönetim Organlarının Demokratik Temsil Niteliğinin Güçlendirilmesi**

<b>POLİTİKA 2: Yerel Yönetim Organlarının Demokratik Temsil Niteliğinin Güçlendirilmesi</b>				
<b>HEDEF: Yerel Yönetim Organlarının Demokratik Temsile Dayanan Meşruiyetinin Güçlendirilmesi</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Yerel yönetim seçimlerinde aday belirleme süreçlerinin demokratikleştirilmesi	İçişleri Bakanlığı	Yüksek Seçim Kurulu	Seçim kanununda ön seçim mekanizmasının kurulması	Orta (3-5 Yıl)
Meclis üyelerinin seçiminde uygulanan seçim barajının gözden geçirilmesi	İçişleri Bakanlığı		Seçim kanunu	Orta (3-5 Yıl)
Yerel meclis yapısının güçlü başkan modelini dengeleyecek biçimde yetkilendirilmesi	İçişleri Bakanlığı		İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Orta (3-5 Yıl)
Mahallenin temsilcisi olarak muhtarların yerel yönetimlerin resmi karar alma mekanizmalarında sorumluluk alması	İçişleri Bakanlığı		İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Orta (3-5 Yıl)

Yerel yönetimlerde yerel demokrasinin gerçekleştirilmesine yönelik geliştirilen üçüncü politika alanı ise demokratik bilinci ve etkinliklerin artırılması yönünde belirlenmiştir. Bu politika alanında belirlenen hedef; vatandaşların yerel yönetim organlarında mevcut ve/veya tesis edilecek temsil ve katılım imkânlarından faydalanabilecek bilince ve yapabilirlik düzeyine ulaşmasıdır. Bu hedefe yönelik belirlenen uygulama stratejileri Tablo 21’de verilmiştir.

**Tablo 21: Demokrasi Bilincinin Arttırılması**

<b>POLİTİKA 3: Demokrasi Bilincinin Arttırılması</b>				
<b>HEDEF: Vatandaşların Yerel Yönetim Organlarında Mevcut ve/veya Tesis Edilecek Temsil ve Katılım İmkânlarından Faydalanabilecek Bilince ve Yapabilirlik Düzeyine Ulaşması</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Halkın bilgilendirilmesine yönelik yol ve yöntemlerinin geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı, Belediyeler	İl özel idareleri, Belediyeler, Köyler		Orta (3-5 Yıl)
Yerel yönetim organlarının karar ve idari süreçlerine dair bilgilerin halkın kolaylıkla erişebileceği şekilde sunulması	Yerel Yönetimler	İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü	Bilgilenme zorunluluğunun vurgulanması ve müeyyide uygulayabilmek için gerekli mevzuat değişikliklerinin gerçekleştirilmesi	Orta (3-5 Yıl)
Her düzeydeki eğitim programlarında katılımcı ve demokratik değerlere yer verilmesi ve bu becerilerin erken yaşlardan itibaren benimsenmesi	MEB YÖK	Sivil Toplum Kuruluşları	Eğitim materyalleri ve uygulamalar için gerekli mevzuatın hazırlanması	Kısa (1-3 Yıl)

#### 5.2.4. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arası İlişkiler

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler, her ikisi de belirli işlevleri üstlenmek üzere belirli bir toplumsal ihtiyaçtan ortaya çıkmış, devlet aygıtının birbirini tamamlayan parçalarıdır. Ülkelerin kendi koşullarına göre farklılaşmakla birlikte görev paylaşımı açısından bu iki yapı arasında genel bir işbölümünün olduğu söylenebilir. Bu işbölümü demokrasi, kamu yararı ve özerklik ilkeleri üzerine temellenmektedir. İşbölümünde ilkesel olarak, bir alanda yaşamaktan kaynaklı yerel ve ortak nitelikli faaliyetler açısından yerel yönetimlerin yetkili olması ve bu yapıların kendileri ile ilgili konularda belirli oranda özyönetime sahip olması esastır. Merkezi yönetimin, hizmetlerde standardın sağlanması, kamu hizmetlerinin belirli düzeye yükseltilmesi ve eşitsizliklerin giderilmesi, eşgüdümün sağlanması, kanunlara uygunluğu sağlama gibi konularda bazı yükümlülükleri söz konusudur. Bu kapsamda yerel yönetimler de merkezi yönetimin düzenleme ve denetim alanına girmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ilişki çok sayıda noktada ortaya çıkmaktadır. İlişki daha çok görev ve yetki paylaşımında, mali konularda ve denetim konusunda somutlaşmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki uluslararası sözleşmelerde, anayasalarda ve kanunlarda düzenleme konusu olmaktadır. Uluslararası sözleşmelerde ve anayasalarda yerel yönetimlerin idari ve mali

özerkliğinin güvence altına alındığı görülmektedir. Yerel yönetimlere dair kanunlarda da buna dair hükümleri görmek mümkündür. Bununla birlikte yine bu kanunlarda ve diğer birçok kanunda uluslararası sözleşmeler tarafından güvence altına alınan yerel yönetimlerin özerkliğine uygun olmayan hükümlerin de var olduğu ya da yasal güvence altına alınsa da uygulamada dikkate alınmadığı görülmektedir.

Merkezi yönetimlerin merkezileşme düzeyini sürekli olarak artıran eylem ve işlemleri yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemektedir. Yasallık her zaman yerel yönetimlerin özerkliğine uygunluk anlamına gelmemektedir. Yerel yönetim kanunlarında ve diğer kanunlarda yer alan ve yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğine müdahale niteliği taşıyan hükümlerin ayıklanması gerekmektedir. Yönetim ilişkisinde özerklik düzeyi büyük oranda yapıların bu yetki ve hakkı kullanabilme kapasitelerine göre belirlenir. Yerel yönetimlerin özerkliği de merkezi yönetimin eylem ve işlemleri kadar yerel kişi topluluğunun ve yönetim birimlerinin özerklik yetki ve hakkını kullanmalarına bağlı olarak oluşur. Yerel yönetimlerin özerkliği de sadece Anayasa ve kanunlarda özerkliğe dair hükümlerin varlığı ile sağlanamaz. Bu düzenlemeler önemli bir güvencedir. Ancak yerel yönetimlerin/yerel yönetimleri oluşturan kişi topluluklarının kendileri tarafından benimsenmediğinde özerkliğin yaşam bulması güçtür. Bu nedenle özerklik bilinci eğitim, katılım vb. gibi mekanizmalar ile yapıların kendilerine kazandırılmalıdır.

Yerel yönetimler genel yetkili kurumlar değildir. Yerel yönetimlerin görev-yetki ve sorumlulukları mahalli müşterek ihtiyaçlar noktasında tanımlanmalıdır. Merkezi yönetim ile hizmet paylaşımında da bu ilke göz önünde bulundurulmalıdır. Merkez-yerel arasındaki görev paylaşımı özerklik ilkesine uygun bir biçimde gerçekleşmelidir. Merkezi yönetimin il özel idarelerine (5302/6. Madde) yatırım ödeneklerini devretmesinin önüne geçilmelidir. Bu yönde uygulamalar il özel idarelerinin karar organlarının iradesi dışında gerçekleşmektedir. İl özel idarelerinin kendi stratejik planlarında ve bütçelerinde belirledikleri faaliyetleri geri planda bırakmasına yol açmaktadır. Ayrıca mahalli müşterek nitelikte olmayan alanlarda yatırım ve hizmet devrine gidilmesi de önlenmelidir. Merkezi yönetimin yayımladığı bazı genelge vb. gibi işlemlerle yerel yönetimlere görevler verdiği, bütçelerinin kullanılmasını öngördüğü görülmektedir. İdari ve mali özerkliğe aykırı şekilde bu tür idari eylem ya da işlemlerle merkezi yönetimin yerel yönetimlere görev aktarımının, mali yükümlülükler yüklemesinin önüne geçilmelidir.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 18. maddesinde 2008 yılında yapılan değişiklikle merkezi yönetim kuruluşlarının mahalli idare birliklerine yatırımları devredebileceği hükme bağlanmıştır: "Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri tarafından aktarılacak ödeneklerle gerçekleştirilecek yatırımlar, birliğin hizmet ve görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın yapılabilir". Gerek bütün inisiyatifin merkezi yönetimde olduğu yatırım devri uygulaması gerek bu devirler açısından birliklerin hizmet ve görev alanı sınırlamasının kaldırılması hukuksal ve yönetsel açıdan ciddi sorunlara yol açacak niteliktedir.

Tanımlanan politika ve hedefler için geliştirilen stratejiler, sorumlu ve ilgili kurum ve kuruluşlar ile gerçekleştirilmeler için gerekli süre Tablo 22'de verilmiştir.

**Tablo 22: Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arası İlişkilere Yönelik Geliştirilen Politika ve Hedefler**

<b>POLİTİKA 1: Merkezi ve Yerel İlişkilerin Düzenlenmesinde Temel İlkeler: Demokratik İlke, Hukuk ve Kamu Yararı Temelli Yaklaşım</b>				
<b>HEDEF: Görev Yetki ve Sorumluluk Alanlarının ve İlişki Biçimlerinin Yeniden Tanımlanması ve Yapılandırılması</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Görev ve yetki alanlarının gözden geçirilerek, çakışan ve çelişen görevlerin yerel yönetimlerin özerkliğine uygun biçimde yeniden düzenlenmesi	İçişleri Bakanlığı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Yerel yönetimler ve diğer ilgili kuruluşlar,	5216, 5302, 5393, 5355 sayılı kanunlar, Bakanlıkların kuruluş kanunları ve hizmetlere ilişkin kanunlarda değişiklik yapılması,	Kısa (1-3 Yıl)

### 5.2.5. Yerel Yönetimler Maliyesi

Mali kaynakların yetersizliği, kaynak oluşturma ile ilgili sorunlar önemli bir sorun alanıdır. Özellikle küçük belediyelerin kaynak yaratma konusunda dar boğazda oldukları sıklıkla gündeme gelmektedir. Yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylara Tablo 23'den görüleceği üzere genel bütçe vergi gelirlerindeki artışa paralel olarak yerel yönetimlere aktarılan pay düzenli olarak artmasına rağmen özellikle küçük belediyelerdeki kaynak darboğazı sorunu varlığını devam ettirmektedir.

**Tablo 23: Yerel Yönetimlerin Yıllara Göre GBVG'den Aldığı Paylar**

<b>YILLAR</b>	<b>GBVG (Bin TL)</b>	<b>YEREL YÖNETİMLERİN GBVG'DEN ALDIĞI PAYLAR (Bin TL)</b>
2007	152.835.111	12.009.980
2008	168.108.960	14.440.255
2009	172.440.423	15.587.286
2010	210.532.315	20.212.701
2011	243.753.000	24.138.733

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, 2012

Yerel yönetimlerin gelirleri türlerine göre Tablo 24’de verilmiştir. Tablodaki verilerden anlaşılacağı üzere yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı genel yönetim bütçe gelirlerinden aktarılan payların bulunduğu “Faizler, Paylar ve Cezalar” kalemidir.

**Tablo 24: Gelir Kalemlerine Göre Yerel Yönetimlerin Gelirleri (2007-2011)**

Gelir Kalemlerine Göre Mahalli İdarelerin Gelirleri (2007-2011) (Bin TL)					
Türü	2007	2008	2009	2010	2011
Vergi Gelirleri	3.690.832	4.190.482	3.776.080	5.904.388	6.901.489
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.992.899	9.187.821	10.558.298	11.922.406	13.868.818
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	4.589.299	5.208.655	6.150.040	8.876.235	10.261.712
Faizler Paylar ve Cezalar	16.012.989	18.404.010	19.885.113	24.172.266	28.852.081
Sermaye Gelirleri	1.948.766	1.731.648	1.333.119	2.690.268	3.483.632
Alacaklardan Tahsilâtlar	239.447	119.235	1.067.293	16.555	48.057
Toplam	35.474.232	38.841.851	42.477.177	53.582.118	63.415.789

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, 2012

Yerel yönetim türleri esas alınarak oluşturulmuş gider tablolarından (Tablo 25, Tablo 26) görüleceği üzere 2009 ve öncesi yıllarda yerel yönetim bütçe dengesindeki bozulma 2010 yılı itibariyle kontrol altına alınmış, hatta 2010 yılında yerel yönetim bütçe dengesi toplamda fazla vermiştir. 2011 yılı verileri itibariyle bakıldığında yerel yönetimler maliyesinde sağlanan mali disiplinin korunduğu göze çarpmaktadır. Ancak 2010 yılından 2011 yılına kadar yaşanan değişim değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyelerinin bütçe dengesinde çok büyük bir iyileşme ortaya çıkmıştır. İl, ilçe ve belde belediyelerinin bütçe dengelerinde ise bu durumun tam tersi bir gelişme yaşanarak nisbi bir bozulma gözlenmiştir. İl özel idareleri bütçe dengesindeki istikrarlı ve hızlı iyileşme eğilimi ise devam etmektedir.

**Tablo 25: Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Harcamaları**

Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Harcamaları (2007-2011) (Bin TL)					
Türü	2007	2008	2009	2010	2011
Belediyeler	25.832.553	30.959.084	31.048.589	34.474.935	41.132.755
Belediye Bağlı İdareleri	7.372.913	8.143.505	8.248.029	7.730.938	8.463.086
İl Özel İdareleri	6.177.932	6.838.966	7.553.284	8.652.767	10.216.828
Mahalli İdare Birlikleri*	-	-	1.570.746	2.294.549	2.694.867
Konsolide Toplam**	39.383.398	45.941.555	48.227.119	52.226.305	61.011.336

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, 2012

**Tablo 26: Yerel Yönetimlerin Gider Kalemlerine Göre Harcamaları**

Yerel Yönetimlerin Gider Kalemlerine Göre Harcamaları (Bin TL)					
Türü	2007	2008	2009	2010	2011
Personel Giderleri	7.515.642	9.043.538	9.531.236	10.285.548	11.259.474
SGK Devlet Primi	1.147.260	1.257.345	1.483.466	1.817.851	1.904.374
Mal ve Hizmet Alımları	11.784.732	14.343.058	15.468.201	17.983.695	22.104.733
Faiz Harcamaları	634.478	937.501	1.453.888	1.361.457	1.322.058
Cari Transferler	1.684.930	2.124.730	2.572.886	2.918.936	2.416.930
Sermaye Giderleri	15.771.294	17.390.963	15.331.530	16.391.304	19.780.146
Sermaye Transferleri	312.515	241.127	733.087	385.495	1.167.435
Borç Verme	532.547	603.293	1.652.825	1.082.019	1.056.186
Konsolide Toplam*	39.383.398	45.941.555	48.227.119	52.226.305	61.011.336

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, 2012

Aşağıda verilen Tablo 27'nin incelenmesinden de görüleceği gibi, belediye bütçelerinde gelir kalemleri toplamda sürekli bir artış göstermektedir. Ancak bu artış, belediyelere yeni görev verilmesi ve buna istinaden yeni kaynak aktarılması anlamına gelmemektedir. Belediye bütçelerindeki sürekli büyüme, genel bütçe vergi gelirlerindeki artışın belediyelere pay olarak yansıtılmasından ve belediyelerin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatının da sürekli artmasından kaynaklanmaktadır.

**Tablo 27: Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Gelirleri (2007-2011)**

Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Gelirleri (2007-2011) (Bin TL)					
Türü	2007	2008	2009	2010	2011
Belediyeler	23.648.122	25.736.012	26.844.961	34.233.863	40.740.227
Belediye Bağlı İdareleri	5.726.524	5.983.883	7.333.985	7.459.228	9.581.186
İl Özel İdareleri	6.099.586	7.121.956	7.299.672	9.752.093	11.678.259
Mahalli İdare Birlikleri	-	-	1.291.325	2.317.412	2.221.391
Toplam	35.474.232	38.841.851	42.477.177	53.582.118	63.415.789

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, 2012

Yerel yönetimlerin türleri itibariyle 2011 yılı harcama kalemleri incelendiğinde, en önemli üç gider kalemini büyükşehir belediyelerinde sırasıyla Sermaye Giderleri, Mal ve Hizmet Alımları, Personel Giderleri (Tablo 28); il belediyelerinde Mal ve Hizmet Alımları, Sermaye Giderleri, Personel Giderleri (Tablo 29); ilçe ve belde belediyelerinde Mal ve Hizmet Alımları, Personel Giderleri, Sermaye Giderleri (Tablo 30); il özel idarelerinde

ise Sermaye Giderleri, Mal ve Hizmet Alımları ve Personel Giderleri (Tablo 31) olduğu görülmektedir.

2011 yılı itibariyle yerel yönetimlerin en önemli üç gelir kalemini; büyükşehir belediyelerinde sırasıyla Faizler, Paylar ve Cezalar, Sermaye Gelirleri, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (Tablo 28); il belediyelerinde Faizler, Paylar ve Cezalar, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri, Vergi Gelirleri (Tablo 29); ilçe ve belde belediyelerinde Faizler, Paylar ve Cezalar, Vergi Gelirleri, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (Tablo 30); il özel idarelerinde Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler, Faizler, Paylar ve Cezalar, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (Tablo 31) oluşturmaktadır.

Tablo 28'in verileri dikkate alındığında, büyükşehir belediye bütçelerinin 2007 yılındaki gelirleri, 9.410.046.000-TL iken bu miktar 2011 yılında 15.560.584.000-TL'ye ulaşmıştır. Büyükşehir belediye bütçelerindeki artış, 2007 yılından 2011 yılına kadar %65'in üzerinde gerçekleşmiştir. Belediye bütçe gelirlerinde ortaya çıkan artışın, merkezi idareden ayrılan paylardan kaynaklandığı, bunda bazı yasal düzenlemelerin önemli bir etken olduğu anlaşılmaktadır. Özellikle 2008 yılı içerisinde, 2.7.2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmiş olması bu bakımdan önemlidir.

5779 sayılı Kanunla genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payların artırılması ve daha önce bu payın hesabına dâhil edilmeyen bazı vergi kalemlerinin pay havuzuna dâhil edilmesi, bu artıştaki önemli etkenlerden birisidir. Büyükşehir belediyeleri bütçelerindeki 2009 yılını izleyen süreçteki hızlı artışın bir diğer nedeni de, 06.03.2008 tarihli ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un, 2009 Nisan ayı itibariyle yürürlüğe girmesidir. Bu Kanun uyarınca bazı belde ve köyler büyükşehir sınırlarına ilçe olarak dâhil edilmiştir. Bu iki yasal değişikliğin ortaya koyduğu hükümler dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin bütçe toplamları yükselmiştir. Bilindiği gibi, büyükşehir belediye bütçesinin gelir kalemleri arasında, büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden elde ettikleri payların yüzde 30'unun, büyükşehir belediye payı olarak, büyükşehir belediyelerinin bütçesine aktarılması gerekmektedir. Keza, büyükşehir belediyesi içerisine dâhil olan nüfus ve alandan kaynaklanan artış nedeniyle, büyükşehir belediyeleri dâhilinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamındaki artış da büyükşehir belediyesi bütçelerine ilave kaynak olarak yansımıştır. Yine 2009 yılını izleyen dönemde, büyükşehir belediyelerinin bütçe dengesinde bir iyileşme de görülmektedir. Bu iyileşmenin ana etkenlerinden birisi ise, oransal olarak artan gelir nedeniyle kaynak sıkıntısının azalmasıdır.

Tablo 29'da ise, il belediyelerinin bütçe verileri ortaya konulmuştur. Bu tablolardan izleneceği üzere, büyükşehir belediyeleri dışındaki il belediyelerinin bütçelerinde de tedrici bir artış gözlenmektedir. Ancak il belediyelerinin bütçe dengesi, büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi, çok parlak değildir. 2007 yılında 196.491.000-TL olan il belediyeleri toplam bütçe açığı, 2011 yılında 382.557.000-TL'ye yükselmiştir. Bu, il belediyelerindeki gelir artışının giderleri karşılamada yeterli olmamasından kaynaklanmaktadır.

Her ne kadar, il belediyelerinin bütçe gelirlerindeki son dört yıllık artış oranı yaklaşık %70 olarak gerçekleşmiş ise de, bu gelir artışı giderlerin finansmanına yetmemiştir. Tablo 30’da dikkat çeken husus ise, ilçe ve belde belediyelerinin bütçe açıklarında oransal bir iyileşmenin varlığıdır. Bu çerçevede, son dört yıllık verilerin mukayesesinden görüleceği üzere, 2007 yılında -1.092.988.000-TL olarak gerçekleşen bütçe açığı, 2011 yılında -55.463.000-TL’ye gerilemiştir. Buradaki azalışta, borçların yapılandırılmasının rolü de göz önünde tutulmalıdır.

**Tablo 28: Yıllara Göre Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Gerçekleşmeleri**

Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Gerçekleşmeleri					
	2011 (Bin TL)	2010 (Bin TL)	2009 (Bin TL)	2008 (Bin YTL)	2007 (Bin YTL)
<b>Harcamalar</b>	<b>15.570.973</b>	<b>13.836.250</b>	<b>13.662.594</b>	<b>12.313.445</b>	<b>10.304.998</b>
Personel Giderleri	1.585.518	1.369.619	1.300.165	1.169.233	987.397
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	273.531	251.325	215.795	180.263	154.974
Mal ve Hizmet Alımları	4.100.762	3.397.423	3.195.186	3.018.959	2.160.787
Faiz Harcamaları	669.269	725.174	710.389	470.745	305.924
Cari Transferler	990.042	1.007.278	839.004	681.615	614.793
Sermaye Giderleri	5.469.735	5.704.227	5.639.049	6.382.677	5.698.460
Sermaye Transferleri	757.579	20.827	466.575	59.667	80.667
Borç Verme	1.724.537	1.360.377	1.296.431	350.286	301.996
<b>Gelirler</b>	<b>15.560.584</b>	<b>13.322.111</b>	<b>11.338.209</b>	<b>9.860.132</b>	<b>9.410.046</b>
Vergi Gelirleri	333.122	286.067	249.378	260.409	227.919
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.302.592	1.397.509	1.348.917	946.327	1.067.364
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	120.000	58.613	40.907	52.812	74.449
Faizler, Paylar ve Cezalar	11.928.431	10.006.684	8.554.912	8.160.677	7.356.708
Sermaye Gelirleri	1.750.415	1.405.948	465.096	415.820	640.086
Alacaklardan Tahsilâtlar	126.024	167.290	678.999	24.087	43.520
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>-10.389</b>	<b>-514.139</b>	<b>-2.324.385</b>	<b>-2.453.313</b>	<b>-894.952</b>

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, 2012



**Tablo 29: Yıllara Göre İl Belediyeleri Bütçe Gerçekleşmeleri**

İl Belediyeleri Bütçe Gerçekleşmeleri					
	2011 (Bin TL)	2010 (Bin TL)	2009 (Bin TL)	2008 (Bin YTL)	2007 (Bin YTL)
<b>Harcamalar</b>	<b>4.901.245</b>	<b>3.872.080</b>	<b>3.262.875</b>	<b>3.402.805</b>	<b>2.854.662</b>
Personel Giderleri	1.101.478	1.042.198	982.900	855.869	770.023
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	199.726	183.788	147.870	122.597	114.576
Mal ve Hizmet Alımları	2.036.898	1.627.621	1.302.279	1.338.569	1.104.040
Faiz Harcamaları	108.175	90.368	97.067	49.057	30.613
Cari Transferler	138.018	166.234	135.853	140.223	106.200
Sermaye Giderleri	1.280.962	720.345	581.203	860.270	706.100
Sermaye Transferleri	25.420	36.243	12.126	35.464	16.962
Borç Verme	10.568	5.283	3.577	756	6.148
<b>Gelirler</b>	<b>4.518.688</b>	<b>3.872.328</b>	<b>2.919.988</b>	<b>2.917.233</b>	<b>2.658.171</b>
Vergi Gelirleri	595.026	587.048	400.010	440.027	348.992
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.237.736	1.068.781	853.257	836.947	835.808
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	92.869	51.810	44.704	33.606	53.052
Faizler, Paylar ve Cezalar	2.412.481	2.038.648	1.507.771	1.307.152	1.104.176
Sermaye Gelirleri	180.576	125.658	113.287	298.913	316.057
Alacaklardan Tahsilâtlar	0	383	959	588	86
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>-382.557</b>	<b>248</b>	<b>-342.887</b>	<b>-485.572</b>	<b>-196.491</b>

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, 2012

**Tablo 30: Yıllara Göre İlçe ve Belde Belediyeleri Bütçe Gerçekleşmeleri**

İlçe ve Belde Belediyeleri Bütçe Gerçekleşmeleri					
	2011 (Bin TL)	2010 (Bin TL)	2009 (Bin TL)	2008 (Bin YTL)	2007 (Bin YTL)
<b>Harcamalar</b>	<b>20.716.418</b>	<b>16.801.958</b>	<b>16.371.020</b>	<b>15.242.834</b>	<b>12.672.893</b>
Personel Giderleri	4.892.182	4.549.572	4.967.470	3.919.838	3.315.460
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	816.005	756.272	722.423	528.359	478.654
Mal ve Hizmet Alımları	9.158.772	7.222.583	6.909.726	6.208.229	4.974.409
Faiz Harcamaları	297.257	228.044	218.490	111.632	98.037
Cari Transferler	810.548	824.584	753.633	671.419	573.666
Sermaye Giderleri	4.647.892	3.123.553	2.730.868	3.758.035	3.183.221
Sermaye Transferleri	71.413	62.936	44.899	41.598	40.296
Borç Verme	22.349	34.414	23.507	3.724	9.150
<b>Gelirler</b>	<b>20.660.955</b>	<b>17.039.424</b>	<b>12.634.698</b>	<b>12.958.647</b>	<b>11.579.905</b>
Vergi Gelirleri	5.949.992	4.981.451	2.981.631	3.376.838	3.101.553
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.825.555	2.357.768	1.921.765	1.968.475	1.839.346
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	413.844	334.174	337.825	410.453	451.394
Faizler, Paylar ve Cezalar	10.050.304	8.363.000	6.724.100	6.241.584	5.226.338
Sermaye Gelirleri	1.420.281	1.002.209	664.948	950.102	941.701
Alacaklardan Tahsilâtlar	979	822	4.426	11.195	19.573
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>-55.463</b>	<b>237.466</b>	<b>-3.736.322</b>	<b>-2.284.187</b>	<b>-1.092.988</b>

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, 2012

**Tablo 31: Yıllara Göre İl Özel İdareleri Bütçe Gerçekleşmeleri**

İL ÖZEL İDARELERİ BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ					
	2011 (Bin TL)	2010 (Bin TL)	2009 (Bin TL)	2008 (Bin YTL)	2007 (Bin YTL)
<b>Harcamalar</b>	<b>10.216.828</b>	<b>8.652.767</b>	<b>7.553.284</b>	<b>6.838.966</b>	<b>6.177.932</b>
Personel Giderleri	2.201.255	1.952.187	1.791.003	2.028.182	1.508.896
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	342.807	369.675	277.157	236.277	231.661
Mal ve Hizmet Alımları	2.376.501	1.794.492	1.630.338	1.345.695	1.211.502
Faiz Harcamaları	10.469	7.363	7.880	5.155	5.071
Cari Transferler	408.264	807.586	404.544	469.174	312.054
Sermaye Giderleri	4.583.170	3.486.920	3.228.875	2.648.111	2.740.589
Sermaye Transferleri	294.116	229.489	205.961	101.780	164.154
Borç Verme	246	5.055	7.526	4.592	4.005
<b>Gelirler</b>	<b>11.678.259</b>	<b>9.752.093</b>	<b>7.299.672</b>	<b>7.121.956</b>	<b>6.099.586</b>
Vergi Gelirleri	16.814	42.491	112.821	113.208	12.368
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	331.679	272.848	225.387	189.753	345.733
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	8.003.367	6.694.942	4.646.911	4.615.490	3.759.638
Faizler, Paylar ve Cezalar	3.276.131	2.708.334	2.271.836	2.099.938	1.821.883
Sermaye Gelirleri	50.268	33.383	40.063	65.397	49.135
Alacaklardan Tahsilâtlar	0	95	2.654	38.170	110.829
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>1.461.431</b>	<b>1.099.326</b>	<b>-253.612</b>	<b>282.990</b>	<b>-78.346</b>

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, 2012

Türkiye’de yerel yönetimlerinin gelir sistemi, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylara ve kendilerinin elde ettikleri öz gelirlere dayanmaktadır. Merkezi idarenin yerel yönetimlere yardım yapmasında esas aldığı ölçütlere bakıldığında; yerel yönetimlerin bulunduğu alanın coğrafi özellikleri, iklim koşulları, nüfus yoğunluğu, hizmet götürdüğü alanın genişliği ve gelişmişlik farklılıkları gibi birçok etken dikkate alınmaktadır.

Bu çerçevede, merkezi hükümet öz gelir oluşturma kapasitesi düşük, birim hizmet maliyetleri yüksek olan yerel yönetimleri korumak ve dengeli bir kalkınma stratejisi izlemek için merkezi bütçeden kaynak aktarmak suretiyle duruma müdahil olmaktadır. Bu uygulama, Türkiye’ye münhasır olmayıp dünyanın birçok ülkesinde söz konusudur. Yerel yönetimlerin, ağırlıklı olarak merkezi hükümet yardımlarına dayanan gelir temin sistemi gözden geçirilerek, yerel kaynaklara daha çok ağırlık verilen bir sistemi geçerli kılması,

yerel yönetimlerin yetkinliği açısından da önemlidir. Bu tespit özellikle il özel idareleri açısından çok daha geçerli bir önermedir.

2013 Yılı Programında belirtildiği üzere mahalli idare gelirleri 2011 yılında bir önceki yıla göre %21,9 oranında artarak 46,6 milyar TL'ye yükselmiştir. Bunda, ekonomik büyümenin etkisiyle genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylarda ve diğer gelir kalemlerinde meydana gelen reel artışlar ile 6111 sayılı Kanun kapsamında yapılandırılan kamu alacaklarından yapılan tahsilâtlar ve özelleştirme gelirleri etkili olmuştur. Mahalli idare harcamaları ise, % 18,5 oranında artarak 44 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Böylece, 2010 yılında GSYH'nın yüzde 0,1'i seviyesinde fazla veren mahalli idareler dengesi, 2011 yılında yüzde 0,2 düzeyine yükselmiştir. 2012 yılında da mahalli idare gelirlerinin, bir önceki yıla göre yüzde 12,7 oranında artarak 52,5 milyar TL'ye ulaşacağı, GSYH içindeki payının % 3,7 olacağı tahmin edilmektedir (Tablo 32).

**Tablo 32: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Ayrılan Paylar**

	2010	2011	2012(1) <sup>7</sup>	2013(2) <sup>8</sup>
	(Cari Fiyatlarla, Milyon TL)			
Belediyeler	11 276	13 487	14 917	17 383
Büyükşehir Belediyeleri	7 210	8 514	10 217	12 751
İl Özel İdareleri	2 424	2 899	3 206	3 284
TOPLAM	20 910	24 900	28 340	33 418
	(GSYH'ya Oran, Yüzde)			
Belediyeler	1,03	1,04	1,04	1,11
Büyükşehir Belediyeleri	0,66	0,66	0,71	0,81
İl Özel İdareleri	0,22	0,22	0,22	0,21
TOPLAM	1,90	1,92	1,98	2,13

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2012.

Yerel yönetimlerin mali kapasitelerinin ve kaynak geliştirme imkânının artırılması önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerinin gelirleri, merkezi idare tarafından aktarılan genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay ile kendilerinin elde ettiği öz gelirlere dayanmaktadır. Oysa merkezi idarenin aktardığı payların artırılması çeşitli bütçe kısıtları nedeniyle zor olmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinin artırılmasına ağırlık verilmesi önem taşımaktadır. Keza, il özel idarelerinin kendilerine has bir gelir kanununun olmaması da ayrı bir eksikliktir. Yerel yönetimlerin bulunduğu alanın iklim şartları ve yaz kış nüfusla-

<sup>7</sup> Gerçekleşme tahmini

<sup>8</sup> Program

rının farklılığı gibi, hizmetin sunulmasına doğrudan etki eden özelliklerin, genel bütçe vergi gelirlerinden dağıtılan paya yansımaması da ayrı bir sakınca teşkil etmektedir.

Belediyelerin kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesinin mali yapılarının düzelmesi açısından öncelikli öneme sahip olduğu değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılmalı, belediyelerde yatırımları gerçekleştiren ve değerlendirilen bir birim oluşturularak bu birimin mali hizmetler birimi ile olan koordinasyonunun en üst düzeye çıkarılmasına yönelik mekanizmalar geliştirilmelidir.

Bu alan ile ilgili olarak geliştirilen politika yerel yönetimlerin görevleriyle ve ölçekleriyle orantılı kaynak sağlanması olarak belirlenmiştir. Bu politikaya yönelik geliştirilen hedef ve stratejiler Tablo 33’de verilmiştir.

**Tablo 33: Yerel Yönetimlerin Görevleriyle ve Ölçekleriyle Orantılı Kaynak Sağlanması Politikasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler**

<b>POLİTİKA 1: Yerel Yönetimlere Görevleriyle ve Ölçekleriyle Orantılı Kaynak Sağlanması</b>				
<b>HEDEF: Özgelirlerin Artırılması ve Kaynak Paylaşımının Dengelenmesi</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Yerel yönetimlere merkezi idare tarafından pay verilmesi sırasında, geliştirilmiş standartlar dikkate alınarak, yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinin tahsilinde ve ekonomik hizmet üretmede sağlayacağı performans dikkate alınmak suretiyle aktarılan paylarda özendirici bir yüzde oranında artış yapılması	İçişleri Bakanlığı	Maliye Bakanlığı, İller Bankası, Yerel yönetimler	İl özel idarelerine ve belediyelere genel bütçe gelirlerinden pay verilmesine dair ilke ve esaslar yeniden düzenlenmelidir.	Kısa (1-3 yıl)
Belediye yatırımlarına özendirici vergi muafiyeti getirilmesi	Maliye Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı,	İlgili mevzuatın uygulanması ve gerekli mekanizmaların oluşturulması	Kısa (1-3 yıl)
Belediyeler için uygulanmakta olan 2464 sayılı Kanuna paralel bir şekilde, il özel idarelerinin de kendi gelir kanununa sahip olması	İçişleri Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	İl Özel İdaresi Gelir Kanunu’nun veya bütün yerel yönetimleri aynı kanunda düzenleyen bir kanunun yasalaştırılması	Kısa (1-3 yıl)

**Tablo 33: Yerel Yönetimlerin Görevleriyle ve Ölçekleriyle Orantılı Kaynak Sağlanması Politikasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler (devam)**

Gelir takip sisteminin oluşturulması	İçişleri Bakanlığı	Maliye Bakanlığı, Yerel Yönetimler	İlgili kanunlarda değişiklik yapılması	Kısa (1-3 yıl)
Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin takip ve tahsilinin sağlanmasında etkinliğin gerçekleştirilmesi	Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı	Yerel Yönetimler	İlgili kanunlarda değişiklik yapılması	Kısa (1-3 yıl)
Yerel yönetimlerin öz gelirlerindeki kayıp ve kaçaklarının önlenmesi	Yerel Yönetimler	İçişleri Bakanlığı	İlgili kanunlarda değişiklik yapılması	Kısa (1-3 yıl)

### 5.2.6. Yerel Yönetimlerde Ölçek ve Kademelendirme

Yerel yönetimlerde kademelendirme ve ölçeklendirme hizmetlerin verimli, etkili ve tutumlu bir şekilde verilmesi için gereklidir. Ancak, kademelendirme ve ölçeklendirme de bir takım sorunlara neden olabilmektedir. Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasında ortaya çıkan olumlu ve olumsuz görev uyumsuzlukları, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinden kaynaklanan sorunlar “kademelendirme” ile ilgilidir. Ölçeklendirmede yaşanan sorunlar ise büyükşehir belediyeleri dışındaki bütün belediyelerin aynı görev ve yetkilere sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Yerel hizmetlerden bir bölümüne belli bir nüfus büyüklüğüne ulaşıldığı takdirde ihtiyaç duyulurken, bir bölümüne her yerleşim yerinde ihtiyaç duyulmaktadır. Uygulamada ise bazı yerel yönetimler gelirleriyle orantısız ve o yerleşim yerinde ihtiyaç olmayan büyük yatırımlara girişebilmektedir. Bu durum kaynak israfına neden olmaktadır. Belediye ve köy büyüklüklerinin ölçek ekonomileri ölçütlerine göre yeniden belirlenmesi ve kademelendirilmesinin hizmette verimliliği arttıracığı belirtilmektedir. O halde, büyükşehir belediyeleri dışında kalan il, ilçe ve belde belediyelerinin yetki, görev ve gelirlerinin yeniden değerlendirmeye tabi tutulması gerekmektedir. Yerel yönetimlerde optimum hizmet ve coğrafi alanın tespit edilmesi, yerel yönetimlerde ihtiyaca ve yerel hizmet gereklerine uygun, çoklu ölçüt tasnif sistemine dayanan kademelendirme yapılması bu alanda ortaya çıkan sorunların çözümünde etkili olacaktır.

Yerel yönetimlerde ölçek ve kademelendirme ile ilişkili olarak belirlenen politika ve hedefler aşağıda verilen tablolarda özetlenmiştir.

<b>POLİTİKA 1: Belediye ve Köy Büyüklüklerinin Uygun Ölçekte Belirlenmesi</b>
HEDEFLER: (1) Kamu Hizmetlerinin Etkin, Hızlı ve Uygun Maliyetlerle Sunulması (2) Yerel Yönetimlere Etkin Halk Katılımını Sağlayacak, Halkı Yerel Karar Organlarından Uzaklaştırmayacak Bir Ölçeğin Tespit Edilmesi
<b>POLİTİKA 2: Yerel Yönetimlerde Optimum Hizmet ve Coğrafi Alanın Tespit Edilmesi</b>
HEDEF: Uygulanabilir Ölçütlerin Getirilmesi
<b>POLİTİKA 3: Yerel Yönetimlerde İhtiyaca ve Yerel Hizmet Gereklere Uygun, Çoklu Ölçüt Tasnif Sistemine Dayanan Kademelendirme</b>
HEDEF: Yerel Hizmet Türleri İle Görev, Yetki ve Sorumlulukların Hizmet Gereğine Göre Düzenlenmesi

“Belediye ve Köy Büyüklüklerinin Uygun Ölçekte Belirlenmesi” politikasına ilişkin hedef ve stratejiler Tablo 34’de verilmiştir.

**Tablo 34: Belediye ve Köy Büyüklüklerinin Uygun Ölçekte Belirlenmesine Yönelik Geliştirilen Politika ve Stratejiler**

<b>POLİTİKA 1: Belediye ve Köy Büyüklüklerinin Uygun Ölçekte Belirlenmesi</b>				
HEDEFLER: (1) Kamu Hizmetlerinin Etkin, Hızlı ve Uygun Maliyetlerle Sunulması, (2) Yerel Yönetimlere Etkin Vatandaş Katılımını Sağlayacak, Vatandaş Yerel Karar Organlarından Uzaklaştırmayacak Bir Ölçeğin Tespit Edilmesi				
Uygulama Stratejileri	Sorumlu Kuruluş	İlgili Kurum ve Kuruluşlar	Yapılacak İşlem ve Açıklama	Süre
Hizmet gerekleri göz önüne alınarak nüfus ve yüz ölçüm temelli uygun ölçekte belediye ve köy oluşturulması	İçişleri Bakanlığı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, TBB	Belediye Kanunu ve Köy Kanunu’nda düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Belediye ve köy sınırlarının tespitinin coğrafi ve ekolojik ölçütlere göre yapılması	İçişleri Bakanlığı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, TBB	Belediye Kanunu ve Köy Kanunu’nda düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)

“Yerel Yönetimlerde Optimum Hizmet ve Coğrafi Alanın Tespit Edilmesi Politikası”na yönelik geliştirilen hedef ve uygulama stratejileri Tablo 35’de belirtilmiştir.

**Tablo 35: Yerel Yönetimlerde Uygun Ölçekte Hizmet ve Coğrafi Alanın Tespit Edilmesi**

<b>POLİTİKA 2: Yerel Yönetimlerde Uygun Ölçekte Hizmet ve Coğrafi Alanın Tespit Edilmesi</b>				
<b>HEDEF: Uygulanabilir Ölçütlerin Getirilmesi</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Ölçek ekonomisinin uygulanabilmesi için yerel yönetimler veri tabanının oluşturulması/geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı	Üniversiteler, Belediyeler, İl Özel İdareleri, TÜİK	5393, 5216, 5302, 442 ve diğer ilgili kanunlarda ve ikincil mevzuatta değişiklikler yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
İdareler arasında hizmet paylaşımında fayda/maliyet ve dışsallıkların gözetilmesi				
Yerel yönetimlerin coğrafi alanlarının belirlenmesinde, genişletilmesinde nüfus, mesafe ve ekonomik yapının dikkate alınması				
Ölçekle uyumlu görev ve idari yapı oluşturulması/ revize edilmesi				
Yeni il olma ölçütlerinin geliştirilmesi				



“Yerel Yönetimlerde İhtiyaca ve Yerel Hizmet Gereklarine Uygun, Çoklu Ölçüt Tasnif Sistemine Dayanan Kademelendirme Politikası”na yönelik geliştirilen hedef ve stratejiler Tablo 36’da verilmiştir.

**Tablo 36: Yerel Yönetimlerde İhtiyaca ve Yerel Hizmet Gereklarine Uygun, Çoklu Ölçüt Tasnif Sistemine Dayanan Kademelendirme**

POLİTİKA 3: Yerel Yönetimlerde İhtiyaca ve Yerel Hizmet Gereklarine Uygun, Çoklu Ölçüt Tasnif Sistemine Dayanan Kademelendirme				
HEDEFLER: Yerel Hizmet Türleri İle Görev, Yetki ve Sorumlulukların Hizmet Gereğine Göre Düzenlenmesi				
Uygulama Stratejileri	Sorumlu Kuruluş	İlgili Kurum ve Kuruluşlar	Yapılacak İşlem ve Açıklama	Süre
Yerel yönetimlerin çoklu ölçütlere <sup>9</sup> (ekonomik-toplumsal özellikler, mekânsal yapı, nüfus, vb) göre yeniden tasnif edilerek sınıflandırılması	İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı,	Yerel Yönetimler, TSE TÜİK	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Yerel hizmet türleri ile görev, yetki ve sorumlulukların bu sınıflandırmaya göre düzenlenmesi	İçişleri Bakanlığı	Üniversiteler	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)

### 5.2.7. Mekânsal Planlama ve Afet Yönetimi

Türkiye’de kentler göç, teknolojik gelişme, sanayileşme gibi sosyal, kültürel ve ekonomik etkenlerin baskısı altında büyüyüp gelişmektedir. Kırsal yerleşim yerleri ise, kırdan kente göç nedeniyle boşalmaktadır. Bir tarafta sağlıklı, dengeli, plansız büyüyen kentler, diğer tarafta sürekli boşalan, küçülen kırsal yerleşim alanları, planlama faaliyetlerinin ana arka plan sorun ve düşüncesini oluşturmaktadır. Anayasanın ilkesel olarak belirlediği sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını herkese sağlama düşüncesi planlama çalışmalarını yönlendiren ana ilkedir. Kentlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama faaliyeti hem kademeli planlamayı, hem de plan hiyerarşisine uymayı içinde barındırmaktadır.

Planlama ile ilgili olarak 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu ile öncesinde merkezi yönetimin elinde bulunan plan yapma ve onama yetkisi yerel yönetim-

<sup>9</sup> Yerel yönetimlerin çoklu ölçütlere (ekonomik-toplumsal özellikler, mekânsal yapı, nüfus, vb) göre yeniden tasnif edilerek sınıflandırılması, görev ve yetki, gelirler, katılım, denetim vb. konular da söz konusu sınıflandırma temelinde farklılaşmalar gösterecektir. Yerel hizmet türleri ile görev, yetki ve sorumluluklarının bu sınıflandırmaya göre düzenlenmesi hizmette rasyonelliği sağlamaya yardımcı olacaktır.

lere devredilmiştir. Merkezi kurumlar eliyle yapılan, planlamadan kaynaklanan sorunları çözme düşüncesi ile gerçekleştirilen bu yetki devrinin, yerel yönetimlerde nitelikli personel, deneyim, teknik donanımının yeterli olmayışı, denetim mekanizmalarındaki eksiklikler nedeniyle başarılı olamadığı yönünde değerlendirmeler mevcuttur. Sağlıklı ve dengeli kentleşmenin ön koşulu planlamadır. Bu planlara uyularak yapılaşmanın sağlanması, kentsel altyapı ve üstyapı hizmetlerinin yürütülmesi, kent estetiğinin ve kent kimliğinin gözetilmesi uygulamaya yönelik işlerdir. Bu işleri kamu kurum ve kuruluşları ile özel teşebbüslerin planlı, projeli bir şekilde, işbirliği içinde yürütmesi başarıyı arttıracaktır.

Türkiye’de kentleşme ve mekânsal planlama sorun alanları somutlaştırılacak olursa;

- Kentsel ve kırsal yerleşim yerleri tek tip imar uygulamaları nedeniyle birbirine benzeyen ve birbirini tekrar eden yerleşim yerleri haline gelmektedir.

- Yerleşim yerleri çağdaş yaşam standartlarını sağlamaktan ve yaşanabilir olmaktan uzaklaşmakta ve sağlıksız hale gelmektedir.

- Türkiye’de kentler ekonomik, sosyal, kültürel açıdan uzmanlaşmamaktadır.

- Mekânsal planlama geleceğe yönelik eksik veya hatalı öngörüler nedeniyle yerellikten ve bütünsellikten uzaklaşmaktadır.

- Kentsel dönüşüm, rehabilitasyon ve yenileme sorunları artmaktadır.

- Planlama eksik ve hataları nedeniyle yeni oluşturulan yerleşim yerleri ve buralarda yaşayanlar doğal veya insan kaynaklı kentsel risklere daha çok maruz kalmaktadır ve sorunların çözümünde halk yalnızlaşmaktadır.

- Mevzuatta yapılan düzenlemelere rağmen uygulamada dezavantajlı grupların (engelli, çocuk, yaşlı, hamile, hasta vs.) kentsel mekân, kentsel mobilya ve kentsel hizmetlerden sıkıntı çekmeden yararlanabilmeleri için yeterli çaba sarf edilmemektedir.

- Büyükşehir belediyelerine ilişkin mevzuatta yapılan değişikliklerle kırsal kimlik yok edilmekte, hizmet verimliliği düşmekte, yapı yoğunluğu arttırılmakta, kentlerin yağ lekeli şeklinde büyümesi desteklenmektedir.

- Kentlerde sermayenin rekabet edebilirliği azalmakta, piyasalar ve ticari hayat zarar görmektedir.

- Yapılan plan değişiklikleri kentlerin parsel esaslı, parçacı bir şekilde büyümesine neden olmakta, rasyonel planlama yaklaşımından uzaklaşmakta ve kentlerin bütünsel büyümesi engellenmektedir.

- Kent merkezleri köhnemekte, kent çeperlerinde yağ lekeli şeklinde gelişen yatakhane bölgeleri yoğunlaşmakta, bu bölgelerde alt merkezler oluşmakta ve hizmet sunumu yetersiz kalmaktadır.

- Eskiyen imalathane, fabrika gibi üretim yerleri, boşaltılarak kamusal hizmet veren yerlere dönüştürülmesi yerine fonksiyonları değiştirilerek arazileri parçalanarak tüketim

mekânlarına veya konut alanlarına dönüştürülmektedir. Hatalı kararlar ve yanlış tercihler nedeniyle kentli nüfusun gereksinimlerini karşılayacak kamusal hizmet alanları yetersiz kalmaktadır.

- Planlama ilke, standart, yöntem ve teknikleri, plan değişikliği ilkeleri kanunlarla korunmadığı veya yetersiz korunduğu için özellikle plan değişiklikleri siyaseti finanse etme, ayrıcalıklı ve imtiyazlı toplum kesimleri yaratma ve haksız kazanç elde etme yöntemi olarak kullanılabilir.

- Kaynak kullanımını mekânsal planlama ilişkisi kurulmadığından, kıt kaynaklar israf edilmektedir.

- Yerel yönetim meclisleri ihtisas komisyonu üyeliklerine komisyonun niteliğine uygun üye bulmakta sıkıntı çekilmektedir.

- Karar vericilerin kişisel yararlarını toplum veya kamu yararı üzerinde tutması ve kişisel çıkarların mekânın oluşumu ve gelişiminde belirleyici olmasının önüne geçilememektedir.

- Yerel yönetimlerin planlama ve imar birimlerinde çalıştırılacak nitelikli eleman istihdamında sıkıntı çekilmektedir.

- Norm kadro standartlarının belirlenmesine rağmen, işin ehli olan personelin planlama birimlerinde istihdam edilmediğinden, hizmetin verilmesine esas yeterli kadro ihdası yapılmadığından hizmet verimliliği sağlanamamaktadır.

- Mekânsal planlama, imar ve risk yönetimi uygulama standartlarının oluşturulmaması sorun oluşturmaktadır.

- Mekânsal planların kamusal niteliği kaybedilmektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 2011 yılında Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (KENTGES) kapsamında “Belediye Anketi” uygulanmıştır. Ankete, o dönemde mevcut olan 2.954 belediyeden 2.130 belediye tam katılım sağlamış, 211 belediye ise anketin bazı bölümlerinin cevaplandırarak katkı vermiştir. Yapılan bu çalışmada belediyelerin plan-proje ve altyapı hizmetlerine yönelik bazı değerlendirmeler elde edilmiştir. Buna göre büyükşehir ve il merkezi belediyelerinde imar programlarına sahiplik %53 oranında iken, ilçe merkezi belediyelerinde bu oran %47’de kalmaktadır.

Hızlı ve plansız kentleşme, kentlerde yaşanan yüksek nüfus artış hızı ve motorlu taşıt sahipliğindeki yükseliş; kent içi ulaşımda yaşanan fazla yakıt tüketimine ve çevre kirliliğine neden olmaktadır. Kent içi ulaşımda tüm belediyeler için bağlayıcı olacak geleceğe dönük sürdürülebilirlik standart ve ölçütlerinin belirlenememiş olması, yüksek maliyetli raylı sistemlerin yapımı konusunda önceliklendirme yapılmasını güçleştirmekte, bu da bir yandan kalkınma ekonomisini olumsuz etkilerken, öte yandan iklim dostu olmayan kentleri gündeme getirmektedir. KENTGES araştırmasına göre, Türkiye’de büyükşehir

belediyelerinin %80'inde ulaşım planı mevcuttur. Ancak büyükşehir ilçe belediyelerinde ulaşım planı yapma oranı oldukça düşüktür.

Yerleşim alanlarının ülke coğrafyasına dengeli biçimde dağılımını sağlayacak, insanların sağlıklı ve dengeli bir ortamda yaşamasını temin edecek, tarihi, kültürel ve doğal değerlerin korunmasını ön görecektir bir planlama faaliyeti teknolojik ve bilimsel gelişmelerden faydalanılarak yürütülmelidir. Planlamada çok başlılık devam etmekte olup, bu sorunun çözülmesi gerekmektedir. Ayrıca, plan adları plan düzeyine uygun olarak belirlenmeli, değişik planlara aynı ad verilmemelidir.

Diğer taraftan sosyal, ekonomik ve çevre konularını düzenleyen pek çok kanun planlama yapılmasını ön görmekte fakat yapılması önerilen planın, plan hiyerarşisindeki yerini belirlememektedir. Bu ise, uygulamada kaotik durumların doğmasına neden olmaktadır. Sağlıklı ve dengeli bir çevrede güvenli yaşam standartlarını yükseltmek, tarihi ve kültürel mirasın korunması, afet sakınımlı yüksek yerleşim yerleri oluşturulması, yani mekânsal, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeyi sağlamak amacıyla merkezi ve yerel yönetimler tarafından yapılması gereken işleri şu şekilde özetlemek mümkündür;

- Dünyadaki mekânsal planlama ve imar uygulamalarının incelenerek iyi uygulamaların örnek alınması,
- Kentsel ve kırsal mekânsal planlama ilke ve standartlarının oluşturulması, planlamaya ilişkin yetki ve kavram kargaşasının giderilmesi,
- Yerleşim yerleri imar uygulama önceliklerinin belirlenmesi,
- Meri mevzuatın uygulanması ve uygulamanın denetimi,
- Rasyonel ve bütüncül planlama yaklaşımının benimsenerek planlama politika ve stratejileri üretilmesi,
- Plan değişikliklerinin denetlenerek, kamu yararı olmayan maddi veya manevi ya da politik çıkar elde etme amaçlı plan değişikliklerinin engellenmesi,
- Mekânsal planlamanın ekonomik, sosyal, kültürel, ekolojik ve risk planlaması boyutlarının bütünleştirilmesi,
- Planlamada göçlerin dikkate alınması, kentleşme – nüfus ilişkisinin oluşturulması,
- Yerel kimliği tanımlayıcı ve koruyucu mekânsal planlama kurgularının oluşturulması,
- Kır – kent dengesinin kurulması, kırsal planlama mevzuatının geliştirilmesi ve gereği idari mekanizmanın kurgulanması,
- Sermaye kentsel planlama ilişkisinin kurgulanması ve desteklenmesi,
- Afet sonrası müdahale için kaynak planlaması yapılması, mekânsal planlama ve onama sistemi ile risk yönetiminde yetki karmaşasına son verilmesi, planlama çalışmalarına altlık oluşturacak mikrobölgeleme, afet risk planlaması ve sakınım planlaması çalışmalarının yapılması,

- Yeşil alanların kademelenmesi ve sürekliliği,
- Toplu konut veya kentsel dönüşüm uygulamalarında altyapının geliştirilmesinin ihmal edilmemesi,
- Mekânsal planlamadaki ikili yapıya son verilmesi, planlama faaliyetlerinin denetlenerek kalitesiz ve niteliksiz mekânsal planların oluşmasına izin verilmemesi,
- Mekânsal planların hazırlanmasında teknik elemanların yetki aşımına ve tekelci plan müellifliğine izin verilmemesi,
- Mekânsal planların ve imar uygulamalarının yerine gitmeden merkezden denetlenmesine imkan sağlayacak altyapı ve teknolojilerin oluşturulması,
- Yapılı çevrenin oluşturulması sırasında mekânsal planlarla yaratılan imar haklarının komşu parsellere etkisinin düzenlenmesi,
- İmar hakları transferinden, yaratılan imar haklarından oluşan rantın vergilendirilmesi,
- Re'sen plan onamalarının yapılması sırasında yerelin görüşünün alınması,
- Merkezi idare tarafından yapılan yatırımlarla ilgili yerel yönetimlerin bilgilendirilmesine ilişkin düzenleme yapılması,
- Mekânsal planlama ve imar uygulamalarının yargısal denetiminin daha nitelikli yapılması ve dava sürelerinin kısaltılması amacıyla ihtisas mahkemelerinin oluşturulması,
- Mevzuatta kentsel afetin tanımının yapılması,

Yerel yönetimlerin görev, hizmet ve yetki alanları ivedilikle gözden geçirilerek, özellikle mekânsal planlama ve imar uygulamalarına yönelik teşkilat ve personel yapısı güçlendirilerek yerel kalkınma ve sağlıklı kentleşme desteklenmelidir.

Bu politika alanı ile ilgili olarak geliştirilen hedefler ve stratejiler şu şekildedir:

<b>POLİTİKA 1: Kentlerin Sürdürülebilirliğinin Sağlanması</b>
HEDEF: Plan Bütünlüğü ve İstikrarının Sağlanması
<b>POLİTİKA 2: Yerel Yönetimlerde Rasyonel Mekânsal Planlama ve Afet Yönetimi</b>
HEDEF: Yerel Yönetimlerde Risklerin Göz Önüne Alındığı, Yaşam Kalitesini Yükselten ve Ekolojik Değerleri Koruyan Planlamanın Gerçekleştirilmesi
<b>POLİTİKA 3: Yapılaşmanın Tarım Alanları, Meralar, Ormanlar ve Kıyılar Üzerinde Yaratığı Baskının Azaltılması, Tarım Arazilerinin Amaç Dışı Kullanımının Engellenmesi</b>
HEDEF: Meraların, Orman alanlarının, Kıyıların ve Tarım Alanlarının, Kültür ve Tarihi Değerlerin Planlamanın Tüm Aşamalarında İstisnasız Korunması

Politika 1'e yönelik olarak geliştirilen hedef ve uygulama stratejileri Tablo 37'de sunulmuştur. Plan bütünlüğü ve istikrarın sağlanmasına yönelik uygulama stratejileri belirlenmiş ve yapılacak iş ve işlemler ortaya konmuştur.

**Tablo 37: Kentlerin Sürdürülebilirliğin Sağlanması Politikasına Yönelik Belirlenen Hedef ve Stratejiler**

<b>POLİTİKA 1: Kentlerin Sürdürülebilirliğinin Sağlanması</b>				
<b>HEDEFLER: Plan Bütünlüğü ve İstikrarının Sağlanması</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Yerel yönetimlerin çoklu ölçütlere <sup>10</sup> göre yeniden tasnif edilerek sınıflandırılması	İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Yerel Yönetimler, TSE, TÜİK	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Yerel hizmet türleri ile görev, yetki ve sorumlulukların bu sınıflandırmaya göre düzenlenmesi	İçişleri Bakanlığı	Üniversiteler	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Planlama ölçütlerinin gözden geçirilmesi ve bunlarla uygunluk ve tutarlılığın sağlanması,	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, TOKİ, İLBANK	Yerel yönetimler	3194 sayılı İmar Kanununda gerekli düzenlemelerin yapılması	Kısa (1-3 yıl)
Ekolojik planlama ilkelerinin geliştirilmesi ve imar planlarında göz önünde bulundurulması	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Yerel Yönetimler		İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Plan bütünlüğüne aykırı ve plan bütünlüğünü bozan mevzii imar planlarının yapılmaması	İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yerel Yönetimler	Kültür ve Turizm Bakanlığı, TOKİ, İLBANK	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)

<sup>10</sup> Yerel yönetimlerin çoklu ölçütlere (ekonomik-toplumsal özellikler, mekânsal yapı, nüfus, vb) göre yeniden tasnif edilerek sınıflandırılması, görev ve yetki, gelirler, katılım, denetim vb. konular da söz konusu sınıflandırma temelinde farklılaşmalar gösterecektir. Yerel hizmet türleri ile görev, yetki ve sorumluluklarının bu sınıflandırmaya göre düzenlenmesi hizmette rasyonelliği sağlamaya yardımcı olacaktır.

**Tablo 37: Kentlerin Sürdürülebilirliğin Sağlanması Politikasına Yönelik Belirlenen Hedef ve Stratejiler (devam)**

Kentsel planlama standartlarının yaşam kalitesi gözetilerek geliştirilmesi	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı, Planlama ve Onay Yetkisi Olan Tüm Kurum ve Kuruluşlar	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Orta (3-5 Yıl)
Avrupa Peyzaj Sözleşmesi uyarınca bozulmuş alanların yenilenmesi ve doğal güzelliklerin korunmasını, etkin yönetimi ve planlamasını hedefleyen peyzaj politikalarının gerek merkezi gerekse yerel yönetimler tarafından benimsenmesi ve kentsel planlamada ve ilgili mevzuatta yer alması	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yerel Yönetimler	İçişleri Bakanlığı, Planlama ve Onay Yetkisi Olan Tüm Kurum ve Kuruluşlar Meslek Odaları ve STK	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Orta (3-5 Yıl)
Kentsel yenileme ve dönüşüm projelerinin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeyi sağlayacak ve kazanılmış hakları koruyacak bir yaklaşımla yürütülmesi	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı	Planlama ve Onay Yetkisi Olan Tüm Kurum ve Kuruluşlar	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Orta (3-5 Yıl)
Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Kentlerin ‘Yeşil Alan Sistemi’nin Bütünleşik Bir Anlayışla Kurulması	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Yerel yönetimler, İçişleri Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı,	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Kentlerdeki Dönüşüm Uygulamalarının ‘İklim Değişikliği Risk Yönetimi’ni öngörecektir şekilde yapılması	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü)	AFAD, Yerel Yönetimler, Meslek odaları ve STK	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
İklim Değişikliğinden Kaynaklanacak Olası Doğal Afetlerin Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Dikkate Alınması ve Bu Yönde Risk Azaltma Önlemlerinin Alınması <sup>11</sup>	AFAD	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yerel Yönetimler, Valilikler, Meslek Odaları ve STK, uzmanlar	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)

<sup>11</sup> Kentsel Dönüşüm uygulamalarında su basmanı ölçütlerinin gelecekteki iklim modelleri ve projeksiyonlar dikkate alınacak şekilde belirlenmesi gibi.

**Tablo 37: Kentlerin Sürdürülebilirliğin Sağlanması Politikasına Yönelik Belirlenen Hedef ve Stratejiler (devam)**

Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Çevreye Olan Etkilerinin Tartışılacağı Katılımcı Yerel Platformların Oluşturulması	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Belediyeler	Tüm Yerel Paydaşlar	Katılımcı Kentsel Dönüşüm politikalarının uygulanmasına dair yerel düzeyde talimatlar (genelgeler vb.)	Kısa (1-3 Yıl)
--	--	---------------------	--	----------------

### **Yerel Yönetimlerde Rasyonel Mekânsal Planlama ve Afet Yönetimi**

Afet yönetimi ve acil durum planlaması alanında son yıllarda büyük değişiklikler olmuştur. Deprem, çığ, kaya düşmesi, sel, çamur, hortum gibi sayıları ve şiddetleri giderek artan afetler dünyayı, Türkiye’yi artan oranda etkilemektedir. Aynı zamanda afetlerin farklı biçimleri bir arada ortaya çıkabilmektedir. Sürekli değişim gösteren karmaşık teknolojiler, nüfus hareketleri ve kamu politikaları afet olgusundan etkilendiği gibi aynı zamanda da etkilemektedir. Bu karşılıklı etkileşim, kamu ve özel sektör yönetim stratejilerinde yerleşimlere yönelik her yerleşimin özelliğine göre acil durum planlaması ve müdahale yeteneklerinin programlanması gereğini ortaya çıkarmaktadır.

Belirtilen karmaşık sorunlar ve ortaya çıkan toplumsal ve yönetsel ihtiyaçlar bağlamında, “afet yönetimi ve acil durum planlaması” konularının çok yönlü ve kapsamlı incelenmesi gereği ortaya çıkmıştır. Günümüzde kamu ve özel kurum ve kuruluşların her zamankinden daha fazla niteliksel ve niceliksel olarak, acil durum ve afet konularıyla, başa çıkabilecek bilgili ve yetenekli yöneticilere ve uzmanlara ihtiyacı bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin bu konuda taşıdığı önem açıkça görülmektedir.

Türkiye’de en çok görülen ve en fazla can ve mal kaybının olduğu afet tipi depremlerdir. Bu depremlere bağlı olarak ölümlerin %75’i bina yıkılmalarına bağlı olarak meydana gelmektedir. Halen yürürlükte olan deprem bölgeleri haritasına göre Türkiye topraklarının %96’sı, nüfusunun ise %98’i deprem bölgelerindedir. Sanayinin yoğun olduğu kentlerin %75’i, barajların %41’i birinci ve ikinci derecede tehlikeli deprem bölgelerinde yer almaktadır. Türkiye’de doğal olaylardan kaynaklanan afetler sonucu sosyal, ekonomik, fiziksel ve çevresel kayıplar ciddi boyutlardadır. Yirminci yüzyılda deprem nedeniyle yaklaşık 85.000 kişi hayatını kaybetmiş, 60.000 kişi yaralanmıştır. Türkiye’de olan afetlerin dağılımına bakıldığında %61 ile depremler ilk sırada yer almaktadır. Depremleri, bazıları depremlerle bağlantılı olmak üzere %15 ile heyelanlar, %14 ile seller, %5 ile kaya düşmeleri, %4 ile yangınlar ve %1 ile çığlar izlemektedir. JICA’nın verilerine göre, deprem kaynaklı afetlerin Türkiye’de yol açtığı zararlar, Japonya’ya göre 30 kat fazladır. Bu karşılaştırmadan çıkarılacak sonuç, kent planlamada mikro bölgeleme, afet senaryoları, risk analizleri ve sakinim planlaması gibi ön çalışmaları temel alan deprem odaklı bir yaklaşım benimsendiği ve yapı



inşasında sismik izolasyon gibi depreme dayanıklı yapı üretim yöntem ve teknikleri kullanıldığı takdirde bu zararlar en az 30 kat azaltılabilecektir.

5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”unda da benimsendiği gibi bütünleşik afet yönetimi yaklaşımı kapsamında afet öncesi, afet anı ve afet sonrasında yapılacak işler, alınacak tedbirler ülkesel, bölgesel ve yerel düzeyde planlanmalıdır. Bu bağlamda bilgi birikimi ve bu bilginin kullanımını son derece önemlidir. Coğrafi ve kent bilgi sistemleri afet ve acil durum yönetim sürecinin vazgeçilmez veri ve bilgi altyapısını oluşturmaktadır. Özellikle bilgisayar teknolojisindeki gelişmelerden yararlanılarak afet ve acil durum yönetimini daha hızlı, etkili ve ekonomik şekilde yürütmek mümkün olabilmektedir.

Uzaktan algılama sistemleriyle desteklenmiş coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin afet yönetiminde kullanımının afet öncesinde, afet sırasında ve afet sonrasında karar verici ve uygulayıcılara geniş imkânlar sağladığı, planlama ve karar alma sürecini hızlandırdığı, olaylara müdahalede isabet derecesini arttırdığı genel kabul gören bir gerçektir. Türkiye'nin aktif fay hatları üzerinde yer aldığı, özellikle İstanbul gibi büyük şehirlerin ve önemli sanayi tesislerinin deprem afeti açısından en riskli bölgelerde kurulduğu dikkate alınarak birbiriyle entegre edilebilen gerçek zamanlı ulusal, bölgesel ve kent coğrafi bilgi sistemlerinin kurulmasına hız verilmelidir.

Yerleşim yerlerinin olası afetlere karşı gerek yapısal anlamda güçlendirilmesi, gerekse normal haller ve acil durumlarda işleyecek haberleşme ve bilgi yönetimi sistemlerinin kurulması amacıyla Afet Risklerini Azaltma ve Acil Durumlara Hazırlık Projeleri geliştirilebilir. Bu projelerle afet risklerinin önlenmesi veya azaltılmasına yönelik proaktif (önceden önlem alan) bir yaklaşım geliştirilmiş olacaktır. Projelerin ilk aşamasında, yerel yönetimlerin acil durumlara hazırlık kapasitelerinin geliştirilmesi, öncelikli kamu binalarının güçlendirilmesi ve yapılara ilişkin mevzuatın eksiksiz ve hatasız uygulanmasına önem ve öncelik verilebilir.

Deprem tehlikelerinden korunma, şehir planlamanın önemli bir bileşenidir. Yerleşim alanı deprem bölgesinde ise altyapı ve fiziksel çevre bu koşullara dayanıklı planlanmalı ve inşa edilmelidir. Bu durumda, mikro bölgeleme, afet senaryoları ve kentsel risk analizlerini temel alan afet sakınım planları imar planlarına altlık oluşturmalı ve yapı mevzuatı ile arazi kullanım planları uyumlu olmalıdır. Kalkınma ve gelişme planları ile sakınım planları arasında stratejik dengeler gözetilmeli ve öncelikler gerçekçi bir şekilde belirlenerek eylem planları oluşturulmalıdır. Sosyal, kültürel veya ekonomik açıdan ülke için çok kritik öneme sahip yapılarda, deprem sonrasında işlevini sürdürmesi ve kullanılabilir durumda kalması gereken binalarda sismik izolasyon sistemleri kullanılmalıdır. Mevzuatta değişiklik yapılmadan yerel yönetimlerin afet yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi ve toplumun afet ve risk algısı ve farkındalığına yönelik somut çalışmalar yapılabilir. Bu çalışmalar şöyle özetlenebilir;

- İlgili mevzuatta yerel yönetim yöneticilerinin ve çalışanlarının afet yönetiminde sorumluluklarının tanımlanması,

- Hizmet içi eğitim programlarında afet yönetimlerine yönelik başlıklar eklenmesi,
- Yerel yönetimlerin kurumsal stratejik planlarında, afet yönetimi ile ilgili strateji ve hedefler belirlenmesi,
- Afetleri yönetmek için tüm organizasyonu teşvik eden bir kurum felsefesi ve kültürü oluşturulması,
- Toplumun risk algısının geliştirilmesi için bilinçlendirme çalışmalarının yapılması ve ilköğretim ile ortaöğretim kurumlarının eğitim müfredatlarında afet risk algısı, afetlerden sakınım ve afet sonrası faaliyetlere yer verilmesi,

Bu politika ile ilgili olarak geliştirilen hedef ve stratejiler Tablo 38’de sunulmuştur.

**Tablo 38: Yerel Yönetimlerin Afet Yönetim Kapasitelerinin Geliştirilmesine Yönelik Politika ve Stratejiler**

<b>POLİTİKA 2: Yerel Yönetimlerde Rasyonel Mekânsal Planlama ve Afet Yönetimi</b>				
<b>HEDEFLER: Yerel Yönetimlerde Risklerin Göz Önüne Alındığı, Yaşam Kalitesini Yükselten ve Ekolojik Değerleri Koruyan Planlamanın Gerçekleştirilmesi</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Mekânsal planlamanın ekonomik, sosyal, ekolojik planlama ve risk planlamasını içermesi	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yerel Yönetimler	İçişleri Bakanlığı, Planlama ve Onay Yetkisi Olan Tüm Kurum ve Kuruluşlar, Meslek Kuruluşları	İmar mevzuatında değişiklik yapılması, Planlama kanununun çıkarılması, Karar verme süreçlerine risk yönetiminin entegrasyonu için mevzuat düzenlemeleri	Kısa (1-3 Yıl)
Yerel yönetimlerde afet yönetimine yönelik afet ve acil durum planlama çalışmalarının yapılması ve afet yönetimi konusunda toplumsal bilincin artırılması	Yerel yönetimler	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, AFAD, Üniversiteler, TODAİE, STK	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Uzun (5-7 Yıl)
Karar verme süreçlerinde toplumun risk toleransına duyarlı olunması	Yerel Yönetimler	Sivil Toplum Kuruluşları,	Halkın karar verme süreçlerine aktif katılımı ile ilgili sorun alanları çözümlenmelidir	Kısa (1-3 Yıl)

**Tablo 38: Yerel Yönetimlerin Afet Yönetim Kapasitelerinin Geliştirilmesine Yönelik Politika ve Stratejiler (devam)**

Yerel yönetimlerde risk yönetimi faaliyetlerinin değerlendirilmesi ve performans takibinin yapılması	Yerel Yönetimler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Yerel Yönetimler	Risk yönetiminde, başarıları ve başarısızlıkları değerlendirmek, kaynakların kullanımı izlemek için kurumsal stratejik hedef ve eylemlerin takip edilmesine yönelik göstergeler oluşturulması	Kısa (1-3 Yıl)
Proaktif bir afet yönetiminin oluşturulması için toplum ve paydaşlarla iletişim ve istişarenin artırılması	Yerel Yönetimler Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	STK, Halk	Kamu hizmetlerinde katılımcılık, müzakere faaliyetleri, afet yönetimi ile ilgili olanlar da dahil olmak üzere kamu iletişim politikasının ve bu çalışmalarla uyumlu hale getirilmesinin yasal zorunluluklarının oluşturulması	Orta (3-5 Yıl)

**Yapılaşmanın Tarım Alanları, Meralar, Ormanlar ve Kıyılar Üzerinde Yaratığı Baskının Azaltılması, Tarım Arazilerinin Amaç Dışı Kullanımının Engellenmesi**

Yapılaşmanın tarım alanları, meralar, ormanlar ve kıyılar üzerindeki baskısı her geçen gün artmaktadır. Bu baskılar planlı arazi kullanımıyla azaltılabilir. Çevre düzeni planları hazırlanırken arazi kullanım plânlarının altlık olarak kullanılması, planlama sürecinde toplumsal, ekonomik ve çevresel boyutların katılımcı yöntemlerle değerlendirilmesi, tarım alanlarının, meraların, ormanların, kıyıların amaç dışı ve yanlış kullanımların önlenmesi için etkili bir yöntem olabilir.

Özellikle büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi sonrasında mera, yaylak, kışlak ve kamuya ait otlak ve çayırların yapılaşma baskısından korunması amacıyla yeni tedbirler alınması gerekmektedir. Kanunlarla getirilen istisnaların uygulamada kural haline gelmesi önlenmelidir. Elektrik, doğal gaz, petrol ve maden faaliyetleri, turizm yatırımları, kamu yatırımları, köy imar uygulamaları gibi ihtiyaç ve faaliyetler için meralar tahsis edilmemelidir.

Tarım topraklarının ve ormanların korunmasıyla ilgili özel hukuki düzenlemeler bulunmasına rağmen kanunlarda yer alan istisnalar nedeniyle bu alanların korunmasına yönelik sorunlar devam etmektedir. Yürürlükte olan Mera Kanunu'na rağmen mera ve yaylalarda geliş güzel yapılaşma nedeniyle mera ve yaylaların amaç dışı kullanımı ve görüntü kirliliği önemli bir sorun olarak çözüm beklemektedir.

Deniz, tabii ve suni göl ve akarsu kıyıları ile bu yerlerin etkisinde olan ve devamı niteliğinde bulunan sahil şeritlerinin doğal ve kültürel özellikleri gözetilmeli, toplumun yararlanmasına açık olmalıdır. Her ne kadar kanunlarda kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında ve herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açık olduğu belirtilmiş ise de, uygulamada tam tersine halkın yararlanmasına tahsis edilen alanlar gittikçe daraltılmaktadır. Uygulama imar planı kararlarıyla deniz, göl ve akarsularda doldurma ve kurutma suretiyle arazi elde edilerek yapılaşmaya açılması ekolojik değerleri tahrip etmektedir.

Kentlerin tarım alanlarını, meraları, ormanları, kıyı alanlarını tahrip edecek şekilde genişlemesinin önlenmesi amacıyla Kentsel Yenileme/ Dönüşüm Projeleri uygulanabilir. Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73.maddesinde kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilecek yer ile ilgili ölçütlerden birini oluşturan kentsel dönüşüm ve gelişim alanının "belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması" ölçütü tarım alanları, ormanlar, meralar ve kıyı alanları üzerinde risk oluşturmaktadır. Çünkü uygulamada yapılaşma olmayan boş alanlar dahi kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilmektedir. Bu durumu düzeltmek için 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73.maddesinde değişiklik yapılarak kentsel dönüşüm ile kentsel gelişim ayrı ayrı düzenlenerek yapılaşma olmayan boş alanların kentsel dönüşüm alanı ilan edilmesinin önüne geçilmelidir.

Bu sorun alanı için belirlenen ikinci politika afetsellik riski oldukça yüksek olan Türkiye'nin rasyonel mekânsal planlama ve afet yönetimi ile ilişkisi üzerinedir. Tablo 39'da bu politikaya yönelik belirlenen hedef ve stratejiler belirtilmiştir.

**Tablo 39: Yapılaşmanın Tarım Alanları, Meralar, Ormanlar ve Kıyıları Üzerinde Yarattığı Baskının Azaltılması, Tarım Arazilerinin Amaç Dışı Kullanımının Engellenmesi**

<b>POLİTİKA 3. Yapılaşmanın Tarım Alanları, Meralar, Ormanlar ve Kıyıları Üzerinde Yarattığı Baskının Azaltılması, Tarım Arazilerinin Amaç Dışı Kullanımının Engellenmesi</b>				
<b>HEDEF: Meraların, Orman alanlarının, Kıyıların ve Tarım Alanlarının, Kültür ve Tarihi Değerlerin Planlamanın Tüm Aşamalarında İstisnasız Korunması</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Planlama üst ölçekli bölge planlarından alt ölçeğe doğru yapılmalı, akarsu havza sınırları önemsenmeli ve tüm planlama aşamalarında tarıma yönelik kararlar alınmalı ve uygulanmalı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Kültür ve Turizm Bakanlığı Yerel yönetimler	İçişleri Bakanlığı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	3194 sayılı İmar Kanununda gerekli düzenlemelerin yapılması	Kısa (1-3 Yıl)

**Tablo 39: Yapılaşmanın Tarım Alanları, Meralar, Ormanlar ve Kıyılar Üzerinde Yarattığı Baskının Azaltılması, Tarım Arazilerinin Amaç Dışı Kullanımının Engellenmesi (devam)**

Çevre düzeni planlarının bölge planı sınırlarına uyması, plan hiyerarşisinin korunması ve tarım alanlarının yapılaşmaya açılmaması	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel yönetimler	İçişleri Bakanlığı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	3194 sayılı İmar Kanunu'nda ve Çevreyle ilgili tüm mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Kentlerin tarım alanlarını, meraları, ormanları, kıyı alanlarını tahrip edecek şekilde gelişmesinin önlenmesi	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yerel Yönetimler, TOKİ	İçişleri Bakanlığı		Kısa (1-3 Yıl)

### 5.2.8. Yerel Yönetimlerde Denetim ve Hesap Verebilirlik

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sının 127.maddesine göre; mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulan ve karar organları seçimle iş başına gelen il özel idaresi, belediye ve köy tüzel kişilikleri yerel yönetimleri oluşturmaktadır. Merkezi yönetimden ayrı bütçe hakkı verilen yerel yönetimler idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Yerel yönetimlerin verdiği hizmetlerin, yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kullandığı vize, onay, izin gibi işlemleri de kapsayan her türlü yetkiye idari vesayet yetkisi denilmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından kanunların öngördüğü esas, usul ve sınırlar içinde denetlenmesine ise idari vesayet denetimi denilmektedir. İdari vesayet denetimi merkezi yönetimin yerel yönetimlerin organları, personeli, kararları, eylem ve işlemleri üzerindeki denetimi olarak da tanımlanabilir. Yerel yönetimler üzerinde hemen hemen her bakanlığın idari vesayet yetkisi bulunmakla birlikte, merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi özelde 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

2003 yılında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu yürürlükten kaldıran 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu kurum ve kuruluşlarının denetimine farklı bir yaklaşım getirmiştir. Yerel yönetimleri ilgilendiren şekliyle anayasal düzenlemeden farklı olarak iç ve dış denetim kavramları ilk defa bu kanunla mevzuata girmiştir. 5018 sayılı Kanun'un 63.maddesinde; iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Bu faaliyetlerin, yerel yönetimlerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek

yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilmesi hükme bağlanmıştır. Adı geçen Kanuna göre iç denetim, iç denetçiler tarafından yapılacaktır.

5018 sayılı Kanunu'nun 68. Maddesinde ise dış denetim düzenleme konusu edilmiş olup, bu düzenlemeye göre dış denetim harcama sonrası Sayıştay tarafından yapılacaktır. Dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin –özelde yerel yönetimlerin- hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanması olarak belirlenmiştir. Yerel yönetimlere tahsis edilen kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle dış denetim yapılacaktır. Dış denetim, genel kabul görmüş uluslar arası denetim standartları dikkate alınarak yerel yönetimlerin hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespit edilmesi suretiyle gerçekleştirilecektir.

5272 sayılı Belediye Kanunu'nu<sup>12</sup>yürürlükten kaldıran 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 1329 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nu yürürlükten kaldıran 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda iç ve dış denetim kavramlarına yer verilmiş olup, iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı öngörülmüştür. Yerel yönetimlerde denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacak şekilde yapılacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 54.maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 37.maddesinde belediyelerin ve il özel idarelerinin denetiminin amacı benzer şekilde belirlenmiştir. Bu hükümlere göre denetim, faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye/ il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla yapılacaktır. Bu amaçlara, verilen hizmetlerin süreç ve sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz edilerek, karşılaştırılarak ve ölçülerek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirilerek, elde edilen sonuçların rapor hâline getirilerek ilgililere duyurularak ulaşılabilecektir. Yerel yönetimlere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıda belirtilen esaslara göre denetlenecektir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanacak ve ilgili meclisin bilgisine sunulacaktır.

Her ne kadar yerel yönetimlerde iç denetimin iç denetçiler, dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı öngörülmüş ise de; Türkiye Cumhuriyeti'nin anayasal yapısı ve devletin teşkilatlanması dikkate alındığında dış denetim kavramının eksik ya da hatalı kullanıldığı değerlendirilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 160.maddesi uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme yetkisine sahip olan Sayıştay

<sup>12</sup> 1580 sayılı Belediye Kanunu'nu yürürlükten kaldırmıştır.

tarafından yerel yönetimlerin hesap ve işlemleri denetlenmektedir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 34.maddesine göre bütçe hakkının gereği olarak yapılan bu denetim yerel yönetimlerin faaliyetlerinin sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması amacıyla yapılmaktadır. Ayrıca, kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması; kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi; hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması da amaçlanmaktadır. Sayıştay tarafından yapılan bu denetim, kurum dışından yapıldığı için bir dış denetimdir, ancak idari vesayet ile karıştırılmamalıdır. İdari vesayet de bir dış denetimdir ve mali işlemleri de kapsayan bir denetimdir. Örneğin, 5018 sayılı Kanun'un bakanların hesap verme sorumluluğunu düzenleyen 10.Maddesine göre; İçişleri Bakanı yerel yönetimlerin stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre; bu sorumluluk kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumluluğu da kapsamaktadır.

Diğer taraftan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55.maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38.maddesinde benzer ifadelerle, belediyelerin ve/veya il özel idarelerinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceği hükme bağlanmıştır. Bu denetimler kalkınma planları ve stratejileri ile yıllık programlara uygunluğu da içermektedir.

Bu noktada açıklığa kavuşturulması gereken bir başka husus ise mali işlem ile idari işlem ayrımına ilişkindir. Bu konuda; İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından 26/09/2005 tarihli ve BO50TEF0000074/4134 sayılı yazıyla Sayıştay Başkanlığından görüş istenilmiştir. Sayıştay Genel Kurulu tarafından verilen 30.01.2006 tarihli ve 5146/1 sayılı kararda; yerel yönetimlerin denetimi ile ilgili olarak, idari işlemler ile mali işlemlerin ve özellikle belediyelerin mali işlemler dışındaki diğer idari işlemlerinin mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde tanımının yapılamayacağı ve dolayısıyla bu kavramların sınırlarının açık ve kesin bir biçimde belirlenemeyeceği ifade edilmiştir. İdare hukuku literatüründe; idari işlemin, idari makamların görevlerini yerine getirirken kanuni yetkilerine dayanarak tesis ettikleri tek yanlı ve buyurucu nitelikte işlemler bütünü olduğu, bu işlemlerin bir takım başka sonuçların yanı sıra, dolaylı veya dolaysız olarak mali sonuçlar da doğurabileceği belirtilmiştir. O halde temel olarak, her işlemin konusu itibarıyla farklı özellikler taşıması nedeniyle genelleme yapılamayacağından, idarelerin kamu hizmetine yönelik olarak yaptıkları işlemlerin, idari işlem veya mali işlem olarak ayrılması ve tanımlarının yapılarak sınırlarının tayin edilmesi mümkün görülmemektedir.

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 40. maddesinde benzer ifadelerle, belediye ve/veya il özel idarelerinin verdiği hizmetlerin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine

yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ve/veya il özel idaresinden ister. Eğer hizmetlerde aksama giderilemezse, İçişleri Bakanı söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Her iki kanunda belirtilen “hizmetlerin ciddi bir biçimde aksatılması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilemesine” ilişkin bir talebin olabilmesi için, öncelikle bu durumun bir denetimle tespit edilmesi gerekmektedir.

İçişleri Bakanı’na yerel yönetimler üzerinde teftiş yetkisi veren bir başka hüküm ise; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 77. maddesi hükmüdür. Bu maddeye göre; “yerel yönetimlerin mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zafaya uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili yerel yönetimlerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir.” Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilecektir. Ayrıca, bu teftişler esnasında 3628 sayılı Kanun kapsamında bir işlem yapılması gereken duruma rastlanırsa mahalli savcılık makamlarına, disiplin işlemi gerektiren duruma rastlanırsa ilgili makamlara, ön incelemeyi gerektiren bir duruma rastlanırsa ön inceleme yaptırmaya yetkili makamlara tevdi raporları düzenlenecektir.

İçişleri Bakanı’nın, 5018 sayılı Kanunda belirtilen hesap verme sorumluluğu ve teftiş ettirme yetkisi, İçişleri Bakanlığı’nın 5393 ve 5302 sayılı Kanundan kaynaklanan denetim yetkisi 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun hükümleriyle uyumlu bir şekilde kullanılmaktadır. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 11. ve 15. maddeleri, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün 5. 18. ve 59.maddeleri ile İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği’nin 5. maddesi uyarınca yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluş ve işletmeler teftiş edilmektedir.

İçişleri Bakanlığı’nın yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisine dayanarak yerel yönetimlerde Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı’na yaptırdığı teftiş, hesap denetimi, soruşturma, inceleme, araştırma, görüş verme, rehberlik ve danışmanlık faaliyetlerine ilişkin sayısal veriler aşağıdaki yıllar itibarıyla Tablo 40’da gösterilmiştir.



**Tablo 40: İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın Yerel Yönetimlerde Vesayet Denetimi Kapsamında Yürüttüğü Teftiş ve Soruşturmalara İlişkin Sayısal Veriler**

Yıllar	Teftiş	Harcama Denetimi	Soruşturma	İnceleme	Araştırma, Görüş Verme, Rehberlik
2010	390	281	708	100	33
2009	606	372	538	98	9
2008	367	247	517	75	17
2007	445	270	428	68	23
2006	510	357	314	132	60
2005	641	269	327	164	95
2004	380	370	436	174	78
2003	469	476	429	311	44
2002	288	358	960	302	32
2001	53	93	1108	122	103
2000	36	29	1012	91	27

Kaynak: Akbulut ve diğerlerinden (2012) derlenerek oluşturulmuştur.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın yerel yönetimlerde vesayet denetimi kapsamında yürüttüğü teftiş ve soruşturmalara ilişkin sayısal verilere göre; yerel yönetimler her üç yılda bir düzenli olarak teftiş edilmektedir. Ayrıca, KHGB'nin harcama denetimleri, yerel yönetimlerle ilgili inceleme, araştırma, görüş verme, danışmanlık ve rehberlik hizmetleri devam etmektedir. Ancak, 2000- 2002 yılları ayrı tutulacak olursa, 2006 yılından itibaren soruşturma sayıları yıllar itibariyle giderek artmaktadır. Bilindiği üzere soruşturmalar ihbar veya şikâyetler üzerine açılmaktadır. Her ne kadar tabloda-ki verilerden soruşturmalar sonucunda yargıya sevk edilen ve yapılan yargılamada ne gibi bir sonuç alındığı anlaşılmamakla birlikte, bu ihbar ve şikâyetlerden yıllar itibariyle vatandaş memnuniyetinin artmadığı sonucu çıkarılabilir. Bu durumda, yerel yönetimler üzerinde yapılan teftiş ve denetimlere rağmen, yerel yönetimlerle ilgili ihbar ve şikâyetlerin artması teftiş ve denetim hizmetlerinin etkililiğinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Bu sorgulama sonucunda, hukuka uygunluk denetimi şeklinde uygulanan yerel yönetim teftiş ve denetim sistemine ilişkin sorun alanları şu şekilde sıralanabilir:

- Denetim birimlerinin parçalı yapısı ve koordinasyonsuzluk,
- Denetiminin genellikle faaliyet sonrası yapılması,
- Kaynak yetersizliği,
- Denetimin hukukilik denetimi esasına dayanması,

- Rapor sonuçlarının takip edilmemesi,
- Denetimin yerel hizmetlerin verilmesine engel olarak algılanması,
- Denetimin devlet merkezli anlayışa göre şekillenmesi,
- Kurumsal ve denetçi bazında etik ilkelerin içselleştirilmemiş olması,
- Halk katılımının yetersizliği,
- Yerel yönetim çalışanları üzerindeki siyasi baskılar,
- Performans denetimine geçilememesi,
- Etkin denetime tabi tutulamayan yerel yönetim birim ve şirketlerin denetimi sorunu,
- Denetim görevlilerinin hizmet içi eğitimindeki yetersizlikler,
- Ulusal düzeyde bir denetim örgütünün olmaması,
- Denetim personeli sayısının yetersizliği,
- Denetim birimleri arasındaki görev çakışmaları,
- Kamu denetim birimlerinin özel hukuk kapsamındaki gerçek ve tüzel kişiler üzerindeki denetiminin yetersizliği,
  - Gelişen teknolojiden denetimde yararlanılmaması,
  - Risk analizlerine dayalı konu odaklı denetim yapılmaması,
  - Denetimin denetiminin yapılamaması,

Bu sorun alanları denetleyenlere, denetlenenlere, mevzuata, teşkilatlanmaya, yöntemlere, ilke ve esaslara ilişkindir. Bu sorunların çözümü ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun bir yerel yönetim denetim sistemi kurulması için bir dizi çalışma yapılması gerekmektedir. Bu çalışmaların ana başlıkları uluslararası denetim standartlarının uygulanması; denetim etik ilkelerinin içselleştirilmesi; denetim elemanlarının niteliklerinin yükseltilmesi; risk analizlerine dayalı konu odaklı denetime geçilmesi; denetleme raporlarının gereğinin yapılması olarak belirlenmiştir.

#### • Uluslararası denetim standartlarının uygulanması

Bu çalışmalar farklı alanlarda denetim standartlarının oluşturulması bağlamında şu şekilde ele alınabilir.

**Tablo 41: Uluslararası Denetim Standartlarının Uygulanması**

Uluslararası Denetim Standartları		
Genel Standartlar	Çalışma Alanı Standartları	Raporlama Standartları
Mesleki eğitim ve yeterlilik	Denetimi planlama ve gözetim	Uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygunluk
Mesleki bağımsızlık güvencesi ve tarafsızlık	İç kontrol sistemi hakkında bilgi edinme	Uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerinde devamlılık
Dikkatli ve özenli çalışma	Mevzuata uygunluk	Finansal tablolardaki açıklamaların yeterliliği
	Yeterli ve güvenilir kanıt toplama	Açıklayıcı bilgi ve görüş bildirme

Yukarıdaki tabloda özetlenen uluslararası denetim standartlarının mevzuatta yerini alması ve bu standartların denetim elemanları tarafından içselleştirilmesi, bu standartlara uygun teftiş ve denetim yapılabilmesi için merkezi ve yerel yönetimler tarafından yasal ve yönetsel düzenleme yapılması gereklidir.

• **Denetim etik ilkelerinin içselleştirilmesi**

Denetim Görevlilerinin Uyacakları Mesleki Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik'te belirtilen tarafsızlık ve nesnellik, eşitlik, dürüstlük, gizlilik, çıkar çatışmasından kaçınma, nezaket ve saygı, yetkinlik ve mesleki özen etik davranış ilkelerinin denetim elemanlarınca içselleştirilmesi amacıyla farkındalık eğitimiyle başlayan hizmetiçi eğitim programlarının sürekliliği sağlanmalıdır.

• **Denetim elemanlarının niteliklerinin yükseltilmesi**

Denetim elemanlarının denetim kapasitelerinin yükseltilmesi ve devamlılığının sağlanması amacıyla verilecek eğitimin, takdir, ödül, görevde yükselme gibi teşvik sistemleriyle desteklenmesi gereklidir.

• **Risk analizlerine dayalı konu odaklı denetime geçilmesi**

Yerel yönetimlerde yolsuzluk, usulsüzlük, kötü yönetim, kırtasiyecilik gibi sorun alanlarının risk analiz yöntemleriyle analiz edilerek, sorunlar tespit edilebilir. Bu sorun alanlarına yönelik yıllık teftiş programı yapılarak, bu alanlar sorunlardan arındırılıncaya kadar teftiş ve denetime devam olunmalıdır. Eğer mevzuattan kaynaklanan sorunlar var ise mevzuatta değişiklik yapılabilmesi için öneri geliştirme sistemi kurulmalıdır.

• **Denetleme raporlarının gereğinin yapılması**

Denetim görevlileri tarafından hazırlanan denetim raporlarının gereğinin yapılması için daha etkin bir sistem kurulmalıdır.

Bu konu kapsamında geliştirilen politikalar ve hedefler şu şekildedir:

<b>POLİTİKA 1: İdarenin Bütünlüğü İlkesinin İşler Kılınması ve Kamu Kaynaklarının Korunması</b>
HEDEF: Yerel Yönetimlerde Yerindelik Denetiminin Sağlanması
<b>POLİTİKA 2: Denetim ve Hesap Verebilirliğin Geliştirilmesi</b>
HEDEF: Yerel Yönetimlerin Denetim Mekanizmalarının Geliştirilmesi ve Sürekli Kılınması, Hesap Verebilir Bir Yerel Yönetim Sisteminin Kurulması
<b>POLİTİKA 3: Yerel Yönetim Şirketlerinin Denetiminin Yapılması</b>
HEDEF: Yerel Yönetim Şirketlerinin Denetim Mekanizmalarının Geliştirilmesi ve Sürekli Kılınması

“İdarenin Bütünlüğü İlkesinin İşler Kılınması ve Kamu Kaynaklarının Korunması”-na yönelik olarak belirlenen Politika 1’in gerekçesini şu şekilde özetlemek mümkündür: Kamu kaynağı kullanan idarelerin yaptığı harcamaların verimli ve yerinde kullanılmasının, denetime tabi tutulması, çağdaş idari anlayışın doğal sonucudur. 5018, 5302, 5216 ve 5393 sayılı kanunlardaki genel düzenlemeler kapsamında yerel yönetimlerin denetiminde hukukilik denetimi esas alınmış ve yerindelik denetimine son verilmiştir. Hukukilik denetimi, bu kanunlardaki düzenlemeler kapsamında daha çok bir şekil denetimine dönüşmüştür. Oysa Anayasa Mahkemesi’nin 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 23. maddesine ilişkin olarak verdiği iptal kararının gerekçesinde “yerindelik denetiminin gerekliliğine” işaret edilmiştir.

22/06/2010 tarihli ve 27619 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan, 04/02/2010 tarihli ve E: 2008/27, K: 2010/29 sayılı bu kararda Anayasa Mahkemesi, idarenin bütünlüğünün, üniter devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesi olduğunu; yönetimde bütünlüğün, hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılarak sağlandığını; idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağladığını, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlediğini vurgulamıştır. Anayasa’nın 127. maddesine göre merkezi idarenin, yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, idari vesayet yetkisine sahip olduğunu; merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağını kanun koyucunun takdirine bırakılmadığını; idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içerdiğini ifade etmiştir.

Anayasa Mahkemesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 14. maddesine ilişkin olarak verdiği ve 22/06/2010 tarih ve 27619 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan, 04/02/2010 tarihli ve E: 2008/28, K: 2010/30 sayılı kararının gerekçesinde de “yerindelik denetiminin” lüzumuna işaret etmiştir. Anayasa Mahkemesince iptal edilen kanun kullarının iptal gerekçeleri de dikkate alınmak suretiyle, yerel yönetimlerin denetiminde “yerindelik denetiminin” de sisteme dâhil edilmesi sağlanmalıdır. Sonuç olarak; yerel yönetimlerde gerek iç gerekse dış denetim ve vesayet işleminde tereddüt bulunmamak-

tadır. Çağdaş esaslara göre yerel yönetimler alanını düzenleyen temel kanunlardan; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun vesayet yetkisine ilişkin düzenlemeleri hakkında davalar açılmıştır. Bu davalarda; Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararlarında vesayetin zayıflatıldığı ve hukukilik denetiminin yanında yerindelik denetiminin de Anayasa'nın amir hükmü olduğu belirtilerek, bu alanda yeni yasal düzenlemelerin yapılması gerektiğine işaret edilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararları uyarınca yerel yönetimlerin denetimi konusunda yeni idari ve yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Politika 1'e yönelik olarak belirlenen hedef ve stratejiler Tablo 42'de sunulmuştur.

**Tablo 42: İdarenin Bütünlüğü İlkesinin İşler Kılınması ve Kamu Kaynaklarının Korunması Politikasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler**

<b>POLİTİKA 1: İdarenin Bütünlüğü İlkesinin İşler Kılınması ve Kamu Kaynaklarının Korunması</b>				
<b>HEDEF: Yerel Yönetimlerde Yerindelik Denetiminin Sağlanması</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Yerindelik denetiminin sağlanmasına yönelik mekanizmaların oluşturulması	İçişleri Bakanlığı	Başbakanlık, Maliye Bakanlığı	5018, 5302, 5216, 5393 ve 3152 sayılı Kanunlar ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda da değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)

“Denetim ve Hesap Verebilirliğin Geliştirilmesi” başlıklı Politika 2'nin çıkış noktasını oluşturan unsurları şu şekilde özetlemek mümkündür: Her ne kadar yeni yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin denetiminde etkinliğin sağlanması hedeflenmişse de, uygulamada mevzuata işlerlik kazandırılmaması oluşturmaktadır. Bazı yerel yönetimlerde iç denetim birimi hiç kurulmamış, bazılarında sembolik olarak kurulmuş, bazılarında ise kurulan iç denetim birimleri kendilerinden beklenen performansı gösterememiştir. Birçok belediyede ise hem iç denetim hem de teftiş kurulu birimi bulunduğu halde her iki birimde mevzuatla kendilerine verilen görevleri yürütmekten uzak bulunmaktadır. Yerel yönetimlerde dış denetim ise mali denetim ile idari denetim arasında tam bir ayrım ve sınır çizilemediğinden etkinlikten uzak bir şekilde yürütülmektedir. Yerel yönetimlerin mali dış denetimi Sayıştay tarafından yürütülmektedir. Sayıştay yerel yönetimlerin tamamını denetleyememektedir. Bazı yerel yönetimleri ise harcamaların üzerinden birkaç yıl geçtikten sonra ancak denetleyebilmektedir. İçişleri Bakanlığı tarafından her üç yılda bir köyler hariç yerel yönetimlerin tamamının hesap işleri dışındaki idari iş ve işlemleri denetlenmektedir. Mevzuattan kaynaklanan sıkıntılar nedeniyle yerel yönetimlerin dış denetiminde halen belirsizlikler devam etmektedir.

Yerel yönetimlere ilişkin diğer bir sorun alanını ise idari yargıya taşınan dava sayısının her geçen gün artması ve davaların yerel yönetim hizmet çeşitliliğindeki artışa göre farklılıklar göstermesidir. Bu durum bir taraftan idari yargı mercilerinin iş yükünü arttırmakta, diğer taraftan uzmanlaşmayı gerektirmektedir. Bu arada, yerel yönetimlerde denetim ve hesap verebilirlik geliştirilmeye çalışılırken, özellikle idari vesayet yetkisinin yerel yönetimlerin elini kolunu bağlar nitelikte, yerel yönetimleri etkisiz kılacak şekilde kullanılmaması için gerekli tedbirler alınmalıdır.

Yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımı, şeffaflığın sağlanması, iyi yönetim modeli oluşturulması ve halkın seçtiği yerel yöneticiyi denetlemesi çağdaş yönetim esaslarındandır. Yerel yönetimlerin örgüt yapısı, planlama ve karar alma süreçlerinde; hizmet sunumunda; iş ve işlemlerin yürütümünde şeffaflık sağlanmalı, halka hesap verme teknik ve yöntemleri geliştirilmeli, halkın bilgi edinme hakkı kapsamında bilgi edinme yöntemleri oluşturulmalı ve sürekliliği sağlanmalıdır. Ayrıca halk yerel yöneticileri kanunlarda belirlenmiş görev ve hizmetleri yürütmesi amacıyla seçmektedir. Yerel yönetime aday olan, seçim beyannamesinde belirlediği hedefleri belli bir sürede gerçekleştirmek amacıyla yönetme yetkisi istemektedir. Yerel halk bu yetkiyi vermektedir. Ancak, beklentiler gerçekleşmediği takdirde bu yöneticiyi geri çağırılmamaktadır. Seçilen yönetici kötü yönetim sergilese dahi seçildiği dönem boyunca yöneticilik yapmaktadır. Halkın seçtiği yöneticinin, halkın beklentilerine cevap verememesi durumunda, bu yöneticiye verilen yönetme yetkisinin geri alınmasına ilişkin geri çağırma mekanizması oluşturulmalıdır.

Buna yönelik olarak belirlenen hedef ve stratejiler Tablo 43’de verilmiştir.

**Tablo 43: Denetim ve Hesap Verebilirliğin Geliştirilmesi Politikasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler**

<b>POLİTİKA 2: Denetim ve Hesap Verebilirliğin Geliştirilmesi</b>				
<b>HEDEFLER: Yerel Yönetimlerin Denetim Mekanizmalarının Geliştirilmesi ve Sürekli Kılınması, Hesap Verebilir Bir Yerel Yönetim Sisteminin Kurulması</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
İç denetimin etkinleştirilmesi	İçişleri Bakanlığı	İl özel idareleri, Belediyeler	5018, 5302, 5216, 5393 ve 3152 sayılı kanunlarda değişiklik yapılması	Uzun (5-7 Yıl)
Dış denetimin uluslararası standartlar temelinde geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı, Sayıştay	Başbakanlık, Maliye Bakanlığı	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Orta (3-5 Yıl)

**Tablo 43: Denetim ve Hesap Verebilirliğin Geliştirilmesi Politikasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler (devam)**

Risk analizine dayalı konu odaklı denetim yapılması	İçişleri Bakanlığı	İl özel idareleri Belediyeler	Mevzuatta değişiklik yapılmasını gerektirmez, yönetsel karar alınmalı	Kısa (1-3 Yıl)
İdari yargı sistemi içinde yerel yönetimler konusunda ihtisas mahkemeleri oluşturulması	Adalet Bakanlığı, Danıştay	İçişleri Bakanlığı	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Uzun (5-7 Yıl)
Geri çağırma ilkesinin oluşturulması ve yönteminin belirlenmesi	İçişleri Bakanlığı	Başbakanlık	5393-5216 sayılı kanunlarda değişiklik yapılması	Orta (3-5 Yıl)
İdari vesayet yetkisinin yerel yönetimleri etkisiz kılacak ve yetkilerini ortadan kaldıracak şekilde kullanılmaması	İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi kullanan bakanlık, kurum ve kuruluşlar	İlgili hizmet ve teşkilat kanunlarında değişiklik yapılması	Uzun (5-7 Yıl)

“Yerel Yönetim Şirketlerinin Denetiminin Yapılması” konusunda belirlenen Politika 3 ile ilgili olarak en önemli husus, belediye ve il özel idarelerine veya bunlara bağlı kuruluş ve işletmelere ait şirketler üzerinde ilgili yerel yönetim meclislerinin ve İçişleri Bakanlığı’nın denetim yetkisi bulunmaması olarak görülmektedir. Sonuçta, bu durum yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini ve şeffaflığını da gölgelemektedir. Bu yüzden yerel yönetimlere ait şirketlerin denetlenmesine ilişkin mekanizmaların geliştirilmesi, ilgili yerel meclisin ve İçişleri Bakanlığı’nın bu şirketleri denetlemesinin yolu açılmalıdır.

Ayrıca, yerel yönetimlerin sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin ilgili yerel yönetimlere kanunlarla verilmiş görev ve hizmet alanlarında çalışmalarının sağlanması, ulusal piyasalarda rekabet ilkesinin işlerliği açısından önem arz etmektedir. Yerel yönetim şirketlerinin sadece kanunlarla belirlenmiş yerel görev ve hizmetlerle ilgili işlev görüp, görmediklerinin belirlenmesi ve bu şirketlerin kanunlara uygun çalışmalarının sağlanması bir denetim sorunudur ve bu denetimin yerel yönetim görev ve hizmet alanları konusunda uzman olan İçişleri Bakanlığı denetim elemanları tarafından yapılmasıyla denetimde etkinlik sağlanabilir. Bu politika ile ilgili olarak geliştirilen hedef ve stratejiler Tablo 44’de sunulmuştur.

**Tablo 44: Yerel Yönetim Şirketlerinin Denetiminin Yapılması Politikasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler**

<b>POLİTİKA 3: Yerel Yönetim Şirketlerinin Denetiminin Yapılması</b>				
<b>HEDEFLER: Yerel Yönetim Şirketlerinin Denetim Mekanizmalarının Geliştirilmesi ve Sürekli Kılınması</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Yerel yönetim şirketlerinin ilgili yerel yönetimlere verilen görev ve hizmet alanıyla sınırlı çalışmalarının sağlanması	İçişleri Bakanlığı	Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Belediyeler, İl Özel İdareleri	5216, 5302 ve 5393 sayılı Kanunlarda değişiklik yapılması	Orta (3-5 Yıl)
Belediye, İl Özel İdaresi şirketlerinin Belediye ve il genel meclisi ile İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmesine ilişkin mekanizmalarının oluşturulması	İçişleri Bakanlığı	Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Belediyeler, İl Özel İdareleri	5018, 5216, 5302 ve 5393 sayılı Kanunlarda değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)

### **5.2.9. Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama**

İlgili mevzuata göre nüfusu 50.000 ve üzerindeki belediyelerle, il özel idarelerinin stratejik plan yapması zorunludur. Stratejik planların yapımında göz önüne alınması gereken hususlar şunlardır:

- Stratejik planların kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak yapılması,
- Yıllık performans programı ile stratejik planın ilişkilendirilmesi,
- Üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin de stratejik plan yapım aşamasında değerlendirmeye tabi tutulması,
- Yerel yönetimlerin bütçelerinin hazırlanmasında, stratejik plân ve performans programlarının göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Stratejik plan ve yıllık uygulamaları olan performans programları o yılın, faaliyet, proje ve performans göstergelerini içermektedir. Yerel yönetimler tarafından hazırlanan stratejik planların incelenmesinde, stratejik planlamanın ana dayanağı olması gereken mevcut durum analizlerinin büyük ölçüde yetersiz olduğu anlaşılmaktadır. Raporlanmış olan analizler kentlerin sorunlarını yeterince yansıtmamaktadır. Belediyelerin stratejik planları, diğer kurumsal stratejik planlardan farklı olarak, kentin geleceğine ilişkin bir



yol haritası koyması sebebiyle, bir anlamda “kent planı” konumundadırlar. Bu özelliği itibariyle stratejik planların hazırlanmasında kent halkının tercih ve önceliklerinin göz önünde bulundurulması gereklidir.

Hem il özel idarelerinde hem de belediyelerde yıllık bütçe uygulamasının kanunlara ve kurumsal önceliklere uygun olarak gerçekleştirilmesinde stratejik plana uygun faaliyet yürütülmesi esastır. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin il ve bölge ölçeğindeki uyumu da gözetmek suretiyle stratejik plana uygun hareket etmesi ve stratejik planı etkin kılması önemlidir. Bu hususta geliştirilen politika; stratejik yönetim algısının geliştirilmesi üzerinedir. Bu politikanın hayata geçebilmesi için gerekli olan hedef ve stratejilerde Tablo 45’de verilmiştir.

**Tablo 45: Stratejik Yönetim Algısının Geliştirilmesi Politikasına Yönelik Hedef ve Stratejiler**

<b>POLİTİKA 1: Stratejik Yönetim Algısının Geliştirilmesi</b>				
<b>HEDEF: Stratejik Planlama Anlayışının Benimsenmesi ve Gerekli Bilişim Altyapısının Oluşturulması</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Stratejik planın bütçe ile ilişkilendirilmesi ve faaliyet raporunun hazırlanmasındaki asli öneminin ortaya konulması	İçişleri Bakanlığı	Maliye Bakanlığı, Sayıştay	Denetimlerin yapılması sırasında ve mahalli idareler genel faaliyet raporunun hazırlanmasında konunun önemine vurgu yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Stratejik planlama anlayışının benimsenmesi yetişkin eğitimlerinin yapılması	İçişleri Bakanlığı	Maliye Bakanlığı TODAİE TBB		Kısa (1-3 Yıl)
Stratejik Plan, performans programının takibi ve performans ölçümünün yapılabilmesi için gerekli teknolojik altyapının yerel yönetimlerde kurulması	İçişleri Bakanlığı	Yerel Yönetimler Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı TÜBİTAK		Kısa (1-3 Yıl)

### 5.2.10. Yerel Yönetimler ve Kalkınma Ajansları

Türkiye’de bölgesel düzeyde etkin ve kaynak tahsis mekanizmasına sahip kurumsal örgütlere olan ihtiyaç ilk kez 1963’te hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda ifade edilmiştir. Bu öngörüye rağmen, kalkınma ajanslarının kuruluş kanunu olan 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun”

ancak 25/01/2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Diğer ülkeler incelendiğinde, kalkınma ajanslarının kuruluş tarihi daha gerilere gitmektedir. Örneğin, ABD’de 1930, Avrupa’da 1950’li yıllardan itibaren kalkınma ajansları kurulmaya başlanmıştır. Türkiye’de ise 06/07/2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) ve Çukurova Kalkınma Ajansı (ÇKA) Türkiye’nin pilot kalkınma ajansları olarak kurulmuş ve faaliyetlerine başlamıştır. 2008 yılı sonu ve 2009 yılı ortasında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararlarıyla 24 ajans daha kurularak Türkiye’deki ajansların örgütlenmesi tamamlanmıştır.

Kalkınma ajanslarının kuruluş kanunu olan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un genel gerekçesinde; katılım öncesi mali yardımların yoğun olarak kullanılmaya başlandığı bölgesel gelişme programlarının etkin, verimli, başarılı ve AB koşullarına uygun bir şekilde yürütülebilmesi için programları yerel düzeyde yürütecek bölgesel koordinasyon birimlerine ihtiyaç bulunduğu belirtilmiştir. Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde bölgeler arası ve bölge içi gelir ve gelişmişlik farklılıklarının azaltılması amacıyla AB’nin proje karşılığı verdiği bölgesel fonlardan yararlanabilmek için 2006 yılından itibaren yukarıda belirtildiği şekilde bölgesel düzeyde kalkınma ajansları kurulmuştur. Kalkınma ajanslarının kuruluş kanununda amaçları;

- Türkiye’de kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek,
- Kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak,
- Yerel potansiyeli harekete geçirmek,
- Ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak,
- Bölgesel gelişmenin sürdürülebilirliğini sağlamak,
- Bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak olarak belirlenmiştir.

Bu amaçları gerçekleştirmek için yapılacak en önemli faaliyetlerden birini Kalkınma Bakanlığı tarafından kalkınma ajanslarına görev olarak verilen bölge planlarının yapılması oluşturmaktadır. Bölge planlarının plan hiyerarşisindeki yeri ve planlama sürecine kamu kurum ve kuruluşlarının, özel sektörün ve halkın katılımı sorun alanı olarak gündeme gelmektedir. Ayrıca, kalkınma ajanslarının organlarında yerel yönetimlerin temsil durumu, teşkilatlanması ve kamusal değer yaratmaya ilişkin görev ve hizmetleri tartışma konularından bir diğerini oluşturmaktadır.

Her ne kadar yönetim yapısında yerel yönetim temsilcilerine yer verilmekte ise de kalkınma ajanslarının başında merkezi yönetimin temsilcisi valinin bulunduğu, mali kaynakları ve karar süreçleri açısından açık biçimde merkezi yönetimin ağırlığının olduğu belirtilmektedir. Bu kurumların doğrudan yerel temsil niteliğinin olmadığı, bu nedenle kalkınma ajanslarının yerelleşme değil, merkezileşme sonucunu yarattığı iddia edilmek-

tedir. Bu duruma örnek olarak, kalkınma ajanslarının kendilerine devredilen yetki ile bölge planları hazırlamaları gösterilmektedir.

Kalkınma ajanslarından beklenen ekonomik yararların sağlanamaması ve başarılarının yerel yönetimlere ya da başarısızlığın hükümetlere mal edilmesi vb daha çok politik nedenlerle örneğin İngiltere’de kaldırıldığı görülmektedir. Nitekim Londra Kalkınma Ajansı ve diğer ajanslar yerel mekanizmalara devredilmiştir (Mart, 2012). Türkiye’de yapılandırılan “Kalkınma Ajansı” modelinde, kalkınma ajanslarının belediyelerle hizmet ilişkisi kurulmamıştır. Kuruluş felsefesinde “yönetişim” ilkesi yer alan kalkınma ajanslarının, merkezîyetçiliği ağır basan yapısı eleştirilmekte ve sorgulanmaktadır.

Türkiye’de mekânsal, kurumsal, sektörel planlama süreçlerinde kurumlar arasında koordinasyon eksikliği veya benzer ve/veya çakışan görevlendirmelerin bulunması nedeniyle uygulamada bir takım sıkıntılarla karşılaşmaktadır. Kalkınma ajanslarına bölge planlama görevi verildikten sonra özellikle yerel mekânsal planlarla bölge planları arasında uyumsuzluk nedeniyle yerel yönetimlerle kalkınma ajansları arasında sorun çıkmıştır.

Kalkınma ajansları gerek çalışma alanı sınırları olan NUTS bölge sınırları gerekse kurumsal nitelikleri nedeniyle planlama gündeminde tartışma konusudur. AB ile yürütülen katılım müzakereleri çerçevesinde de Düzey 2 bölgelerinin nüfuslarının NUTS tüzüğünde belirtilen nüfus eşikleri ile örtüşmedikleri Komisyon tarafından belirtilmiş ve bu kapsamda Düzey 2 sınıflandırmasının gözden geçirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Kuruluşlarından itibaren buldukları bölgenin ekonomik, sosyal ve kültürel durumunu inceleme, kaynak envanterini oluşturma faaliyetlerini yürüten ajanslar, Kalkınma Bakanlığı tarafından verilen görev ve yetki doğrultusunda 2010-2013 dönemini kapsayan bölge planlarını hazırlamışlardır. Kalkınma ajanslarının kuruluşu ile birlikte, ülkemizde bugüne kadar yukarıdan aşağıya doğru bir yaklaşımla hazırlanmaya çalışılan planlar, yerini bölgelerin gelişme stratejilerinin yereldeki aktörlerle işbirliği içinde belirlenmesine olanak sağlayan bölge planlarına bırakmıştır. Ülkemizde bölge planlarının hukuki dayanağını 3194 sayılı İmar Kanunu oluşturmaktadır. Ancak İmar Kanunu’nda bölge planlarının içeriği, kapsamı, ölçeği gibi konulara değinilmemektedir. Bu konuların çıkarılacak ikincil mevzuatla düzenlenmesi gerekmektedir. Hâlihazırda, onaylı bölge planlarının herhangi bir hukuki yaptırımı olmadığından bölgedeki paydaşlar tarafından benimsenmeleri ve hayata geçirilmeleri noktasında sıkıntılar mevcuttur. Devam eden yönetmelik çalışmaları sonuçlandırıldığında bölge planlarının plan hiyerarşisindeki yeri ve hukuki yaptırımı konularının netleşeceği ümit edilmektedir.

Bölge planları, uygulama süreci boyunca bölgede etkin kamu, özel, sivil toplum örgütü gibi tüm kurumların kurumsal planlarına ve aynı zamanda ajansların kendi faaliyetlerine yön vermesi gereken strateji ve politika dokümanlarıdır. Dolayısıyla, kamu, özel, sivil toplum kuruluşlarının kendi stratejik planlarını, çalışma programlarını gözden geçirerek bölge planında belirlenen stratejik öncelik ve hedefleri programlarına dâhil etmeleri, bir başka deyişle bölge planını sahiplenmeleri yaşamsal öneme sahiptir. Bölge planının başarıyı yakalaması için bir diğer önemli süreç uygulama ve katılımın etkin kılınmasıdır.

Bunun için, Plan onaylandıktan sonra da kamu ve özel kesimin, yerel yönetimlerin ve sivil toplumun bölge planında belirlenmiş olan hedefler doğrultusunda üzerlerine düşen görevlerin belirlenip izlenmesi gereklidir.

Kalkınma ajanslarını kuran 5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde ajansların;

- Yerel aktörler ve dinamikler arasında sinerji oluşturacak bütün kaynakları harekete geçireceği,
- Yerel düzeyde planlama, programlama, proje üretme ve uygulama kapasitesini arttıracığı,
- Yerel yönetimlerin işlevlerinde bir daralma veya mükerrerliğe yol açmayacağı, tam aksine yerel aktörlere teknik ve idari destek sağlayacağı, kurumsal kapasitelerine katkıda bulunacağı,
- Yerel yönetimlerin giriştikleri bölgesel kalkınmayla ilgili proje ve faaliyetlere destek ve kaynak sağlayacakları ifade edilmektedir.<sup>13</sup>

Ajansların organizasyon yapısında Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu ve Genel Sekreterlik bulunmaktadır. Bölgenin sorunlarını ve fırsatlarını değerlendirme konusunda tavsiye kararları veren Kalkınma Kurulu ajansların danışma organıdır. Bu kurul kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını temsil eden 100 kişiden meydana gelmektedir. Yönetim Kurulu ise Ajansın çalışmalarına yön verme ve gerekli icrai kararların alınmasında yetkilidir. Genel Sekreterlik alınan kararların hayata geçirilmesiyle görevlidir.

Ajanslar ile yerel yönetimlerin, yerel ve bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesi alanında pek çok ortak çalışma ve işbirliği alanı bulunmaktadır. Ajanslar ile yerel yönetimlerin daha sıkı ilişkiler geliştirmeleri ve ortak projeler yoluyla yerel kalkınmaya katkı sağlamaları gereklidir. Yerel yönetim temsilcileri ajansların idari yapısında gerek Yönetim Kurulu üyesi olarak gerekse Kalkınma Kurulu üyesi olarak bulunmakta, dolayısıyla ajans çalışmalarını yönlendirebilme potansiyeli taşımaktadır. Ancak uygulamada bu fırsatın sınırlı şekilde kullanıldığı görülmektedir. Sınırlı kullanımın nedenleri incelendiğinde;

- Kalkınma kurulu üyelerinin yetki, görev ve sorumluluklarının tam olarak bilinmemesi, esasen ilgili düzenlemede organlar arası ilişkiler ağının net kurulmaması,
- Bu konuda aydınlatıcı bilgilendirmelerin yapılmaması,
- İlgili kanunun merkezîyetçi yapısından etkilenmeleri, sistem içinde etkili olamayacaklarını düşünmeleri,

Çoğu zaman yerel yönetimler tarafından ajans olgusu “bütçe gelirlerinden pay verilmesi zorunlu yeni bir kuruluş” olarak görülmekte, bu anlamda yerel yönetimler tarafından bu payların aktarımı, ajans tarafında ise tahsili ile ilgili güçlükler ortaya çıkmaktadır.

<sup>13</sup> 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Genel Gerekçesi

Bazı yerel yönetimler bu payları aktarmaktan kaçınılmaktadır. Öte yandan, ajanslar açısından önemli gelir kalemi olan bu payların tahsil edilememesi, ajansların işlev görmesini sınırlayan bir etmen oluşturmaktadır. Yerel yönetimler açısından, ajanslara aktarılan bu payların proje ve faaliyet desteği olarak kısmen de olsa geri alınma imkânı bulunsa da, bazı yerel yönetimlerin bu konulardaki kurumsal kapasite yetersizliklerinden, borçları ya da konuya ilgisizliklerinden dolayı kullanılamamaktadır. Bu alan ile ilgili geliştirilen politika ve hedefler Tablo 46’da verilmiştir.

**Tablo 46: Yerel Yönetimler ve Kalkınma Ajansları Arası İlişkilere Yönelik Politika ve Hedefler**

<b>POLİTİKA 1: Kalkınma Ajanslarının Yerel Yönetimlerle İşbirliği Kapasitelerinin Arttırılması</b>				
<b>HEDEF: Kalkınma Ajansları ile Yerel Yönetimlerin İlişkilerinin Güçlendirilmesi</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yasal Düzenleme</b>	<b>Süre</b>
Yerel yönetimlerin bölgesel kalkınma ajanslarının karar mekanizmalarına daha etkin katılımının sağlanması	Kalkınma Bakanlığı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Yerel yönetimler	5449 sayılı Kanunda değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Yerel yönetimlerin ajans kaynaklarından daha fazla yararlanması	Yerel yönetimler	Kalkınma ajansları	Yasal düzenlemeyi gerektirmez	Kısa (1-3 Yıl)
Kalkınma Ajanslarının organlarının görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden tanımlanması ve işlevselliğinin arttırılması	Kalkınma Bakanlığı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kalkınma Ajansları	Kanun, Yönetmelik	Kısa (1-3 Yıl)

### 5.2.11. Yerel Yönetimlerde Çevre Yönetimi

2012 Haziran ayında yapılan Rio+20 Zirvesinde suyun sürdürülebilir kalkınmanın merkezinde olduğu vurgulanmıştır. Bütünleşik su kaynakları yönetiminin ve verimli su kullanım planlarının oluşturulması, su kirliliğini önemli ölçüde azaltıp su kalitesinin artırılması, atık su arıtımını ve verimli su kullanımının yaygınlaştırıp su kayıplarının azaltılmasına yönelik önlemlerin gerekliliği vurgulanmıştır. Çevre üzerinde büyük bir baskı oluşturan ve gün geçtikçe artan atık sorununun çözümü için atık yönetiminin tüm unsurları bir bütün olarak değerlendirilerek hem çevresel hem de ekonomik açıdan sürdürülebilirliğin sağlanması amacıyla Entegre Atık Yönetimi anlayışı benimsenmiştir. Bu açıdan bakıldığında Rio+20 hedeflerine yönelik olarak düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Yasal düzenlemelerdeki yetersizlik, kontrolsüz yer altı suyu kullanımı, su şebekelerinde ve depolamada yaşanan sorunlar kentlerimizin yaşamakta olduğu su sorununu giderek daha da büyütmekte, yaşanan dönemsel kuraklıklara karşı dirençsiz hale getirmektedir. Sıradan yağışların sellere ve can kayıplarına neden olduğu kentlerimiz, yanlış uygulamalar ve plansızlık nedeniyle risk altındadır ve iklim değişikliğinin sonuçlarına karşı dirençsizdir. Tüm dünyada “yeterli” ve “sağlıklı” barınma hakkına dikkatlerin çekilmesine, kentlerin olası iklim değişikliğinin olumsuz sonuçlarına hazırlanması gerektiğine vurgu yapılmasına rağmen, Türkiye kentleri büyük riskler taşıdığı halde gerekli önlemler alınması bir yana, yapılan yeni hatalar riskleri büyütmektedir. Yapılaşmaya açılan betonlaştırılan vadiler, dere yatakları; kent içinde üstü kapatılarak sokağa dönüştürülen dereler; yanlış projelendirme ve uygulamalar nedeniyle yağışlarda su kanalına dönüşen sokaklar; dere yataklarına yapılan, altyapısı çözümsüz alt geçitler; dere yatakları ile deniz arasına çekilen yapılaşma ve otoyol setleri, kentlerimizi güvensiz hale getirmektedir.

Dünya kentlerinin iklim değişikliğinin olası sonuçlarına karşı önlemleri tartıştığı bir ortamda, iklim değişikliği bir yana kentlerimiz yüzyıllardır tekrar eden depremlere, sıradan yağışlara ve kısa süreli dönemsel kuraklıklara karşı dahi dirençsizdir ve sakınma refleksi gelişmemiştir. Yüzyıllardır gerçekleşen depremlerle onlarca kez yıkılan, her yağışta sel altında kalmaya başlayan kentlerimizde, yaşananlardan ders alınmalı, sakınım planlaması çalışmaları hayata geçirilmeli, olağan doğa olaylarının afete dönüşmesi engellenmeli ve iklim değişikliğinin sonuçlarına hazırlıklı olmak düşüncesinin yaşama geçirilmesi gerekmektedir.

İklim değişikliğinin sonuçlarına karşı hazırlıklı olması gereken kentlerimizde ve ülke genelinde izlenen karayolu ağırlıklı ulaşım politikaları, iklim değişikliğine karşı sahip olduğumuz duyarlılığın düzeyini göstermesi bakımından oldukça vahimdir. İklim değişikliğinin yaşanmasında, sera etkisinin oluşmasında önemli paya sahip olan karbondioksit emisyonlarının önemli bir bölümü ulaştırma sektörü kaynaklıdır. Ulaştırma sektörü içinde emisyonların oluşumunda ise karayolu taşımacılığı büyük paya sahiptir. Ülkemiz kentlerinde raylı toplu taşıma sistemlerine, bisiklet ve yaya ağırlıklı düzenlemelere yeterince yer verilmezken, özel araç kullanımını özendiren uygulamalar desteklenmektedir.

“Dirençli kentler”1999 yılında Birleşmiş Milletler bünyesinde kurulan Uluslararası Afet Zararlarının Azaltılması Stratejisi Ofisi (UNISDR) tarafından; “Ortaya çıkması muhtemel doğal afet zararlarının yanı sıra, yanlış kararlar, ihmaller ve kazalar gibi insan tarafından yaratılan riskleri de önceden tanımlayarak, olası felaketlere karşı gerekli direnç göstererek, zararları en aza indirecek planlama yaklaşımına sahip, kent yönetimlerinin yanı sıra toplumun her kesiminin duyarlılığını ile oluşturulan katılımcı planlama anlayışı ile yönetilen kentler” olarak tanımlanmaktadır. Kentlerin dirençli kentler haline getirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimleri çevresel altyapı açısından değerlendirdiğimizde ortaya çıkan veriler şu şekildedir: Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin %50’sinde altyapı planı mevcuttur. Alt yapı çalışmaları bu planlar doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinde kanalizasyon şebekesi konusunda sorun yoktur. Ancak belde belediyeleri içinde kanalizasyon şebekesine sahip olmayan belediye oranı % 37'dir.

TÜİK verilerine göre 2010 yılında kanalizasyon şebekesi ile hizmet verilen belediye nüfusu %88'dir. Belediyelerde yaşayan nüfusun %12'sine de atık su toplama hizmeti verilmediği belirlenmiştir. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda değişiklik yapan 5491 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle nüfusu 2000 üzerindeki belediyelerin atık su arıtma tesislerini belirli bir sürede tamamlamaları, aksi takdirde cezai müeyyidelerle karşı karşıya kalabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Buna rağmen 2010 yılında sadece Türkiye nüfusunun %52'sini oluşturan 38 milyon kişinin atık sularının arıtıldığı, belediye sayısı bakımından sadece 438 belediyede atıksu arıtma hizmeti verildiği görülmüştür.

İçme suyu şebekesine sahip olma oranı büyükşehir belediyelerinde %100'e yakındır. İçme suyu şebekesine sahip olmayan belediyelerin oranı ise %2'dir. TÜİK verilerine göre 2010 yılında Türkiye'de belediye nüfusunun %99'una içme ve kullanma suyu şebekesi ile hizmet verildiği ve bu nüfusun toplam nüfusun %82'sini oluşturduğu belirtilmiştir.

2013 Programında belirtildiği üzere, 2011 yılında belediyelerin içme suyu ve kanalizasyon projelerine finansal destek sağlanması için başlatılan SUKAP uygulamasına 2012 yılında da devam edilmiştir.

2010 yılında Türkiye genelinde yapılan çalışmada, nüfusu 25.000 ve altında olan 1.478 adet belediyeye ait 877'si içme suyu ve 1.020'si atıksu tesisi olmak üzere toplam 1.897 adet projenin beş yıllık bir dönemde gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, 2012 yılı YPK Kararı ekindeki listede toplam 363 adet yeni proje yer almış, toplam proje sayısı 2.258'e ulaşmıştır.

Yüksek Planlama Kurulu (YPK) Kararı ile nüfusu 25.000 ve altında olan belediyelere Genel Bütçeden ayrılan ödenekten proje tutarının %50'si oranında hibe destek sağlanmakta, kalan %50'si için ise İller Bankası tarafından belediyesine uzun vadeli kredi açılmaktadır. Nüfusu 25.000'den fazla olan ve YPK Kararı ekinde yer alan belediyelere ise 5393 sayılı Belediye Kanunundaki borç stoku limitine uyma şartı aranmaksızın İller Bankası'na kredi tahsisi yapılmaktadır. Projesi hazır olmayan belediyelerin projeleri ise İller Bankası tarafından öncelikle projelendirilmektedir.

Bu kapsamda 2011 yılında 241 adet içme suyu ve kanalizasyon yatırımı için 485 Milyon TL, 2012 yılında, 394 adet içme suyu ve kanalizasyon yatırımı için 727 Milyon TL olmak üzere toplam 1 Milyar 213 Milyon TL hibe kaynak tahsis edilmiştir.

Türkiye'de içme suyu kayıpları ile ilgili olarak kayıp su miktarının %55 olduğu tahmin edilmektedir. İçme ve kullanma suyu şebekelerinde meydana gelen kayıpların birçok Batı Avrupa ülkesinde yer alan içme ve kullanma suyu şebekelerindeki kayıplar ile karşılaştırıldığında daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, Avrupa Birliği'ne yeni üye olan ülkelerde (EU-10) yer alan içme ve kullanma suyu şebekelerinde meydana gelen kayıplar ile karşılaştırıldığında ise hemen hemen aynı seviyede olduğu görülmektedir. Belediye

atık miktarının ülkeler arasında kıyaslamasında ise Türkiye 407 kg/kişi ile Bulgaristan ile Bosna Hersek arasındadır (Tablo 47).

**Tablo 47: 2010 Yılı Belediye Atık Miktarının Ülkeler Kıyaslaması**

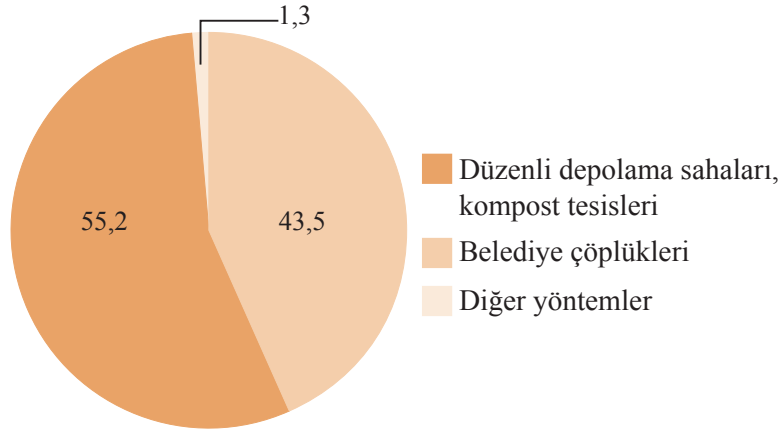
Belediye Atık Miktarlarının Ülkelerarası Karşılaştırması 2010 (kg/kişi-yıl)			
Avrupa Birliği (27 ülke)	502	Belçika	466
Güney Kıbrıs	760	İsveç	465
İsviçre	707	Yunanistan	457
Lüksemburg	678	Slovenya	422
Danimarka	673	Macaristan	413
İrlanda	636	Bulgaristan	410
Hollanda	595	Türkiye	407
Malta	591	Bosna Hersek	403
Avusturya	591	Litvanya	381
Almanya	583	Hırvatistan	369
İzlanda	572	Romanya	365
İspanya	535	Makedonya	351
Fransa	532	Slovakya	333
İtalya	531	Çek Cumhuriyeti	317
İngiltere	521	Polonya	315
Portekiz	514	Estonya	311
Finlandiya	470	Letonya	304
Norveç	469		

Kaynak: TÜİK, 2010

2010 yılında 2.950 belediyeden, 2.879'unun atık toplama hizmeti verdiği, 71 belediyede ise atıkların toplanmadığı belirlenmiştir. Yani Türkiye nüfusunun %83'ü (yaklaşık 61 milyon kişi) çöp toplama hizmetinden faydalanmaktadır. Belediye atıklarının %55'i düzenli depolama veya kompost tesislerinde bertaraf edilmiştir. Atığın bertaraf yöntemleri ise değişiklik göstermektedir (Şekil 1).



**Şekil 1: 2010 Yılı Belediye Atık Bertaraf Yöntemleri (TÜİK, 2010)**



2010 yılında toplanan 25,28 milyon ton belediye atığının, %43,5'i belediye çöplüklerine dökülürken, %55,2'si düzenli depolama sahaları veya kompost tesislerine götürülmüş, %1,3'ü ise diğer yöntemler ile bertaraf edilmiştir. 2008 yılı ile karşılaştırıldığında çöplüğe dökülen belediye atık miktarı %13,2 azalırken, atık bertaraf ve geri kazanım tesislerine götürülen belediye atık miktarı %25,6 artmıştır. 2010 yılında 60 bin ton tıbbi atık toplanmıştır. Bu tıbbi atığın %20'si sterilize edilmeden, %7'si sterilize edilerek belediye çöplüğünde, %43'ü sterilize edilmeden, %21'i sterilize edilerek düzenli depolama sahasında, %9'u ise yakma tesisinde bertaraf edilmiştir.

Türkiye'nin 2010 yılı için yaptığı toplam çevresel harcamalar, 12,2 milyar TL'dir (Tablo 48). Bu harcamaların dağılımları ise kamu sektörü %84'ünü karşılamış, iş sektörü tarafından %16'sı karşılanmıştır. Toplam çevresel harcamaların GSYH içindeki payı ise 2010 yılında %1,11 olarak gerçekleştirilmiştir.

**Tablo 48: 2006-2010 Yılları Arasında Alanlara Göre Yapılan Çevresel Harcamalar**

Çevresel Harcamaların Dağılımı 2006-2010 (Milyon TL)					
	2006	2007	2008	2009	2010
Toplam	7.235	10.613	10.357	11.804	12.206
Su hizmetleri	2.402	3.986	4.050	3.371	3.507
Atıksu yönetimi	1.485	2.065	1.626	2.202	2.240
Atık yönetimi	1.451	2.404	2.719	4.125	4.196
Toprak ve uluslararası suyunu koruma	6	27	24	28	36
Radyasyona karşı koruma	... <sup>(1)</sup>	... <sup>(1)</sup>	1	7	6
Araştırma ve geliştirme	30	34	25	38	48
Enerji	9	9	10	2	1
Diğer çevresel harcamalar <sup>(2)</sup>	1.852	2.088	1.902	2.031	2.172

<sup>(1)</sup> Bilgi elde edilememiştir.

<sup>(2)</sup> Su, atıksu, atık yönetimi ile ilgili ayrıntılamayan harcamalar ile diğer çevre koruma faaliyetleri ile ilgili harcamalar dâhildir.

Kaynak: TÜİK, 2010

Yerel yönetimlerde çevre alanında belirlenen politikaları şu başlıklar altında incelemek mümkündür: Mevzuatın uygulanmasında yerelde yönetim zorlukları, yerel çevre finansmanı ihtiyacı; yerelde yanlış planlama süreçleriyle (fiziki, yönetsel ve kalkınma planlaması süreçleri) gelen çevre bozulmaları; ekolojik planlama kaygısı gütmeyen kent-sel dönüşüm; yerel yönetimlerin çevre alanında (doğal kaynakların - özellikle su - yönetimi) bütüncül planlama yaklaşımlarının zayıflığı; yerel yönetimlerin küresel rekabet araçları; yeşil dönüşüm ve iklim değişikliği; toplumun yaşam standartlarını, güvenliğini ön plana alan, “dirençli kentler” oluşturulmasıdır. Bu kapsamda belirlenen politikalar ve hedefler ayrı başlıklar halinde ele alınmıştır.

### Çevre Mevzuatının Yerel Yönetimlerde Etkin Uygulanması

Türkiye’de yerel düzeyde çevre yönetiminde ve planlamasında karşılaşılan uygulama zorlukları daha çok çevre yönetimi kademelerindeki kurumsal sorumluluklar ve farklı planlama düzeyleri nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Merkezi düzeyde, bakanlıkların yeniden yapılanması noktasında yakın dönemde yapılan değişiklikler her ne kadar olumlu uygulamalar gibi görünse de, yeni kurumsal yapılanmaların yerele yansımaları o ölçüde olumlu olmamaktadır. Yerel yönetimler bir yandan, adaylık süreciyle gündemde olan AB çevre mevzuatını uygulama zorluğu çekmekte, öte yandan kurumsal kapasitelerini yeni kurumsal yenilenmeye göre güçlendirmeye uğraşmaktadır. Çevre mevzuatının yerel düzeyde uygulanması politikasına yönelik belirlenen hedef ve stratejiler Tablo 49’da verilmiştir.

**Tablo 49: Ulusal Çevre Politikalarının Yerel Düzeyde Uygulanması Politikasına Yönelik Belirlenen Hedef ve Stratejiler**

<b>POLİTİKA: Ulusal Çevre Politikalarının Yerel Düzeyde Uygulanması</b>				
<b>HEDEF: Yerel Yönetimlerin Çevre Hizmetlerini Tümüyle Yerine Getirmesi</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Yerel yönetimlerde başta su, hava, toprak olmak üzere, kirliliği önleme ve doğa korumaya yönelik konularda kapasite geliştirme çalışmalarına devam edilmesi	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü)	Orman ve Su İşleri Bakanlığı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Yerel Yönetimler, Mahalli İdare Birlikleri Valilikler	İlgili mevzuatın etkin uygulanması	Orta (3-5 Yıl)

**Tablo 49: Ulusal Çevre Politikalarının Yerel Düzeyde Uygulanması Politikasına Yönelik Belirlenen Hedef ve Stratejiler (devam)**

Yerel yönetimlerin çevresel ölçme, izleme ve denetim altyapısının güçlendirilmesi ve bu faaliyetlerin bilgi teknolojilerine (CBS, KBS vb.) uygun olarak geliştirilmesi	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇED İzin ve Denetim genel Müdürlüğü, CBS Genel Müdürlüğü)	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, İlbank A.Ş., Yerel Yönetimler, Valilikler, Üniversiteler	Çevresel Ölçme, İzleme ve Denetim mevzuatının yerelde uygulama aksaklıklarının tespiti ve yenilenmesi	Kısa (1-3 Yıl)
“Entegre Atık Yönetimi“ konusunda belediyelerin ülke çapında bilinçlendirilmesi	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü)	Yerel Yönetimler, Mahalli idare Birlikleri STK Kent Konseyleri, Atık Yönetiminde Mevzuat Doğrultusunda Yetkilendirilmiş Kuruluşlar	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı taşra teşkilatlarının belediyelerle işbirliğinin artırılması	Kısa (1-3 Yıl)
Atıkların kaynağında ayrıştırılması konusunda halkın bilinçlendirilmesi	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Kalkınma Ajansları, İlbank A.Ş., Yerel Yönetimler, Yerel STK’lar, Kent Konseyleri,	Atık Getirme Merkezleri (AGM’ler) ile ilgili mevcut mevzuata işlerlik kazandırılması (Belediyelerin AGM’lerde Alo-Atık hatları oluşturup, taşımada lojistik destek sağlaması vb.)	Kısa (1-3 Yıl)
Tekrar kullanım değerine sahip olan atıkların yerel ekonomiye kazandırılması için yerel düzeyde kurumsal kapasitenin geliştirilmesi	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Kalkınma Bakanlığı, Yerel Yönetimler, Ticaret ve Sanayi Odaları, Atık Yönetiminde Yetkilendirilmiş Kuruluşlar, STK	Değerli atık ve sürdürülebilir e-atık geri kazanım sistemlerinin güçlendirilmesi ve ülke çapında yaygınlaştırılması için yasal düzenlemeler	Orta (3-5 Yıl)
Su kaynaklarının kısıtlılığı göz önüne alınarak arıtılmış kentsel atıksuların yeniden kullanımının sağlanması	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Yerel Yönetimler, Valilikler, Kalkınma Ajansları	Kentsel Atıksu Arıtımı Yönetmeliği’nde değişiklik yapılması	Orta (3-5 Yıl)

**Tablo 49: Ulusal Çevre Politikalarının Yerel Düzeyde Uygulanması Politikasına Yönelik Belirlenen Hedef ve Stratejiler (devam)**

Su temin sistemindeki kayıp ve kaçakların azaltılarak, su kaynaklarının yerel düzeyde etkin kullanılmasının sağlanması <sup>14</sup>	Orman ve Su İşleri Bakanlığı (DSİ Genel Müdürlüğü, Su Yönetimi Genel Müdürlüğü, Türkiye Su Enstitüsü)	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Yerel Yönetimler	Mevzuatta değişiklik gerektirmez	Orta (3-5 Yıl)
Belediyelerin temiz hava eylem planlarının ülke çapında tamamlanması	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, Bölgesel Temiz Hava Merkezleri)	Orman ve Su İşleri Bakanlığı (Meteoroloji Genel Müdürlüğü), Sağlık Bakanlığı, Yerel Yönetimler, Üniversiteler	Ulusal Temiz Hava Eylem Planı'nın (THEP) (2010-2013) gözden geçirilmesi	Orta (3-5 Yıl)
Yerel yönetimlerin, çevresel veri paylaşımını tek bir ağ üzerinden sağlamak için Türkiye Çevre Bilgi Sistemi Erişim Ağı'na (TEIEN <sup>15</sup> ) bağlanmaları	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇED İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü)	Yerel yönetimler ve ilgili bakanlıklar	Yerel yönetimler mevzuatının bilgi teknolojileri bağlamında yeniden gözden geçirilmesi	Uzun (5-10 Yıl)

### Çevreye Yönelik Yatırımların Arttırılması

Belediyelerin çevre hizmetlerini verimli ve etkili bir şekilde yerine getirebilmesi için önemli ölçüde kamu yatırımına ihtiyaç vardır. Son yıllarda uluslararası finansman yoluyla bu açığın kapatılmasına çalışıldıysa da yerel düzeyde kirliliğin önlenmesi ve doğanın korunması için halen finansman kaynağına ihtiyaç duyulmaktadır. Yerel düzeyde gerçekleştirilecek olan kamu çevre yatırımları; sadece temiz, yaşam kalitesi yüksek ve güvenli (doğal afet risklerinin yönetildiği) yerler haline getirilmesi amacıyla kentsel çevre altyapı hizmetleri için değil, aynı zamanda yerleşim yerlerinin sürdürülebilir kalkınması için de önemlidir.

<sup>14</sup> Türkiye genelinde kullanılan suyun yaklaşık %46 ile %55'inin faturalandırılmadığı - kayıp/kaçak dahil - tahmin edilmektedir.

<sup>15</sup> Türkiye'deki çevresel konular ile ilgilenen kurum ve kuruluşlar arasında (ulusal, yerel/bölgesel) tek bir elektronik ağ üzerinden çevresel veri paylaşımını sağlayacak ve kolay erişime izin verecek olan Türkiye Çevresel Veri Değişim Ağı (TEIEN); çevre alanında ulusal ve yerel/bölgesel düzeyde kurumsal işbirliğini arttıracak ve böylece yerel çevre sorunlarının ulusal politika ve planlama sürecine entegre olmasını sağlayacaktır. Örneğin, TEIEN, 1/ 50.000 ve 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planları için önemli bir karar destek aracıdır. TEIEN'de; ÇED Veri Girişi Modülü, ÇED Raporlama Modülü, Çevre Düzeni Modülü, Çevre Sorunları Envanteri Modülü, ÇED İzleme Kontrol Modülleri vb yer almaktadır.

Orta ve küçük ölçekli belediyelerin finansman ve kurumsal kapasite açısından yetersiz olmaları özellikle su ve atık sektörü açısından çözümleri zorlaştırmaktadır. 2872 sayılı Çevre Kanunu (5491 sayılı Kanun ile değişik) gereği, nüfusu 2000'in üstündeki belediyelerin atıksu arıtım tesislerini mevzuatla tanımlanan sürelerde tamamlamaları gerekmektedir. Yapılan hesaplamalar 2017 itibariyle atık su arıtım tesisi ile hizmet verilen nüfusun kademeli olarak %81'e yükseltilmesini öngörmektedir. Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca belediyelerin borçlanmalarına ilişkin bazı limitler/standartlar getirilmiştir. Borçlanma kapasiteleri ve öz kaynakları yetersiz olan belediyeler, yasalarda yer alan sınırlamalarında etkisiyle yüksek maliyetli içme suyu, kanalizasyon ve atık su arıtım tesislerini yapamamaktadır. Bu durum birçok belediyede katı atık bertaraf tesisleri için de geçerlidir. Yerel yönetimlerin çevre alanındaki hizmet önceliklerini ve finansman imkânlarını belirleyememeleri, bu projeler için borçlanmalarına sebep olmaktadır. Tablo 50'de bu politikaya yönelik hedef ve stratejilere yer verilmiştir.

**Tablo 50: Yerel Yönetimlerin Çevreye Yönelik Yatırımlarının Arttırılması Politikasına Yönelik Belirlenen Hedef ve Stratejiler**

POLİTİKA: Çevreye Yönelik Yatırımların Arttırılması				
HEDEF: Orta ve Küçük Ölçekli Belediyelerin Çevre Finansmanının Sağlanması				
Uygulama Stratejileri	Sorumlu Kuruluş	İlgili Kurum ve Kuruluşlar	Yapılacak İşlem ve Açıklama	Süre
Katı atık yönetiminde mahalli idare birliklerinin etkinleştirilmesi	İçişleri Bakanlığı	TBB, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, İbank A.Ş., Yerel Yönetimler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Orta (3-5 Yıl)
Su ve Atık Tarifelerinin Yeniden Ele Alınması	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı (su yönetimi için)	Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Yerel Yönetimler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Yerel yönetimlerin çevre konusunda uluslararası hibe ve fonlardan yararlanmasına yönelik kapasite geliştirilmesi	Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Yerel Yönetimler, Kalkınma Ajansları, Bölge Kalkınma İdareleri, TODAİE, Avrupa Birliği Bakanlığı, İbank A.Ş.	Hizmet içi eğitim programlarının geliştirilmesi	Orta (3-5 Yıl)

## Yerel Çevre Eylem Planlarının Geliştirilmesi ve Uygulanması

Yerel düzeyde çevre yönetimine; sadece hava, su, atık, gürültü gibi kentsel altyapı uygulamaları olarak değil, çevre olgusunun diğer politikalara entegre edilmesini sağlayacak bütüncül bir planlama anlayışıyla yaklaşılması gerekmektedir. Bu açıdan, kent ya da belde düzeyinde geliştirilecek çevre yönetimi eylem planlarının bölge veya ülke düzeyinde geliştirilmiş veya geliştirilecek çevre politikalarına uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Son dönemlerde Türkiye’de bazı şehirlerde/illerde, bu yaklaşımı yansıtan planlama uygulamaları başlamıştır. Yerel Çevre Eylem Planları (YEÇEP) kapsamında, yerel düzeydeki çevre sorunları mevcut kaynaklar dâhilinde önceliklendirilmektedir. Süreçte tüm yerel kesimlerin kapasiteleri geliştirilmekte ve belirlenen eylemlerin verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde gerçekleşmesi sağlanmaktadır. Türkiye’de YEÇEP’ler 2005 yılından bu yana gündemdedir. Şimdiye kadar bazı belediyeler tarafından hazırlanmış ve kurumsal stratejik planlarında çevre alanında yol gösterici olmuştur. Bu politika alanına yönelik geliştirilen hedef ve stratejiler Tablo 51’de verilmiştir.

**Tablo 51: Yerel Çevre Eylem Planlarının Geliştirilmesi ve Uygulanmasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler**

POLİTİKA: Yerel Çevre Eylem Planlarının Geliştirilmesi ve Uygulanması				
HEDEF: Yerleşim Alanlarında Doğal Varlıkların ve Ekosistemin Korunması				
Uygulama Stratejileri	Sorumlu Kuruluş	İlgili Kurum ve Kuruluşlar	Yapılacak İşlem ve Açıklama	Süre
Belediyelerde “Yerel Çevre Eylem Planı” uygulamalarının yaygınlaştırılması	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Belediyeler, Valilikler, diğer yerel paydaşlar (yerel STK’lar, meslek odaları, kent konseyleri, ticaret ve sanayi odaları, üniversiteler vb.)	Belediyelerde Yerel Çevre Eylem Planlarının Hazırlanmasını Sağlamak Amacıyla Yasal ve Kurumsal Yenilenmelerin Yapılması	Orta (3-5 Yıl)
Mevcut planlama süreçlerinde çevresel risklerin tespit edilmesi	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Valilikler, Yerel Yönetimler, diğer ilgili Bakanlıklar, Üniversiteler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Orta (3-5 Yıl)
Mikro klima ve yerel eko-sistemle uyumlu kent makro formlarının belirlenmesi; doğal eşiklerin kent planlamada sınır değer olarak yer alması	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Belediyeler, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Valilikler, Üniversiteler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Orta (3-5 Yıl)

**Tablo 51: Yerel Çevre Eylem Planlarının Geliştirilmesi ve Uygulanmasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler (devam)**

Peyzaj planlama ve tasarımında ekosistemlerin korunmasına yönelik tedbirler alınması	Yerel yönetimler	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Üniversiteler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirme sürecinin etkili bir şekilde uygulanması ve denetimi	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı,	Yerel yönetimler Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Üniversiteler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)

### **Su Havzalarının Korunması**

Su toplama havzalarında yer alan belediyelerin planlama çalışmaları ve uygulamaları çoğu zaman çevresel bozulmalara neden olmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin uygulamalarında bütüncül havza yönetimi prensiplerini dikkate almaları gerekmektedir. Özellikle büyük kentlerde, su havzalarının yapılaşmaya karşı korunması için uzun zamandır uygulanan kanunlar, ne yazık ki içme ve kullanma suyu rezervuarları ve benzeri su kaynaklarının korunmasında yetersiz kalmaktadır. Belediyeler, içme ve kullanma suyu temin ettikleri havzalardaki yerleşmelerde atık su toplama ve arıtma sistemlerinin kurulmasını ve standartları sağlayacak şekilde çalıştırılmasını sağlamakla sorumludur. Bu alana yönelik geliştirilen hedef ve stratejiler Tablo 52’de verilmiştir.

**Tablo 52: Su Havzalarının Korunmasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler**

<b>POLİTİKA: Su Havzalarının Korunması</b>				
<b>HEDEF: Yerel Yönetimlerin Çevre Alanında Bütüncül Planlama Kapasitelerinin Artırılması</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
İl düzeyinde mevcut sulama şebekelerinin iyileştirilmesi ve halkın/çiftçinin bilinçlendirilmesi	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Valilikler, Orman ve Su İşleri Bakanlığı (DSİ)	Yerel Yönetimler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Atık su yönetim teknolojilerinde atık oluşumunun, yeniden kullanım, kayıpların indirgenmesi gibi yöntemlerle azaltılması,	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Yerel Yönetimler, Üniversiteler, Araştırma Geliştirme Merkezleri	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Orta (3-5 Yıl)

**Tablo 52: Su Havzalarının Korunmasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler (devam)**

Kentlerde yağmur suyu toplama sistemlerinin yaygınlaştırılması, ayırık sisteme (yağmur suyu, kanalizasyon) geçilmesi ve toplanan suyun yeniden kazanılması	Orman ve Su İşleri Bakanlığı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yerel Yönetimler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Uzun (5-7 Yıl)
--	------------------------------	---	--------------------------------------	----------------

### **Yerel Dinamiklere Dayalı Sürdürülebilir Kalkınmanın Sağlanması**

Türkiye’de, özellikle büyük kentlerde kentsel rantın yükseltilmesine yönelik uygulanan politikalarla geri dönülmez çevresel bozulmaların olduğu bir gerçektir.

Kentlerin “Yeşil Dönüşüm”e (Towards to Green Urban) hazırlanması halinde bu sorunlar temelden ve sürdürülebilir olarak bertaraf edilebilecektir. Yerleşmelere küresel kentler ağında yer bulma uğraşları, sürdürülebilir kalkınmanın temel araçlarından olan “yeşil büyüme” politikalarını yerelden başlatmak ve sahiplenmekle bir anlam kazanacaktır.<sup>16</sup>Aksi halde sürdürülebilirlik sağlanamayacaktır. Burada, yerel yönetimlerin yenilikçi ve vizyonlu bakış açılarına sahip uygulamalar yapması gerekmektedir. Yeşil büyüme ve ekonomi politikaları ağırlıklı olarak iklim değişikliği politikaları ile özdeşleştirilmektedir. Bu alana yönelik geliştirilen hedef ve stratejiler Tablo 53’de verilmiştir.

**Tablo 53: Yerel Dinamiklere Dayalı Sürdürülebilir Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler**

<b>POLİTİKA: Yerel Dinamiklere Dayalı Sürdürülebilir Kalkınmanın Sağlanması</b>				
<b>HEDEF: Yerel Yönetimlerde Yeşil Dönüşüm ve İklim Değişikliği ile Mücadele</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Doğal enerji (güneş, rüzgar, biyoenerji, çöp enerjisi, su enerjisi, jeotermal enerji ve diğer) üretim sistemlerinin kentlerde uygulanması ve teşviki	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Yerel Yönetimler	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Orta (3-5 Yıl)

<sup>16</sup> “Türkiye sürdürülebilir kalkınma yolunda yeşil büyümeyi, kısa vadede mevcut uygulamalarını “göreceli yapabilirliği” ölçüsünde güçlendirecektir. Orta ve uzun vadede özellikle yerel düzeyde bu yaklaşımın getirilerini artırmaya öncelik verecektir”, Kalkınma Bakanlığı, Türkiye Sürdürülebilir Kalkınma Raporu/Geleceği Sahiplenmek 2012.



**Tablo 53: Yerel Dinamiklere Dayalı Sürdürülebilir Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Geliştirilen Hedef ve Stratejiler (devam)**

Kentlerde güneş mimarisi (PV sistemleri, çift saat sistemi, doğal enerji/ su ısıtma ve soğutma sistemleri, güneş çatıları, güneş duvarları ve diğer) uygulamalarının teşvik edilmesi	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Yerel Yönetimler, Valilikler, Üniversiteler,	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Uzun (5-7 Yıl)
Kentsel ulaşımında çağdaş teknoloji uygulayan enerji verimli ulaşım araçlarının kullanılması	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı, Yerel Yönetimler, Valilikler, Üniversiteler, Ar-Ge Merkezleri, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Uzun (5-7)
Yerel yönetimlerde çevre dostu yeşil binalar anlayışının yaygınlaştırılması	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Yerel Yönetimler, Valilikler, Üniversiteler, İlgili Bakanlıklar	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3)
İklim değişikliği eylem planlarının yaygınlaştırılması	Yerel yönetimler	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Orta (3-5 Yıl)

### 5.2.12. Kırsal Alan ve Köy Yönetimi

Türkiye’de 1980’lerde nüfusun % 65-70’i köylerde yaşarken, bugün tam tersi bir durum ortaya çıkmış ve köylerde nüfus aşınması meydana gelmiştir. Köylerin boşalması sadece tarımsal üretim ile köy kültürünün muhafazasını etkilememiş, idari bazı sorunlara da yol açmıştır. 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu yürürlüğe girdiği tarihlerde köy yönetim teşkilatı ve köye yönelik hizmetlerin yürütümüne ilişkin önemli değişiklikler getirmiştir. Köylerin kalkınması ve sorunlarının çözümünde etkili olan bu Kanun zaman içinde gücünü yitirmiştir. Bu sebeple yeni şartlara uygun bir köy ve mahalle kanununa ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Kanunda köy yönetim organları ile diğer hususların yeni şartlara uygun hale getirilerek köy ve mahalle yönetimlerinin devamının sağlanması gerekmektedir.

Türkiye’de köy idareleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olmadıkları için, yetkilerini kullanamamakta ve görevlerini yerine getirememektedir. Nüfus yoğunluğu ve kademelendirme bakımından da fonksiyonel bir yetki ve görev tanımı yoktur. Dolayısıyla bazı köylerin nüfusu 150’nin altında kalırken, bazı köylerin nüfusu 5.000’e ulaşmaktadır. DPT (Kalkınma Bakanlığı) tarafından 1995 yılında ilan edilen merkezi köyler uygulaması ha-

yata geçirilememiş olup, yeniden objektif ölçütlere göre tespit edilecek merkez köyler listesi oluşturulabilir. Böylece merkezi köy yakın köylerin ihtiyaçlarını da karşılayacak bir düzenleme ile kırsal kalkınmanın öncüsü olabilir.

Kentbilim Terimleri Sözlüğünde kırsal alan, üretim etkinlikleri tarıma dayalı olan kırsal nüfusun yaşadığı alan olarak tanımlanmaktadır. Köy ise, yönetim durumu, toplumsal ve ekonomik özellikleri ya da nüfus yoğunluğu yönünden kentten ayırt edilen, genellikle tarımsal uğraşta bulunmak gibi işlevlerle ayrımlaşan ve belirlenen, konutları ve öteki yapıları bu yaşamı yansıtan yerleşme birimi olarak tanımlanmaktadır.

Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere kentsel alan olarak tanımlanan alanların dışındaki yerleşim birimlerinin statüsünü belirleyen en önemli faktör nüfus / nüfus yoğunluğu ve tarımsal faaliyetin sürdürülüyor olmasıdır.

OECD kaynakları ve kırsal kalkınmaya ilişkin yayımlanan raporlarında; 1990'ların başından itibaren özellikle kırsal alanlarda yapısal değişimlerin olduğu belirtilmektedir. Değişimde üç temel faktörün rol aldığı vurgulanmaktadır. Bunlar;

- OECD üyesi ülkelerin çoğunda kırsal nüfusunun tarım dışı istihdam alanlarına kayma eğilimi (turizm sektörü gibi);
- Gelişen iletişim teknolojilerine bağlı olarak sosyal ve ekonomik alanda mesafenin caydırıcılığının ortadan kalkması ile pazar-üretim ilişkilerinin olumlu etkilenmesi;
- Kırsal alanların doğal kaynak varlığının bir çekim / cazibe unsuru olarak ön plana çıkması olarak sıralanmaktadır.

Özellikle Türkiye açısından kıyı bölgelerinde önemli ölçüde turizm faaliyetlerinin kırsal alanda yaygınlaşması, turizm amaçlı ve emekli yerleşim yerleri olarak köylerin mutenalaşması, köylerin ekonomik yapılarında olduğu kadar, fiziksel ve sosyal yapılarında da değişimlere yol açmıştır.

Günümüzde kırsal alanın kalkınması, tarım politikalarının yanı sıra kamu hizmetlerinin sağlanması, barınma, çevrenin/doğal kaynakların ve kültürel mirasın ve kırsal peyzajın korunmasını da kapsayan çok boyutlu / kapsamlı politikaları içeren alansal ve dinamik yaklaşımları gerekli kılmaktadır. Bu politikaların yerel paydaşların katılımıyla yerel ve merkezi yönetim eliyle hazırlanması ve uygulanmasına dönük modeller tavsiye edilmektedir.

Bir yandan kentsel alanların yayılması ve kentsel rantın başta tarım, orman ve mera alanları olmak üzere kırsal alanların yapılaşmaya açılması yönündeki etkisi; diğer yandan doğal çevrenin, tarımsal üretimin ve kırsal peyzajın hidroelektrik santralleri ve madencilik faaliyetleri ile bozularak yok edilmesinin topluma maliyeti görmezden gelinmemelidir. Kırsal alanın ve köy yerleşimlerinin sosyal-ekonomik ve fiziksel yapısına müdahale edilerek kentsel alanın bir parçası haline getirilmesi, köy kimliğinin kaybolmasına neden olacaktır. Köylerin doğal kaynakların (toprak, su, orman) ve kırsal peyzajın korunması, doğal yaşamın sürdürülebilirliğinin sağlanması açısından yaşatılmaları gerektiği savunulmaktadır.

Köy kalkınması ve kırsal alan gelişiminin aynı zamanda planlı kentsel gelişmenin de temeli olduğu düşüncesinden hareketle yukarıda belirtilen sorunların giderilmesine, önlemlerin alınmasına yönelik politikalar ve hedefler aşağıda sıralanmaktadır (Tablo 54).

**Tablo 54: Kırsal Alan Yönetiminde Çözülme ve Köy Yönetimlerinde Güç Kaybı Sorun Alanına Yönelik Politikalar ve Stratejiler**

<b>POLİTİKA 1. Köylerin Kademelendirilmesi, Yetki ve Görev Bakımından Farklaştırılması, Gelirlerinin Sürekliliğinin Sağlanması</b>				
<b>HEDEF: Büyük Nüfusa Sahip Köylerin, Fonksiyonel Bir İdareye ve Gelire Kavuşturulması</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Köylerin nüfusu, doğal özellikleri, gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak kademelendirilmesi	İçişleri Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Bütün köylere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi	İçişleri Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)

<b>POLİTİKA 2. Bütünleşik ve Mekânsal Temelli Kırsal Kalkınma Yaklaşımlarının Benimsenmesi</b>				
<b>HEDEF: Kırsal Kalkınma ile Yoksulluk (Kırsal-Kentsel) Sorununun Çözümü</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Kent – köy nüfus dengesinin kurulması, köylerde artan yaşlı nüfus için sosyal destek sağlanması	İçişleri Bakanlığı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Yerel Yönetimler	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)

<b>POLİTİKA 3. Kentleşme Baskısına Karşın Tarımsal Üretim Sürdürülebilir Kılınması, Verimli Tarım Arazilerinin ve Su Kaynaklarının Korunması</b>				
<b>HEDEFLER: Gıda Güvenliğinin Sağlanması</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Kentsel tarımın teşvik edilmesi	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Yerel yönetimler	Sivil toplum kuruluşları	Mevzuatta düzenleme gerektirmez	Kısa (1-3 Yıl)

**Tablo 54: Kırsal Alan Yönetiminde Çözülme ve Köy Yönetimlerinde Güç Kaybı Sorun Alanına Yönelik Politikalar ve Stratejiler (devam)**

<b>POLİTİKA 4. Köy Tüzel Kişiliğinin ve Varlıklarının Korunması</b>				
<b>HEDEF: Köy kültürü, gelenek ve göreneklerin yaşatılması</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Yerleşim alanlarının baskın niteliklerine göre yeniden sınıflandırılarak, bu sınıflandırma çerçevesinde köy statüsünün sürdürülmesi	İçişleri Bakanlığı	Yerel Yönetimler	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)

<b>POLİTİKA 5: Köy Yönetimlerinin İdari ve Mali Açıdan Güçlendirilmesi</b>				
<b>HEDEF: Köy Yerleşim Yerlerinin Sürdürülebilirliğinin Sağlanması ve Köy Yönetimlerinin Güçlendirilmesi</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Köylerin tarımsal özelliklerine uygun tanımlar geliştirilmesi ve köy gruplarının çeşitli ölçütlere göre belirlenmesi	İçişleri Bakanlığı	Muhtarlar Birliği, STK'lar, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu yerine günün ihtiyaçlarına uygun yeni bir kanunun çıkarılması	Kısa (1-3 Yıl)
Tarım topraklarının ve köy yaşantısının, gelenek ve göreneklerinin korunması	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)

### 5.2.13. Mahalle Yönetimlerinde Örgütsel Yapı ve İşleyiş

Geleneksel Anadolu kentinde, daraltılmış işlev alanlarıyla yönetsel örgütlenmede en alt basamağı tanımlamakta olan mahalle, toplumsal, yönetsel çok yönlü işlevleri ile sistemi hem oluşturan hem de onu tek başına temsil edebilen bir taşıyıcı unsurdur. Klasik dönem Osmanlı kentlerinin, Vakıf yoluyla inşa edilen imaret siteleri ve lonca örgütleriyle birlikte üçlü kurumsal yapısının en önemli ayağını teşkil eden mahalle; devlet açısından politik, iktisadi-mali ve toplumsal temel dayanak noktalarından biriydi. Vergi ve asayiş konuları başta olmak üzere genel kamu düzeninin dirliği “ortak sorumluluk” ve “zincirleme kefalet” yöntemleriyle mahalle yönetimleri üzerinden sağlanabiliyordu. Birey açısından mahalle, toplumsal kimlik kazanma ve aidiyet kurabilme alanıdır. Yerel toplu-

luklar için mahalle ise, ayrıntılandırılmış ve yaygınlaştırılmış bir iş bölümü içinde refahı paylaştırıcı bir toplumsal dayanışma ve komşuluk hukuku ile çerçevelenmiş ortak yaşam alanıdır. Mahallede yönetim; merkezden atanan, ancak yerel toplulukça da benimsenerek kabul gören imam başkanlığında, topluluğun sözü dinlenir ileri gelenleriyle oluşturulan mahalle kurulundan ibarettir. Bu yapı mahallelilerin fiili ve maddi katkılarıyla örgütledikleri işbölümü ile tamamlanır.

Klasik dönemin Müslüman mahallesinin yönetimindeki değişim, Osmanlı yönetsel ve siyasal sisteminin merkezileşme yönünde bir yeniden yapılanma dönemi olan 19. yüzyılın ikinci çeyreğinde (ilki 1827’de İstanbul’da görülen ve daha sonra taşrada ilk 1829 da Kastamonu’da başlatılarak yaygınlaştırılan) muhtarlarla başlar. Muhtarlık, Merkezileşen devletin kamusal denetimini, kontrol mekanizmalarını güçlendirici “yerel bilgi denetim ağı” olarak vücut bulmuştur. Dönemin yoğun toplumsal mobilizasyon ve yarattığı sorunlar karşısında bir çeşit yönetim teknolojisi olarak kabul edilen mürur tezkereleri ile özdeşleştirilebilecek muhtarlık görevi, her mahallede seçimle belirlenecek iki kişi tarafından yerine getirilir, muhtarlar mahalle halkına, imam da muhtarlara kefil olurdu. Daha sonra 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile köy idaresi statüsü yanında düzenlenen kent muhtarlıklarıyla yasallık kazandırılan İhtiyar Meclisleri, imam ve muhtarların doğal üyeliği dışında en az 3 en çok 12 kişiden oluşturulurdu.

1877 Tarihli Vilayet Nizamnamesi’nde görev alanları netleştirilen muhtarlık ve mahalle örgütlenmesi, 1913 yılında yayımlanan yeni Vilayet Kanunu ile hukuken ortadan kaldırılmış ancak fiili varlığını sürdürdüğü için 1918’de düzenlenen bir genelgeyle yeniden hukukileştirilmiş halde 1930 tarihli Belediye Kanunu’na kadar yaşamıştır. 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 8.maddesinde mahalle, mahalleler ihdası, ilgası, isimleriyle hudutlarının tayini başlığı altında “bir belediye sınırı içinde mahalleler ihdası, ilgası, birleştirilmesi, isimleriyle hudutlarının değiştirilmesi belediye meclisinin ve mahalli idare heyetinin kararı ve valinin tasdiki ile icra edilir” şeklinde bir prosedür tanımlaması içinde yer almıştır. 1933’de ise; ‘medeni ülkelerde de bir karşılığı olmadığı’ gerekçesiyle bir kez daha yasal varlığına son verilmiştir.

On yıllık deneyimin ortaya koyduğu ihtiyaçlar doğrultusunda 1944 de çıkarılan 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun ile yeniden varlık bulmuştur. Adı geçen Kanun ile birlikte ve ona dayanarak hazırlanan 04/04/1945 tarihli tüzük, 2972 sayılı Kanun ile Belediye Kanunu’ndaki düzenlemeler yaklaşık 2000’li yıllara kadar mahalle hukukunun belirleyici çerçevesini oluşturmuştur. Buna göre ortaya çıkan optimum mahalle ölçeği en çok 1.000 hane ile en az 300 hane arasındadır. Mahallenin resmen siyasi parti adaylığına dayanılmaksızın, beş yılda bir yapılan yerel seçimlerle oluşturulan yönetsel organları, bir muhtar ve 4 asil 4 yedek üyeli ihtiyar heyetidir. Mahallenin tüzel kişiliği yoktur.

İlgili mevzuatın mahallelere yönlendirdiği görev-işlev alanı merkezi idareye daha yakın olmakla birlikte, fiili düzlemde yerel halkla kurulan yüz yüze ve yakın ilişkiler ve gündelik yaşam pratiklerinin bir getirisi olarak daha çok bir yerel yönetim uygulaması sergilemektedir. Mahallelerin yerleşim tarihi, kent içinde yer aldığı konum, topluluğun

sosyal, ekonomik ve kültürel özellikleri ile muhtarın sahip olduğu kişisel nitelikler muhtarlığın yönetsel etkinliğini belirleyici diğer unsurlardır.

Mahallenin bir yönetsel birim olarak daha etkin bir yapıya dönüştürülmesi talepleri öncelikle muhtarlık örgütleri tarafından dile getirilmekte, çeşitli idari reform çalışmaları içinde genişletilmiş işlev ve yetki alanları içinde ele alınmakta, özellikle yerel yönetimlere ilişkin uluslararası metinlerde yerellik ilkesinin uygulanabilirliği bakımından elverişli bir düzey olarak tanımlanmaktadır. Özellikle Habitat II Ulusal Eylem Raporunda mahalle, sorumluluk üstlenici temel bir kentsel aktör olarak tanımlanmıştır.

2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesinde; mahalle; "Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birim" olarak tanımlanmıştır. Mahalle ayrıca, aynı Kanun'un 9. maddesinde de ele alınmaktadır. Bu maddeye göre; mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir. Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur. Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla işbirliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür. Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır. Belediye Kanunu'nun 13. maddesinde düzenlenen hemşehri hukukunun kolektif iradesi olarak mahalle, belediyenin karar ve hizmetlerine katılma, bilgilendirme ve yararlanma hakkına sahiptir. Belediye hemşehri arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ile görevlendirilirken aynı zamanda bu kolektif iradenin güçlendirilmesine de katkı vermekle sorumlu kılınmıştır. Madde 14/b de yer alan "belediyeler vatandaşa en yakın yerlerde ve en uygun yöntemle hizmet sunarlar" ifadesindeki karşılığı mahalle olarak düşünülmelidir. Madde 15/1 "belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir" düzenlemesinde işbirliği yapılacak stratejik ortak mahalleli ve mahalle yönetimidir. Aşağıdan yukarıya bilgi, görüş ve talepler aktarımı mahallelerin muhtarları aracılığı ile etkin biçimde ve doğrudan yürütülebilir. Belediye Kanunu'nun 24. maddesinde; muhtarlara ihtisas komisyonları çalışmalarında görüşlerini açıklama imkânı, 76. maddesinde ise kent konseylerine katılım olanağı verilmiştir.

2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 16. maddesinde; mahalle muhtarlarının kendilerini ilgilendiren konularda meclis ihtisas komisyonlarına katılımı ve görüş bildirmeleri ön görülmektedir. Yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda dolaylı ilişkiler bağlamında ve yorumlama yoluyla mahalleye ilişkin pek çok düzenleme bulunabilir. Ancak, bunların hayata geçirilmesine dönük politikalara ihtiyaç duyulmaktadır.

Muhtarlık tipi örgütlenme, kentlerde mahallelerin ve kırsal alanda köylerin yönetim modelidir. Mahalle muhtarlığı, kendi başına bir yerel yönetim türü olarak genişlememişken, köy muhtarlığı yerel yönetim türlerinden biri haline dönüşmüştür. Muhtarlık örgütlenmesi, askeri alanda yeniçerilik sistemini kaldıran ve yargı alanında kadılık-imamlık/hahamlık/papazlık sisteminin mülki görevlerine son veren II. Mahmut Reformları'nın ürünü olarak 1830'lu yıllarda ortaya çıkmıştır. 1864/1871 düzenlemeleri, köy ve mahallerde örgütlenmeyi cemaat esasına göre yapmıştı. Her birimde bir yıl süreyle görev yapmak üzere, cemaat yapısına göre iki muhtar ve imamın/papazın doğal üyesi olduğu ihtiyar meclisleri oluşturulmuştur. Bütün diğer seçimlerde olduğu gibi burada da seçme ve seçilme hakkı, belirlenmiş en az tutarlarda vergi vermek ve erkek olmak koşuluna bağlanmıştı. 1913 tarihli il yönetimini düzenleyen geçici kanun, nahiyelerin köylere bölündüğünü belirtmiş, buna karşılık mahalle muhtarlıklarından söz etmeyerek muhtarlığın mahalle biçimini yasal temelden yoksun bırakmıştır. Mahalle muhtarlığı, kentlerde belediye yönetim alanında varlık gösteren bir semt örgütlenmesidir. Bu kurum, illeri düzenleyen 1913 tarihli kanun hükmünde kararnamede anılmayınca yasal açıdan temelsiz kalmıştır. Varlığı, İçişleri Bakanlığı'nın valiliklere 1918 yılında gönderdiği bir genelgede mahalle muhtarlıklarının görevlerini sürdürmelerini istemesi sayesinde sürmüştür. 1930 tarihli Belediye Kanunu mahallelerin kuruluşunu düzenleyerek yasal temelsizliğe son vermiş, ancak 1933 yılında çıkarılan başka bir kanunla bu kurum, 1934 yılından başlayarak kaldırılmıştır. Mahalle muhtarlıklarının çoğu işi belediyelere, bazıları da polis ve jandarma örgütüne devredilmiştir. Kurum 1944'te geri çağırılmış ve 1945'ten itibaren yönetim sistemindeki yerini yeniden almıştır. 1944 tarihli Kanun bugün de geçerlidir<sup>17</sup> ve mahalle sayısı 20.000'e yakındır.

Mahalleler belediye meclisinin kararı üzerine kaymakamın görüşü ve valinin onayı ile kurulmakta, mahallelerin birleştirilmesi ya da kaldırılması da aynı yolla yapılmaktadır. Yeni Belediye Kanunu'ndan önce bu süreçte yer alan ilçe ve il idare kurulları, şimdi süreç dışına bırakılmış durumdadır. Mahalle muhtarlığı kamu tüzelkişiliğine, kendi bütçesine ve personeline sahip bir yerel yönetim türü değildir. Mahalle muhtarı ve ihtiyar heyeti (meclisi değil) mahallede oturan seçmenlerce seçilerek oluşsa da, mahalle muhtarlığı kurumunu devlet tüzelkişiliği içindeki en küçük yerel organ olarak değerlendirmek gerekir. Nitekim mahalle muhtarlarının yürüttüğü başlıca görevler de genel yönetimin yetki alanı içinde olan nüfus, askerlik, sivil savunma, güvenlik, seçim işleri, milli eğitim, tapu ve kadastro, genel sağlık gibi görevlere yardımcılık niteliğindedir. Muhtarlığın yerel nitelikteki işleri bu denli açık ve etkili değildir; yerel nitelikteki görevlerin daha çok mahalle için ilgili belediyeden hizmet isteminde bulunmaktan ibaret olduğu söylenebilir. Yeni Belediye Kanunu, belediyelerde kurulmasını öngördüğü kent konseyleri kurumunda çok sayıda temsilciyle birlikte mahalle muhtarlıklarının da temsilini öngörmüştür. Ancak muhtarlıklara bu yapı içinde farklı, ayrıcalıklı bir yer vermemiştir. Malatya il merkezinde belirlenen mahalleler üzerinde yapılan bir araştırma, mahalle muhtarlığının başlıca özelliklerini göstermesi bakımından oldukça yararlı sonuçlara ulaşmıştır.

<sup>17</sup> 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun; 26 Nisan 1945 gün ve 3/2412 sayılı tüzük.

- Birincisi, mahalle muhtarlarının yarısı serbest meslek sahibi, diğer yarısı işçi ve memur emeklisidir.

- İkincisi, mahalle muhtarları yaşlıdır. Bu görev 35 yaşın üstündeki yurttaşlarca üstlenilmiştir (Muhtarların en genci 35 yaşındadır; yüzde 36'sı 61-80 yaşları arasındadır.)

- Üçüncüsü, muhtarlıkların bir yıl içinde en fazla sayıda yaptıkları işlemler fakirlik belgesi, yerleşim yeri belgesi, konut bildirim formu, nüfus cüzdanı örneği vermektir; muhtarlıkların genel yönetim alanındaki görevleri iyi tanımlıdır, dolayısıyla işlem hacmi bu tip görevlerle doldurulmaktadır.

- Dördüncüsü, muhtarların en yoğun ilişkileri olan kurumlar sıralamasında ilk sırayı belediye almaktadır. Mahalle halkının altyapı ve belediye hizmetlerine ulaşma beklentisi, işlem sayısı cetvelinde görünmeyen ama mahalle muhtarlarının en fazla zamanını alan işlerin belediye ile ilişkiler çerçevesinde olmasına yol açmaktadır. Muhtarların en yoğun ilişki içinde oldukları ikinci kurum sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarıdır. Valilikle ilişkiler üçüncü sırayı almaktadır.

- Beşincisi, muhtarların en şiddetle istedikleri yeniliklerin başında 'belediye meclisinde söz sahibi olmak' ve 'imar planı hazırlanırken görüşlerinin alınması' istemleri yer almaktadır. Demek ki muhtarlar, genel yönetimin bir parçası olmaktansa yerel yönetimin etkili parçası olmayı yeğlemektedirler.

Mahalle öncelikle kendi içinde iletişim ağlarını, bir anlamda ortak yaşamı ortak yönetime dönüştürücü iç bağlantılarını kurmak zorundadır. Halkın yerel karar ve denetim süreçlerine katılması için mahalle ölçeğinde mekanizmalar yaratılması gerekmektedir. Bu mekanizmalar, sokak, site, blok, kadın, genç, yaşlı, emekli, çalışan vb. gibi hem mekânsal, hem de durumsal özelliklerin sistematığı üzerine inşa edebilir. Semt içi mahalleler yönetimi oluşturulabilir. Mahalleler belediye sınırları içinde güçlerini birleştirerek mahalle birlikleri oluşturabilir, kent üst yönetimleri karşısında kararları belirleyici konum kazanabilirler. Bunun için mahallenin ortak yararlarını belirlemek, bunları dile getirme stratejilerini saptamak için düzenli olarak belirli yer ve zamanlarda mahalle halkını olabildiğince doğrudan katılımı bir araya getirebilmek, müzakere toplantıları organize edebilmek önem taşımaktadır. Mahalle muhtarlarının, belediyelerin stratejik plan yapım süreçlerinde, ihtisas komisyonlarında, meclis toplantılarında, mahallelerine ilişkin görüş ve yaklaşımları iletebilmeleri ve belediyenin, mahalleleri ilgilendiren konularda, ilgili mahalle yönetimlerini muhatap alma zorunluluğu yasal hale getirilebilir. Belediye Meclisi kararlarının mahalle muhtarlıklarında ilan edilmesi, meclis gündeminin önceden mahalle halkına duyurulması ve sakinlerin toplantıları izlemeye davet edilmesi, kent yönetimine ve yaşamına bilinçli katılım imkânı sağlayabilir. İnsanların mahallelerinden kente doğru kamusal ilgi alanları gelişir. Mikro sorunları, makro düzeylerle karşılaştırabilme imkânı bulunabilir. Mahalle yönetiminin üst düzeydeki belediye yönetimiyle yakın temas içinde bilgi ve görüş alışverişinde bulunması ve karar süreçlerine mahallelerin etkin katılımının sağlanması mevzuatta düzenlenebilir. Bu alana yönelik geliştirilen politika ve stratejiler şu şekilde belirtilmiştir.



**Tablo 55: Mahalle Yönetiminin Yerel Demokrasinin Temeli Olarak Değerlendirilmesi**

<b>POLİTİKA: Mahalle Yönetiminin Yerel Demokrasinin Temeli Olarak Değerlendirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Gerekliliği</b>				
<b>HEDEF: Görev, Yetki ve Sorumluluk Alanlarının ve İlişki Biçimlerinin Yeniden Tanımlanması ve Yapılandırılması</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Yerel yönetimlerin karar süreçlerine mahalle ölçeğinde katılım sağlanması, mahalle muhtarının belediye ve il özel idaresi stratejik planlarında aktif görev almasının açıkça mevzuatta belirlenmesi	İçişleri Bakanlığı	Belediyeler, İl Özel İdareleri	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Mahalle halkının görüşlerinin yerel yönetimlere doğrudan muhtarlar eliyle aktarılmasını sağlayacak buluşma toplantıları düzenlenmesi	İçişleri Bakanlığı	Belediyeler, İl Özel İdareleri	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Muhtarların stratejik ve temel ortak olarak yerel yönetimlerle hizmet ve görev bağlarının kurulması ve içselleştirilmesi	İçişleri Bakanlığı	Belediyeler, İl Özel İdareleri	İlgili mevzuatta düzenleme yapılması	Kısa (1-3 Yıl)

Mahallenin, merkezi ve yerel işlevleri birlikte yürüten özgün konumunu sürdürmesi öngörülmektedir. Bununla birlikte, mahallenin demokratik yerel yaşamın yapı taşı olan bilinçli vatandaşlardan müteşekkil bir kolektif yaşam alanı olarak tasarlanması gerekmektedir. Bu nedenle mahalle, politik temsiliyete dayalı bir yönetim yapısı değil, ortak yaşam algısının, bir arada yaşamının gerektirdiği öz saygı, hak ve sorumluluk bilincinin geliştirilmesine dönük bir kamusal alan olarak yapılandırılmaktadır.

#### **5.2.14. Mahalli İdare Birliklerinde Etkinlik**

Birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek amacıyla kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişiliklerine mahalli idare birliği denilmektedir. Bazı yerel hizmetlerin maliyetinin düşürülmesi, etkinlik ve verimliliğinin artırılması, bazı hizmetlerin ise doğal nedenler, coğrafi şartlar (su, katı atık, ulaşım, altyapı, çevre hizmetleri) veya idari ve mülki sınırlar nedeniyle birlikte yapılması gerekliliği, mahalli idare birliklerinin kurulmasının nedenleri arasındadır. Su, atık su, katı

atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin hizmetler mahalli idareler arasında işbirliğini kaçınılmaz hale getirmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. maddesine göre, mahalli idareler belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurabilmektedir. Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da yerel yönetimlerin ortak ilgi alanlarındaki görevleri yerine getirebilmeleri amacıyla, başka mahalli idarelerle işbirliği yapabilecekleri ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabilecekleri öngörülmektedir.

Mahalli idare birliklerinin hukuki statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenleyen 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye'de 2012 yılı itibarıyla toplam 1.390 birlik mevcuttur. Mahalli idare birliklerinin organları birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanından oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahalli idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerinin tamamını temsilen Vilayetler Hizmet Birliği<sup>18</sup>, belediyelerin tamamını temsilen Türkiye Belediyeler Birliği<sup>19</sup> kurulmuştur. Adı geçen bu birlikler ülke düzeyinde kendi üyelerini temsil eden birliklerdir. Bu birlikler, Mahalli idarelere rehberlik etmek; mahalli idareler arasında yardımlaşma ve işbirliğini, teknik, idari deneyim ve bilgi değişimini teşvik etmek; iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasına yardım etmek gibi işlevlere sahiptirler.

### **Mahalli İdare Birliklerinin Etkinleştirilmesi Sürecindeki Sorunlar**

- Mahalli idareler, birliğe karşı yükümlülüklerini yerine getirmeden, birliğin kuruluş amacı gerçekleşmeden, birlikten ayrılma kararı alabilmektedir. Bu durum mahalli idare birliklerinin etkin hizmet vermesini engellemektedir.

- Mahalli idare birliklerinden kendi personeline sahip olan birlik sayısı sınırlı kalmaktadır. Birliklerde genellikle kurucu yerel yönetimlerin personeli geçici olarak çalışmaktadır. Nitelikli personel istihdam edilememesi hizmetin niteliğini ve birliğin etkinliğini olumsuz etkilemektedir. Her ne kadar “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” yürürlükte olsa da kaynak yetersizliği nedeniyle nitelikli personel istihdam edilememektedir.

- Mahalli idare birliklerine tahsis edilen kaynaklar kuruluş amaçlarını gerçekleştirmekten uzaktır. Birliklerin hizmetlerin gerektirdiği araç gereçlere sahip olmaması hizmeti olumsuz yönde etkilemektedir. Kaynak yetersizliği nedeniyle birlikler kendilerinden beklenen faydayı sağlayamamaktadır.

<sup>18</sup> Vilayetler Hizmet Birliği 1985 yılında mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre kurulmuştur.

<sup>19</sup> Türkiye Belediyeler Birliği 1945 yılında dernek statüsünde kurulmuş, 2002 yılında mahalli idare birliği statüsüne kavuşmuştur.

- Mahalli idareler, birliğe katılım paylarını ödemekte isteksiz davranmaktadır. Birçok mahalli idare birliğinde yapılması öngörülen faaliyet için katkı payları toplanmaktadır. Bu ise hizmetlerin sürekliliğini olumsuz etkilemektedir.

- Mahalli idareleri ilgilendiren mevzuatın hazırlanması aşamasında ülke düzeyinde kurulan birliklerin görüşü genellikle alınmamaktadır. Bu durum ülke düzeyinde kurulan birliklerin etkinliğini azaltmaktadır.

- Mahalli idare birliklerinin etkin hizmet verebilmesi için üyelerin katkı paylarının dışında, merkezi idare tarafından desteklenmeleri ve öz gelir yaratma kapasitelerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimleri ilgilendiren mevzuatın hazırlanması aşamasında ülke düzeyinde kurulan birliklerin görüşünün alınmasının usul ve gelenek haline getirilmesi ülke düzeyinde hizmet veren Vilayetler Hizmet Birliği ve Türkiye Belediyeler Birliği'nin etkinliğini arttıracaktır. Mahalli idare birlikleri ile ilgili olarak geliştirilen politika, mahalli idare birliklerinin etkinleştirilmesidir. Bu politika ile ilgili hedef ise, mahalli idare birliklerinin hizmet sunum kapasitelerinin geliştirilmesidir. Bu politika alanına yönelik belirlenen uygulama stratejileri Tablo 56'da sunulmuştur.

**Tablo 56: Mahalli İdare Birliklerinin Etkinleştirilmesi**

<b>POLİTİKA: Mahalli İdare Birliklerinin Etkinleştirilmesi</b>				
<b>HEDEF: Mahalli İdare Birliklerinin Hizmet Sunum Kapasitelerinin Geliştirilmesi</b>				
<b>Uygulama Stratejileri</b>	<b>Sorumlu Kuruluş</b>	<b>İlgili Kurum ve Kuruluşlar</b>	<b>Yapılacak İşlem ve Açıklama</b>	<b>Süre</b>
Yerel yönetimlerin üye oldukları birlikten birliğe karşı yükümlülüklerini yerine getirmeden ayrılmalarının güçleştirilmesi	İçişleri Bakanlığı	Yerel Yönetimler	5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun da değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Mahalli idare birliklerinde nitelikli personel istihdamı	İçişleri Bakanlığı, Yerel Yönetimler	Vilayetler Hizmet Birliği, Türkiye Belediyeler Birliği, Diğer birlikler	Yasal değişiklik gerektirmez.	Kısa (1-3 Yıl)
Mahalli idare birliklerinin mali ve öz gelir yaratma kapasitelerinin geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı, Yerel Yönetimler	İlgili diğer bakanlıklar	Hizmet ilgisine göre mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)

**Tablo 56: Mahalli İdare Birliklerinin Etkinleştirilmesi (devam)**

Mahalli idare birliklerinin bölge kalkınma idareleri ve kalkınma ajanslarında temsilinin sağlanması	İçişleri Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı	Yerel Yönetimler	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Mahalli idare birliklerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi	İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı	Yerel Yönetimler	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Bölgesel birliklerin kuruluş amaçlarında belirtilen hizmet alanlarıyla ilgili bölgesel politikaların oluşumuna katkı yapma mekanizmalarının geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı	Yerel Yönetimler	İlgili mevzuatta değişiklik yapılması	Kısa (1-3 Yıl)
Mahalli idareleri ilgilendiren mevzuatın hazırlanması aşamasında ülke düzeyinde kurulan birliklerin görüşünün alınması	Başbakanlık, İçişleri Bakanlığı	Yerel Yönetimler	Mevzuatta değişiklik yapılmasını gerektirmez.	Kısa (1-3 Yıl)

### 5.2.15. Büyükşehir Örgütlenmesi ve İki Kademeli Yerel Yönetim Modeli

6447 sayılı Kanun ile adı ve bazı maddeleri değiştirilen 6360 sayılı Ondört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmiyedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 06.12.2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak, bazı maddeleri yayımı tarihinde, bazı maddeleri ise ilk mahalli idare genel seçimlerinde yürürlüğe girmektedir. 6360 sayılı Kanun’a göre; 28 ilde büyükşehir sınırı il mülki sınırına genişletilerek, İstanbul ve Kocaeli ile birlikte toplam 30 ilde büyükşehir belediyesi oluşturulmaktadır. Bu illerde il özel idareleri kaldırılacaktır. Bu illerde bulunan belde belediyeleri ile köylerin tüzel kişiliği de sona erecektir. Söz konusu illerde merkezin taşra teşkilatı ile mülki idare sisteminde önemli değişiklik yapılmaktadır. Nüfusun yaklaşık %76’sı (57 milyon kişi) bu illerde yaşamaktadır. 51 ilde ise mevcut yönetim sistemi devam edecektir. Alan yönetimi olarak il özel idaresi; kentsel yerleşme modeli olarak il belediyesi, ilçe belediyesi, belde belediyesi; kırsal yönetim modeli olarak köy muhtarlığından oluşan yerel yönetim sistemi devam edecektir. Bu illerde il özel idaresi, belde belediyesi ve köy tüzel kişilikleri varlığını sürdürmektedir. Ayrıca, il mülki sınırı ile belediye sınırı ayrımı da devam etmektedir. Merkezin taşra teşkilatı ve mülki idare sistemi de mevcut yapısını korumaktadır. Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi iki farklı model içinde ayrı ayrı tanımlanmakta; il özel idareleri, belde belediyeleri, köy yönetimleri ilkinde ortadan kalkarken; ikincisinde varlığını korumaktadır.

Türkiye’de 30 ilde köylerin 6360 sayılı Kanun ile mahalle statüsüne dönüştürülmesi sonrasında kırsal yerleşim yerlerinin kırsal karakterinin ve sosyo-kültürel yapısının değişe-

ceği belirtilmektedir. 2004 yılında yürürlüğe konulan 5216 sayılı Kanun kapsamında; büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesi ve İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırlarıyla örtüştürülmesine ilişkin 8 yıllık tecrübe belli ölçütlere göre nesnel olarak değerlendirilerek, yerel hizmet sunumunda başarılı olup, olunmadığı ortaya konulmamıştır. Büyükşehir belediyelerinin sınırları genişleyen illerde bir yandan hizmete ulaşmak zorlaşırken, diğer yandan alınan hizmetler (su, kanalizasyon vb.) pahalılaşmaktadır. O halde, geçmişte köylerde yaşayanlar ile küçük beldelerden mahalleye dönüştürülen yerlerde yaşayanlar açısından görece yoksullaşma söz konusu olacaktır.

Komisyon tarafından yapılan çalışmalar kapsamında büyükşehir modeline yönelik güçlü yönler, zayıf yönler, tehditler ve fırsatlar analizi gerçekleştirilmiştir (Tablo 57).

**Tablo 57: Büyükşehir Modeli ve Yaygınlaştırılması İçin Yapılan GZFT Analizi**

GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER	FIRSATLAR	TEHDİTLER
Planlama hizmetleri gibi bütünsellik arz eden hizmetlerin kent bütününde verilmesi	Hizmetlerin yönetiminde yerel düzeyde merkezîyetçilik oluşması	Ölçek ekonomisine göre kent bütününde verilmesi gerekmeyen hizmetlerin ilçe belediyelerine aktarılması	Teşkilatın genişlemesi, teknokrasi ve bürokrasi yaratması
Alan bütünlüğünün sağlanması	Alanın büyük olmasının uygulamada yaratacağı sıkıntılar	Mali güç elde etme, verimli ve etkin kaynak planlama	Yerellik ilkesinin zayıflaması
Modelin başarısı, kentsel yerleşim yeri bütünlüğü ölçeğine bağlı kalınmasıyla ilgilidir	Pergel, mesafe ve mülki il sınırları ile alan genişletilmesi	Mevcut büyükşehirlerde yerleşim yerlerinin anakentlere dönüşmesi	Sürdürülebilir gelişmeyi engelleyebilir

6360 sayılı “Ondört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmiyedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un ilk yerel yönetimler genel seçimlerinde yürürlüğe girmesi durumunda yerel yönetimlere ilişkin değişim alanları farklı başlıklar altında incelenmiştir. Bu değişimin başlıkları köy ve beldelerin mahalleye dönüşmesi, köylerdeki mevcut yapıların ruhsatlandırılması; yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun mimari projelerin üretilmemesi olarak başlıklandırılmıştır.

#### • Köy ve Beldelerin Mahalleye Dönüştürülmesi

6360 sayılı Kanun’un yayımı tarihinde ve ilk mahalli idareler genel seçiminde yürürlüğe girmesi durumunda büyükşehir belediyesi olan illerde bütün belde belediyeleri,

diğer illerde ise nüfusu 2000`in altına düşen belde belediyeleri kapatılmaktadır. Sadece nüfus ölçütünü esas alan bir düzenleme yapılmakta, hizmetin yerelden sağlanması ve toplumun kararlara katılması açısından büyük dengesizliklere neden olunmaktadır. Kanun ile büyükşehire dönüşen illerin sınırları içindeki köy ve beldelerin mahalleye dönüştürülmesi, yerel yönetim kültürünün birçok yerleşmeden silinmesine ve ortadan kalkmasına neden olabilecektir. Örneğin; İzmir`in Ödemiş ilçesi, Birgi Beldesi`nde belediye teşkilatının kuruluş tarihi 1889 olup 124 yıllık bu belde belediyesinin kapatılması öngörülmektedir. Bir yerel yönetim biriminin kapatılması, belde yaşayanlarına hiç söz hakkı verilmemesinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı`nın “yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” ilkesine aykırı olduğu düşünülmektedir.

Diğer yandan, beldelerin kapatılması sonucunda en yakın belediye hizmetinin ilçe merkezinden karşılanacak olması nedeniyle, hizmete erişimde ve kararlara katılımda, ciddi sorunlar ortaya çıkabilir. Bu durumun Anayasa`nın 127. maddesinde yer verilen “yerinden yönetim” ilkesi ile bağdaşmadığı düşünülmektedir. Özellikle turizm açısından önem taşıyan bazı yerleşim yerlerinde belediye teşkilatının kapanması, hizmetin daha uzak bir merkezden verilmeye çalışılması hizmetlerde büyük aksamalara neden olabilir. Örneğin; Muğla`da, Marmaris ilçesi ile bu ilçenin mahallesine dönüşecek olan, yaz aylarında büyük nüfus çeken Bozburun Beldesi arasındaki mesafe 51 km`dir. Bu kapsamda, yapılan düzenleme ile Örneğin; Afyonkarahisar ilinde var olan 89 belde belediyesinin 50`si kapatılarak köye dönüştürülürken, bu yerleşmelere ilişkin hizmetlerin İl Özel İdareleri tarafından verilmesi öngörülmektedir. Ülkenin büyükşehire dönüştürülen bazı illerinde İl Özel İdareleri kapatılırken, bazı illerinde ise tam tersine daha da güçlendirilmekte, görev ve sorumluluk alanı genişletilmektedir. Böylece büyükşehir olan iller ile diğer illerde farklı yerel yönetim yapılanması oluşturulmaktadır.

#### • Köylerde Bulunan Yapıların Ruhsatlandırılması

6360 sayılı Kanun`un Geçici 1. maddesinin 14. fıkrasında; köy tüzel kişiliği ortadan kaldırılarak, mahalleye dönüştürülen yerleşim yerlerindeki mevcut yapıların ruhsatlandırılmasına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bu maddede; “Bu Kanunla mahalleye dönüşen köylerde, bu Kanunun yayımlandığı tarih itibarıyla 25/4/2006 tarihli ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanununa göre oluşturulan Ulusal Adres Bilgi Sistemine kayıtlı veya Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından uydu fotoğraflarıyla tespit edilen, entegre tesis niteliğinde olmayan tarım ve hayvancılık amaçlı yapılardaki işletmeler ile bu yerlerde oturanların ihtiyaçlarını karşılayacak bakkal, manav, berber, fırın, kahve, lokanta, pansiyon, tanıtım ve teşhir büfeleri, yerleşim yeri halkı tarafından kurulan ve işletilen kooperatifler işletme ruhsatı almış sayılır. Bu işletmelerin bulunduğu binalar ile konutlardan, bu Kanunun yayımlandığı tarihe kadar bitirilmiş olanlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı veya belediye ya da üniversiteler tarafından fen ve sanat kuralları ile ilgili mevzuat hükümlerine uygun yapıldığı tespit edilenler ruhsatlandırılmış sayılır. Ayrıca bu yapılar elektrik, su ve bunun gibi kamu hizmetlerinden yararlandırılır. Ancak; bu fıkranın öngördüğü uygulamaların özel kanun hükümlerine aykırı olması durumunda, özel kanun hükümleri geçerlidir.” denilmektedir.

Mahalleye dönüşen köylerde bulunan ve Ulusal Adres Veri Tabanına kayıtlı veya uydu fotoğraflarıyla tespit edilen yapıların fen ve sanat kuralları ile ilgili mevzuat hükümlerine uygun yapıldıkları tespit edilirse ruhsatlandırılmış sayılacaklardır. Bu Kanun maddesiyle, köyleri yozlaştıran, kıyı alanlarını işgal eden, sit alanlarını ve korunması gereken doğal değerleri tahrip eden ve aslen yıkılması gereken tüm yapıların bir anda affedilerek, bunları yapanların ödüllendirilmesi söz konusu olabilecektir.

Diğer yandan, bu düzenleme büyükşehir belediyesi olan 30 il sınırları içinde geçerli, diğer illerde geçerli olmayacaktır. Ayrıca, düzenleme ile yalnızca “bu kanunla mahalleye dönüşen köyler” tanımlaması yapıldığı dikkate alındığında, bu Kanundan önce mahalleye dönüştürülen köylerdeki yapıların ruhsatlandırılması mümkün olmayacaktır. Diğer taraftan, büyükşehir olan iller ile büyükşehir olmayan illerde bulunan ve günümüzde yasal açıdan durumları aynı olan köylerdeki yapıların statüsü arasında farklılık ortaya çıkmaktadır. Örneğin; Büyükşehir haline gelen Balıkesir’de köylerde bulunan yapılar ruhsatlı sayılırken, komşu Çanakkale köyleri açısından bu uygulama söz konusu olmayacaktır.

Kapatılıp mahalleye dönüştürülen beldelerin bir bölümü geçmişte köy statüsüne sahipken yakın dönemde belediye olmuştur. Bu yerleşim yerlerindeki yapılar da kapsam dışı kalmaktadır. Ortaya çıkan adaletsizliğin giderilmesi amacıyla, ruhsatlı sayılma durumunun genişletilmesi, düzensiz ve niteliksiz yapı stokunun yasallaştırılarak yaygınlaştırılması anlamına gelecektir.

### • **Yörenin Geleneksel, Kültürel ve Mimari Özelliklerine Uygun Mimari Projelerin Üretilmemesi**

Mahalle, meydan, sokak, avlu ve yapı kimlikleri ile kentsel dokunun yok olması ülkedeki insan yerleşmelerinin en önemli mekânsal sonucudur. Bu deformasyon mekânın dönüşümü ile elde edilen haksız kazanç nedeniyle artarak devam etmektedir. 6360 sayılı Kanunla tüzel kişiliği kaldırılan ve mahalleye dönüştürülen köylerde “yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun tip mimari projeler” yapılması ve bu projelerin uygulanması öngörülmüştür. Mahalleye dönüşen ve “ruhsatlı yapılaşma” kavramı ile tanışacak olan köylerde kısa süre içinde ortaya çıkacak olan karmaşanın giderilmesi açısından bir çözüm arayışı gibi düşünülmüş olan bu düzenleme ile köylerimizin tek tip yapılarla donatılması riski ortaya çıkacaktır. Ayrıca, bu yönde çalışmalar yapan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğünün ilgili birimi kapatılmış ve bu kapsamdaki projeler sonlandırılmıştır. Köy tüzel kişiliğini yitiren köylerin sosyo-kültürel ve mekânsal kimliğinden uzaklaşması sonucunda yerleşme sakinleri kendi kültürüne yabancılaşma riski ile karşı karşıya kalacaktır. Her ne kadar düzenlemede “yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun tip mimari projeler” tanımlaması getirilmişse de, özellikle belediyelerin teknik, mimari ve sanatsal kapasitesi düşünüldüğünde, projelerin oluşan iş yükü nedeniyle hazırlanması uzun süre alacağı ve belediyenin teknik desteği olmadan uygulanamayacağı belirtilmektedir. Tek tip mimari proje uygulanması sonucunda, yerel kimliğini bugüne kadar koruyup, sürdüren bazı köylerin tek tip yapılar- dan oluşmasına, özgün kimliğinden uzaklaşmasına neden olabilecektir.

### 5.3. Plan Hedeflerini Gerçekleştirmek İçin Yapılması Gereken Araştırmalar ve Projeler

Onuncu Kalkınma Planı kapsamında yukarıda farklı politika alanlarında belirlenen hedef ve uygulama stratejilerini geliştirmek için yerel yönetimlerin ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içerisinde, belirlenen vadelere ve önceliklere araştırma ve uygulama projeleri gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Bu proje alanlarını aşağıdaki şekilde ortaya koymak mümkündür:

- Yerel yönetimlere tahsis edilen kaynaklarla, bu yönetimlerin ürettikleri hizmetler arasında fayda maliyet analizlerinin yapılmasına yönelik projeler, (performans ölçütleri, hizmet standartları, iş analizleri ve görev tanımları vb. ölçütler kullanılarak)
- Yerel yönetimler tarafından toplumun dezavantajlı kesimine yönelik hizmet kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik projeler,
- Yerel Yönetimlerde AB Projeleri ile ilgili proje birim ve ekiplerinin oluşturulması, AB ve ilgili konularda yaygın eğitim projeleri,
- Kamu yönetiminde merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki örtüşme ve çakışmalarının belirlenmesi suretiyle nihai olarak yetkilendirilecek hizmet sunum otoritelerinin belirlenmesine yönelik geliştirilecek projeler,
- Vatandaşların hizmet takip sistemine yönelik geliştirilecek projeler,
- Yerel yönetimlerde çevresel hizmetlerin standartlarına yönelik geliştirici projeler,
- Afet risklerini azaltma ve acil durumlara hazırlık projeleri,
- Yağmur suyunun depolanarak bahçe ve tarımda kullanılması yönünde yerel düzeyde uygulanması için gerekli projeler,
- Yerel yönetimlerin kirlilik önleme, doğal değerlerin (su kaynakları, ormanlar, meralar, kıyıları, topraklar) kullanımları konularında kurumsal, idari ve teknolojik kapasitelerinin yükseltilmesini sağlayacak projeler,
- Suyun temininde önceliğin insana verilmesi için suyun kamusal niteliğinin yok edilmesi önlenerek sosyal devletin görevini yerine getirmesi için kamu bilinciyle, su kullanımında eşitlik, katılımcılık, sorumluluk ilkelerini temel alan yasal düzenlemelerin yapılması,
- Yerel yönetimlerde yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının teşviki,
- Ulaşımında bisiklet yollarının oluşturulmasına yönelik projelerdir.



## 6. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

21. yüzyıla endüstri toplumundan bilgi toplumuna, iş gücü ağırlıklı ekonomiden ileri teknoloji ağırlıklı ekonomiye, merkezi ekonomiden piyasa ekonomisine, ulusal ekonomiden dünya ekonomisine, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye, yönetimden yönetişime geçiş dinamiklerinin etkisinde girilmektedir. Bu süreçte bireysel hak ve özgürlükler bağlamında insan hakları ve çevre hakları ağırlık kazanmakta, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yönelme süreci yaşanmaktadır. Bu yerel yönetimlere yönelim, küreselleşme sürecinin dinamiklerinden kaynaklanmaktadır. Bu yoğun değişim ve dönüşüm yerel yönetimlerin misyon ve vizyonunun şekillenmesinde etkili olmaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin örgütsel yapısı, karar ve yürütme organlarının birbiriyle ve sunulan hizmetlerle olan ilişkileri önem kazanmaktadır. Bu gelişmelerden en fazla yararın sağlanması, ulusal çıkarların korunmasına ve toplumsal yararın gözetilmesine bağlıdır. Bu hedef, ancak, idarenin bütünlüğü ile yerellik ilkelerinin hassas dengesi çerçevesinde gerçekleştirilebilir. Mevcut ya da geliştirilecek kaynakların verimli, etkili ve tutumlu kullanılmasıyla en yüksek kamusal değer yaratılması temel ölçüt alınarak bu denge kurulabilir.

Kamusal hizmetlerin verimlilik, etkililik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde sunulması amacıyla merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında işbölümü yapılmaktadır. Bu iş bölümü demokrasi, kamu yararı, katılım, özerklik ilkeleri temelinde toplumsal ihtiyaçlara göre belirlenmektedir. İşbölümünde ilkesel olarak, bir alanda yaşamaktan kaynaklı yerel ve ortak nitelikli hizmetlerin yürütülmesinde yerel yönetimlerin yetkili olması ve bu yönetimlerin kendileri ile ilgili konularda belirli oranda özyönetime sahip olması esastır. Bu esas çerçevesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görev ve yetki alanları gözden geçirilerek, çakışan ve yukarıda belirtilen ilkelerle çelişen görevlerin yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğine uygun biçimde yeniden düzenlenmesi sağlanmalıdır.

Başta küçük bütçeli ve ölçekli belediyeler olmak üzere, yerel yönetimlerin finansman sorunlarının çözümü ve özgelir yaratma kapasitelerinin yükseltilmesi için yasal düzenleme yapılmalıdır. Kayıt dışı yerel hizmet kullanıcıları kayıt altına alınmalı, hizmet sunumunda, hizmetlerin fiyatlandırılmasında, vergi ve harçların toplanmasında adalet ve hakkaniyet ilkeleri gözetilmelidir. Yoksulluk kayıt dışılığın gerekçesi olarak sunulmalıdır. Kanunlarla yerel yönetimlere tevdi edilen hizmetlerin yerine getirilebilmesi için gerekli mali kaynaklar sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlerde optimum hizmet ve coğrafi alanın tespit edilmesi, ihtiyaca ve yerel hizmet gereklerine uygun, çoklu ölçüt tasnif sistemine dayanan kademelendirme yapılması bu alanda ortaya çıkan sorunların çözümünde etkili olacaktır. Kamu hizmetlerinin verimli, etkin, tutumlu ve hızlı sunulması; halkın yönetime etkin katılımı; sosyal ve ekonomik yapı; coğrafi özellikler; nüfus büyüklüğü; yerleşim yerleri arasındaki mesafe; ulaşım imkânları vb. ölçütler geliştirilerek uygun ölçekte kademelendirme yapılabilir. Her yerel yönetim kademesi için belirlenecek görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi için kaynak tahsisi sağlanmalı, idari, mali, teknik, personel boyutlarıyla kurumsal kapasite güçlendirilmelidir.

İdarenin bütünlüğü ve yerellik ilkeleri çerçevesinde yerel yönetimler halkın taleplerine duyarlı ve hizmet odaklı örgütlenmelidir. Yerel yönetim organları arasında fren-den-ge mekanizmaları oluşturulmalıdır.

Yerel yönetimlerde kurumsallaşmanın güçlendirilmesi, idari, mali, teknik kapasite-lerin iyileştirilmesi, hizmet sunum yöntemlerinin kamu yararı gözetilerek, kamu hizmeti temelinde geliştirilmesi sağlanmalıdır. Hizmetlerin etkin, verimli ve kaliteli sunumunun sağlanabilmesi için temel koşul hizmet sunan personelin yeterliğinin sağlanması ve sür-dürülebilmesidir. O halde, yerel yönetimlerin yeter sayıda nitelikli personele sahip olma-ları sağlanmalıdır.

Kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanımını arttırmak amacıyla yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon sağlanarak kamusal hizmetlerin birbirini tamamlamaları ve birbirleriyle uyumu gözetilmelidir.

Yerel hizmetlerin etkin, erişilebilir, izlenebilir ve katılımcı bir şekilde sunulması, yerel yönetim karar ve faaliyetlerinin hemşehrilerin denetimine açık tutulması ilke edi-nilmelidir. Bu bağlamda, yerel yönetimler için gerek hizmet sunumunda gerekse katılıma ilişkin verimlilik, açıklık ve süreklilik ilkelerinin işleyişini sağlayacak ve izlenebilme-sine imkan yaratacak göstergeler oluşturulmalıdır. Ayrıca; halka hesap verme teknik ve yöntemleri geliştirilmeli, halkın bilgi edinme hakkı kapsamında bilgi edinme yöntemleri oluşturulmalı ve sürekliliği sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlerin denetim mekanizmalarının geliştirilmesi ve sürekli kılınması, hesap verebilir bir yerel yönetim sisteminin kurulması amacıyla iç ve dış denetim geliştiri-lmelidir. Yerel yönetimlerin örgüt yapısının hizmetlerde etkinlik ve demokratik katılım yönünün güçlendirilmesi, etkili hizmet sunum yöntemlerinin geliştirilmesi, kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilmesi, yöneticilere rehberlik ve danışmanlık yapılması amaçlarıyla iç denetim faaliyetleri güçlendirilmelidir. Bu iç dene-tim faaliyetlerinin, yerel yönetimlerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirme ve geliştirme yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standart-lara uygun olarak gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır. İdarenin bütünlüğü ilkesi bağlamında, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlerin idari ve mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden denetlenmesi-ne devam edilmelidir. Dış denetim, yerel yönetimlere tahsis edilen kamu kaynaklarının verimli, etkili ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçları-nın ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle yapılmalıdır. Yerel yönetimlerin dış denetimi genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak yapılmalıdır. Yerel yönetimlerde yolsuzlukla mücadele bağlamında tematik de-netime öncelik ve ağırlık verilmelidir. Belediye ve il özel idarelerine veya bunlara bağlı kuruluş ve işletmelere ait şirketler üzerinde ilgili yerel yönetim meclislerinin ve İçişle-ri Bakanlığı'nın yeterli denetim yetkisi bulunmamaktadır. Bu durum yerel yönetimle-rin hesap verebilirliğini ve şeffaflığını gölgelemektedir. Bu nedenle yerel yönetimlere

ait şirketlerin çok yönlü kurumsal ve kamuoyu denetlenmesine ilişkin mekanizmaların geliştirilmesi sağlanmalıdır. Yerel yönetimlere yönelik rehberlik ve denetim faaliyetleri e-denetim destekli yürütülmelidir.

Yerel yönetimler şirketleşme, ortak şirket kurma, kurulu şirketlere ortak olma, döner sermaye işletmesi kurma, dernekleşme ve vakıflaşma vb. yollarla genişleme eğilimi içine girmişlerdir. Genişleyen parçalar hemen her türlü denetimin dışında tutulmaya çalışılmaktadır. Bu eklemlenmiş yapılar zarar etseler dahi, ya yöneticilere ek gelir sağlamaları nedeniyle veya çıkar ve baskı gruplarının etkisiyle kapatılmamaktadır. Özel sektörün gelişmesi önünde engel ve piyasa ekonomisinin bozulmasında en büyük etken olan bu yapılar nedeniyle kamu ihale sistemi dahi işlevselliğini yitirmiş durumdadır. Yerel yönetimlere veya bunlara bağlı, ilgili, ilintili, ilişkili vb. kurum ve kuruluşların her ne ad altında olursa olsun kurdukları her türlü birim, şirket, vakıf, dernek ve benzerlerinin kısa dönemde vesayet denetimi bağlamında denetimleri, uzun dönemde özelleştirilmeleri sağlanmalıdır.

Türkiye’de stratejik planlamanın ana dayanağı olması gereken mevcut durum analizleri büyük ölçüde yetersizdir. Mevcut durum analizleri yerleşim yerlerinin sorunlarını yeterince yansıtmamaktadır. O halde mevcut durum analizleri gerçekçi yapılmalı, yerleşim yerlerine ilişkin nüfus, coğrafya, iklim, sosyal, ekonomik, mekânsal tüm veriler işlenmelidir. İl özel idareleri ve belediyelerin stratejik planları, diğer kurumsal stratejik planlardan farklı olarak, yerleşim yerlerinin geleceğine ilişkin bir yol haritası çizmesi sebebiyle, bir anlamda yerleşim yeri planlarıdır ve mekânsal planlar ile örtüşmektedirler. Bu özelliği itibariyle stratejik planların hazırlanmasında hemşehrilerin tercih ve önceliklerinin göz önünde bulundurulması gereklidir.

Türkiye’de kentler göç, teknolojik gelişme, sanayileşme gibi sosyal, kültürel ve ekonomik etkenlerin baskısı altında büyüyüp gelişmektedir. Kırsal yerleşim yerleri ise, kırdan kente göç nedeniyle boşalmaktadır. Bu tespite doğudan batıya, iç kesimlerden sahillere göç hareketleri de eklenmelidir. Bir tarafta sağlıklı, dengesiz, plansız büyüyen kentler, diğer tarafta sürekli boşalan, küçülen kırsal yerleşim alanları yerel yönetimlere ilişkin planların ve yerel yönetimlerin yaptıkları planların istikrarını bozan temel olgudur.

Kentsel ve kırsal yerleşim yerlerinin sağlıklı ve güvenli yaşam standartlarının yükseltilmesi, sürdürülebilir kırsal ve kentsel gelişmenin sağlanması, yaşanabilir mekânların oluşturulması ve çevrenin korunması amacıyla yerel yönetimlerin idari, teknik ve hizmet kapasiteleri geliştirilmelidir.

Yerel hizmet kalitesinin artırılması amacıyla yerel yönetimlerin hizmet standartları belirlenmeli, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile hukuksal altyapısı oluşturulan Performans Yönetim Sistemi kurulmalıdır.

Yerel yönetimlerin teknolojik gelişmeleri takip etme, veri tabanı oluşturma ve bilgi sistemleri kurmaya yönelik idari ve teknik kapasiteleri yükseltilmelidir.

Vatandaşların yerel hizmet süreçlerini elektronik ortamda takip edebilmesine ilişkin hizmet takip sistemlerinin kurulması için program geliştirilmelidir.

Elektrik, doğal gaz, hava gazı, petrol, telefon, su, termal su, kanalizasyon, atık su vb. her türlü dağıtım ve iletim şebekelerinin kurulumu ve işletimi konusunda yerel yönetimler ile bu hizmetleri yürüten kurum ve kuruluşlar arasında uyum ve koordinasyon sağlanmalıdır. Yerel yönetimlerin belirleyecekleri rezerv yapı alanlarında bu altyapı sistemlerinin öncelikle kurulması için yasal ve yönetsel tedbirler alınmalıdır.

Afet riskleri azaltılmış, ulaşımı rahatlamış, otopark sorunu çözümlenmiş, yeşil alanları, parkları, meydanları genişlemiş, altyapı sorunları çözümlenmiş, temiz içme suyu verilen, güvenlik, eğitim ve sağlık hizmetlerine kolay ulaşılan, yenilenebilir enerji kaynakları kullanılan yerleşim yerleri hedeflenmelidir.

Türkiye’de doğal olaylardan kaynaklanan afetler sonucu sosyal, ekonomik, fiziksel ve çevresel kayıplar ciddi boyutlardadır. Türkiye’de olan afetlerin dağılımına bakıldığında %61 ile depremler ilk sırada yer almaktadır. Depremleri, bazıları depremlerle bağlantılı olmak üzere %15 ile heyelanlar, %14 ile seller, %5 ile kaya düşmeleri, %4 ile yangınlar ve %1 ile çığlar izlemektedir. Türkiye’de en çok görülen ve en fazla can ve mal kaybının olduğu afet türü depremlerdir. Depremler nedeniyle ölümlerin %75’i bina yıkılmaları sonucunda gerçekleşmektedir. Halen yürürlükte olan deprem bölgeleri haritasına göre Türkiye topraklarının %96’sı, nüfusunun ise %98’i deprem bölgelerinde yaşamaktadır. Sanayinin yoğun olduğu kentlerin %75’i, barajların %41’i birinci ve ikinci derecede tehlikeli deprem bölgelerinde yer almaktadır. Yirminci yüzyılda deprem nedeniyle yaklaşık 85.000 kişi hayatını kaybetmiş, 60.000 kişi yaralanmıştır. Kentsel planlamada mikro bölgeleme, afet senaryoları, risk analizleri ve sakinim planlaması gibi ön çalışmaları temel alan deprem odaklı bir yaklaşım benimsendiği ve depreme dayanıklı yapı üretim yöntem ve teknikleri kullanıldığı takdirde bu zararlar ciddi boyutlarda azaltılabilecektir. Yerel yönetimlerde her türlü afet riskinin göz önüne alındığı, ekolojik değerleri koruyan ve yaşam kalitesini yükselten planlama yapılması hedeflenmelidir. Sosyal ve ekonomik faaliyetler ile imar uygulamaları bu planlara uygun yürütülmelidir. Yapılaşmanın tarım alanları, meralar, ormanlar ve kıyılar üzerinde yarattığı baskı azaltılmalı, bu alanların amaç dışı kullanımını engellenmeli, tarihi ve kültürel değerler korunmalıdır. Afet riski yüksek olan alanlara öncelik verilmek kaydıyla kentsel yenileme ve dönüşüm projelerinin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeyi sağlayacak bir yaklaşımla yürütülmesine özen gösterilmelidir.

Kentsel dönüşüm sadece mekânsal boyutuyla değil, sosyal, ekonomik ve ekolojik boyutlarıyla projelendirilmelidir. Bu projelerin uygulama süreçlerine vatandaşın katılımı sağlanmalı, uzlaşma daima ön planda tutulmalıdır. Bir taraftan ileri teknoloji kullanılırken, diğer taraftan istihdamı arttıracak tedbirler alınmalıdır.

Sürdürülebilir kentsel yaşam şartlarının sağlanması amacıyla yerel yönetimler kentsel dönüşüm alanlarından başlamak üzere, hukuksal altyapısı da oluşturularak, mahalle parklarında toplum merkezleri açarak toplumun sosyalleşmesine hizmet edebilirler. Toplum merkezleri tarafından dezavantajlı grupların kentsel yaşama katılmalarını sağla-

yacak programlar geliştirilebilir. Toplum merkezlerinde, müzik, sanat, eğlence ve spor aktiviteleri, yemek organizasyonları, halk dansları, türkü günleri, meslek edindirme ve bireysel gelişim kursları, çevre temizlik günleri vb. faaliyet ve aktiviteler düzenlenebilir.

Dezavantajlı grupların her türlü hizmete kolay ulaşabilirliğini sağlamak amacıyla kırsal ve kentsel yerleşim yerleri, engeller ortadan kaldırılacak şekilde yeniden tasarlanmalı ve uygulanmalıdır. Kamu hizmet binaları, kültürel ve sosyal tesisler, eğlenme ve dinlenme alanları dezavantajlı grupların kullanımına uygun şekilde projelendirilmelidir.

Kıyılar, coğrafi ve morfolojik özellikleri, iklim şartları nedeniyle turizm faaliyetlerinin yoğunlaştığı alanlardır. Çekek yerleri, limanlar, yat limanları, gemi yapım tesisleri, atık su arıtma tesisleri gibi kıyılarda yoğunluk yaratan hizmet yerleri uygun planlanmadığı takdirde kıyılar üzerinde baskı yaratmaktadır. Ulusal kıyı stratejisi, bütünleşik kıyı alanları yönetimi, ulusal kıyı yapıları master planı ile uyumlu yerel kıyı yönetimini gündeme taşımaktadır. Kıyıların yönetiminde koruma -kullanma dengesi gözetilmelidir. Kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu, kıyı ve sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceğine ilişkin anayasal ilkeye işlerlik kazandırmak amacıyla, özellikle yerleşim yerleri sınırları içinde kalan ve özel mülkiyete konu olan kıyı ve sahil şeritleri kamulaştırılarak halkın kullanımına açılmalıdır. Kıyılar her ne kadar devletin hüküm ve tasarrufu altında olsa da, uygulamada sahipsiz ve bakımsız alanlar olarak iyi yönetilme ihtiyacı içindedirler. Hukuksal altyapısı oluşturularak, ulusal düzeyde belirlenen kıyı politikalarının yerelde uygulanması amacıyla kıyı yönetim birlikleri kurulabilir.

Kalkınma ve mekânsal gelişme politikaları arasında uyum artırılarak fiziki planlama, uygulama ve yapılaşma konularında temel ilke ve stratejiler ile standartlar geliştirilmelidir.

Yerel yönetimlerde mekânsal planlarla ilgili olarak bölgesel planlar, kentsel ve kırsal alan planları arasında bütünleştirici rol oynamalı, mekânsal gelişme ve iş bölümü esasına dayalı kır-kent bütünleşmesi sağlanmalıdır. Yerel yönetimlerce mekânsal planlama ilkeleri dikkate alınarak, üst gelir grubunda yer alan vatandaşların güvenlik bahanesiyle kapalı siteler oluşturmaları engellenmelidir. Alt ve orta gelir gruplarında yer alan vatandaşların konut ihtiyacının karşılanması amacıyla altyapılı rezerv yapı alanları hazırlanmalıdır. Güvenlik, eğitim, sağlık hizmetlerine ulaşım standartları belirlenerek, bu hizmetlerin mahalle ölçeğinde verilmesi için mekânsal planlama ve yapılaşma standartları yeniden belirlenmelidir.

İmar uygulamalarını parsel, ada, sokak, cadde, site, mahalle ölçeğinde izleme ve denetleme mekanizmaları oluşturulmalı, can ve mal güvenliğini sağlamak için, imar plânlarına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimi ilke, yöntem ve standartları belirlenmelidir.

Yapı denetim veri tabanından elde edilen bilgilere göre; kamu kurum ve kuruluşları tarafından yaptırılan işler hariç, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un yürürlüğe girdiği 12/08/2001 tarihinden 2012 yılı sonuna kadar toplam 329.530.121 m2 binanın ve

223.432 adet işin denetiminin yapıldığı anlaşılmıştır. Etkin yapı denetimine yönelik kapasite geliştirme çalışmalarına devam edilmeli, bu kapsamda, Ulusal Yapı Denetim Sistemi geliştirilerek e-belediye ve e-devlet uygulamalarıyla bütünleştirilmesi sağlanmalıdır.

Sağlıklı ve dengeli bir çevrede güvenli yaşam standartları yükseltilmeli, tarihi ve kültürel miras korunmalı, afet sakınımlı yüksek yerleşim yerleri planlanmalı, özgün mimariye dayalı kent imgesi oluşturulmalı, kentsel estetik korunmalıdır.

Arazi yönetiminde başarıya ulaşmak için arazi yönetiminin ekonomik ve sosyal yönünün, özellikle ekonomik büyümeye, sürdürülebilir tarım ve gıda güvenliğine, yoksulluğun ortadan kaldırılmasına, kadınların güçlendirilmesine ve iklim değişimine sağladığı katkı istatistikî verilerle ortaya konmalıdır.

TÜİK tarafından yapılan 2010 yılı “Belediye Su İstatistikleri Anketi” sonuçlarına göre 2.950 belediyeden 2.925’inde içme ve kullanma suyu şebekesi ile hizmet verilmektedir. Bu şebekelerle 21,4 milyon aboneye 2,58 milyar m<sup>3</sup> içme ve kullanma suyu dağıtılmıştır. Yaklaşık 75 milyon olan Türkiye toplam nüfusuna oranlanacak olursa, nüfusun %82’sine içme ve kullanma suyu şebekesi ile hizmet verilebildiği ortaya çıkmaktadır. Yine aynı anket sonuçlarına göre, belediyelere ait 206 içme suyu arıtma tesisi bulunmakta ve bu tesislerden 346 belediye yararlanmaktadır. İçme ve kullanma suyu şebekesi ile dağıtılmak üzere çekilen toplam 4,80 milyar m<sup>3</sup> suyun 2,53 milyar m<sup>3</sup>’ü bu arıtma tesislerinde arıtılmaktadır. Yani çekilen suyun %53’ü içme ve kullanma suyu tesislerinde arıtılmaktadır. Arıtılmış su kullanan nüfus hesaplanacak olursa, Türkiye nüfusunun ancak %45’inin içme suyu arıtma tesislerinde arıtılmış su kullandığı anlaşılmaktadır. 2013 yılı programına göre, atık su arıtma tesisiyle hizmet verilen nüfusun 2017 yılına kadar kademeli olarak yaklaşık yüzde 81’e yükseltilmesi hedeflenmektedir. Ayrıca, 2010 yılı verilerine göre belediyelerde çekilen kişi başı günlük ortalama içme ve kullanma suyu miktarının 217 litre olduğu tespit edilmiştir. Bu verilere göre, içme ve kullanma suyu şebekesi olmayan belediye ve diğer yerleşim yerlerinin içme suyu altyapısı kısa dönemde tamamlanmalıdır. Yerleşim yerlerinin yeterli sağlıklı ve temiz içme suyuna kavuşturulmasına yönelik çalışmalara hız verilmelidir.

Çevre korumaya yönelik kentsel altyapı hizmetlerinin planlanması, projelendirilmesi, gerçekleştirilmesi ve işletilmesinde yerel yönetimlerin kapasiteleri geliştirilmelidir.

Kentsel çevre sorunları içinde emisyon artışları önemli bir yer tutmaktadır. Türkiye’nin de taraf olduğu İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Kyoto Protokolünde belirlenen insan etkinlikleri nedeniyle meydana gelen emisyon oranlarının sınırlandırılması amacına uygun olarak binaların enerji performanslarının yükseltilmesi hedeflenmiştir. 5627 sayılı Enerji Verimliliği Kanunu ve Binalarda Enerji Performansı Yönetmeliği uyarınca mevcut ve yeni binalarda enerji performansının yükseltilmesi amacıyla Enerji Kimlik Belgesi verilmesi öngörülmüştür. Mevcut binalar ve inşaatı devam edip henüz yapı kullanım izni almamış binalar için Enerji Verimliliği Kanununun yayımı tarihinden itibaren on yıl içinde (Mayıs 2017’ye kadar) Enerji Kimlik Belgesi düzenlenmesi hedeflenmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı verilerine göre, 11/10/2012 itibarıyla Türkiye ge-

nelinde 40.373 binaya Enerji Kimlik Belgesi verildiği anlaşılmaktadır. Mevcut ve inşaatı devam eden binalarda enerji kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, enerji israfının önlenmesi ve çevrenin korunmasına ilişkin hedeflere ulaşabilmek için vatandaşın katılımının sağlanması gerekmektedir. Yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla vatandaş katılımı sağlanabilir. Yerel yönetim karar ve yönetim organları ile kent konseylerinde konunun tartışılması ve vatandaşın enerji performans hedeflerini sahiplenmesi için çaba sarf edilmelidir. Bu amaçla binalarda enerji performansının yükseltilmesi için yerel yönetimlere görev ve yetki verilmelidir.

Türkiye’de göçler nedeniyle kentlerdeki hızlı nüfus artışı ve yoğun yapılaşma açık ve yeşil alanların azalmasına sebep olmaktadır. Avrupa Peyzaj Sözleşmesi kapsamında ulusal ölçekten başlayarak yerel ölçüğe peyzaj politikalarının geliştirilmesi ve planlama sürecine peyzaj planlama ve tasarımının dâhil edilmesi gerekmektedir. Kentlerde park, bahçe, spor ve oyun alanları gibi yeşil alanların kent içindeki oranı ve dolayısıyla kişi başına düşen açık ve yeşil alan miktarı arttırılmalıdır. Peyzaj planlama ve tasarım çalışmaları ile kent içi ve çevresi açık ve yeşil alanların arttırılması sağlanmalıdır. Açık ve yeşil alan büyüklüklerinin, kişiler ve gruplar arası sosyal mahremiyet mesafeleri dinsel, biyolojik, psikolojik, sosyolojik etkenler ile gelenek, görenek ve adetler dikkate alınarak yeniden hesaplanması gereklidir. Açık ve yeşil alanlar kişi, aile, grup vb. için gerekli olan dinlenme, eğlence, piknik, oyun, spor, toplantı, gezinti, seyir vs. yerleri nüfus ve erişilebilirlik ölçütlerine göre semt ve mahalle temel alınarak belirlenmelidir.

Kentlerin topoğrafik yapısı, hızlı nüfus ve yapı artışı, bu artışlara paralel olarak geliştirilemeyen ısıtma altyapısı, ısıtma sistemlerinde kullanılan kalitesiz yakıtlar, kentlerde hâkim rüzgar yönlerine dik ve çok katlı yapılaşmaya gidilmesi hava kirliliğinin oluşmasında etkindir. Diğer taraftan, kent içi ulaşımların birkaç ana hat üzerinden sağlanması ve artan taşıt sayısından kaynaklanan emisyonlar kentlerde hava kirliliği oluşmasına neden olan önemli unsurlardandır. Kentlerde hava kirliliği nedenleri arasında %45’lik bir oranla düzensiz kentleşme ve evsel ısınma kaynaklı emisyonlar ile %45’lik oranla sanayiden kaynaklanan emisyonlar ilk sırayı ve %10’luk oranla trafikten kaynaklanan emisyonlar ikinci sırayı almaktadır. Hava kirliliğini azaltacak alternatif ulaşım yolları ve araçları geliştirilmesinin yanı sıra, konut, hizmet ve sanayi için yer seçimi önem kazanmaktadır. Yerel yönetimler tarafından mekânsal planlama yapılırken kentin topoğrafik yapısı ile hakim rüzgarların yönü dikkate alınmalıdır.

Hava kirliliğinden kaynaklanan olumsuz etkilerin giderilmesi ve iklim değişikliğine neden olan CO<sub>2</sub> emisyonlarını azaltmak amacıyla başta içinden şehirlerarası karayolu geçen kentler olmak üzere, kentlerde çevre yolları inşa edilerek şehir içi trafiğin bir bölümünün şehir dışına taşınması ve hızlandırılması gereklidir. İnşa edilen çevre yolları boyunca kent içinde ve civarında ağaçlandırma ve yeşil alan çalışmalarına hız verilmeli, sürdürülebilirliği sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlerde ulaşım ile ilgili olarak kent içi toplu taşıma ve akıllı ulaşım sistemlerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Kent içi ve kentler arasında hava, deniz, kara, demir yolları vb. ulaşım sistemleri verimlilik, etkililik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde

birbirini bütünler sistemler olarak planlanmalı, çok amaçlı ortak istasyonlar geliştirilerek ulaşım sistemleri arasındaki kopukluk giderilmelidir. Ulusal ve yerel ulaşım planları arasında uyum ve koordinasyon sağlanmalıdır.

Son dönemde çevre ile ilgili geliştirilen en önemli uluslararası çalışma Rio+20 BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'dir. Zirve'de kaynak yeterliliği ve çevresel açıdan etkili atık yönetimi için politika geliştirme ve uygulamanın önemi vurgulanarak atıkları daha fazla azaltma, yeniden kullanma ve geri dönüştürme hususlarının önemi belirtilmiş; kapsamlı ulusal ve yerel atık yönetim politika ve stratejilerinin belirlenmesi, mevzuatın düzenlenmesi ve uygulamasının önemine dikkat çekilmiştir. Sonuç bildirgesinde bir sonraki dönemde dünyada iklim değişikliği ve enerji verimliliğinin en önemli uygulama alanları olması öngörülmektedir. Bölgesel ve yerel seviyedeki uygulamaların artırılması ve genişletilmesi bir diğer stratejik unsurdur. Biyolojik çeşitliliğin korunması ve sürdürülebilir kullanımının sosyo-ekonomik etkilerinin ve yararlarının yayımlanması önem arz etmektedir. Zirve, temel hizmetler sağlayan ekosistemleri ve ulusal yürütme, durum ve önceliklerle uyumlu program ve politikaların desteklediği, uygun girişimler ve politikalarla, biyolojik çeşitliliğin sürdürülebilir kullanımı, korunması ve bozulmuş peyzajların restorasyonunu destekleyen, sözleşmelerle uyumlu yatırımları teşvik etmektedir. Bu zirve de alınan kararların ulusal sürdürülebilir kalkınma politikalarına entegrasyonu ve özellikle yerel yönetimlerin hizmet politikalarına yansıtılması kararların uygulama başarısını arttıracaktır.

Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nde vurgulandığı üzere yerel yönetimlerin katı atık, moloz, hafriyat toprağı, atık su vb. atık bertaraf sistemleri kurmaları desteklenmelidir. Katı atık yönetiminde kaynakta ayrıştırma, toplama, nakil, geri dönüşüm ve bertaraf safhaları teknik ve mali yönden bir bütün olarak değerlendirilmelidir. Halen uygulanan katı atıkların kaynakta ayrıştırma ve ilgili yerlere taşıma yönteminin özellikle kentlerde çirkin görüntülere neden olduğu, yaya ve araç trafiğini olumsuz etkilediği dikkate alınarak, katı atık yönetiminde yukarıda belirtilen olumsuzlukları giderecek teknoloji, araç ve yöntemler kullanılmalıdır.

Atıklarla ilgili olarak TÜİK tarafından yapılan anket sonuçlarına göre, 2010 yılında 2.950 belediyeden, 2.879'unun atık toplama hizmeti verdiği, 71 belediyede ise atıkların toplanmadığı belirlenmiştir. Bu veriler nüfusa oranlandığında Türkiye nüfusunun %83'ü (yaklaşık 61 milyon kişi) çöp toplama hizmetinden faydalanmaktadır. Belediye atıklarının %55'i düzenli depolama veya kompost tesislerinde bertaraf edilmektedir. 2010 yılında toplanan 25,28 milyon ton belediye atığının, %43,5'i belediye çöplüklerine, %55,2'si düzenli depolama sahaları veya kompost tesislerine nakledilerek, %1,3'ü ise diğer yöntemler ile bertaraf edilmiştir. Aynı yıl içinde 60 bin ton tıbbi atık toplandığı, bu tıbbi atığın %20'sinin sterilize edilmeden, %7'sinin sterilize edilerek belediye çöplüğünde, %43'ünün sterilize edilmeden, %21'inin sterilize edilerek düzenli depolama sahasında, %9'unun ise yakma tesislerinde bertaraf edildiği anlaşılmıştır. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda belirtildiği ve 2013 yılı programında vurgulandığı üzere nüfusu 2.000'in üzerindeki belediyelerin evsel nitelikli katı atık bertaraf tesislerini nüfus büyüklüğü ölçütlerine



göre 2017 yılına kadar tamamlamaları hedeflenmektedir. Bu yüzden katı atık bertaraf tesislerinin bütün kentlerde biran evvel kurulmasına çaba gösterilmelidir.

TÜİK verilerine göre 2010 yılında kanalizasyon şebekesi ile hizmet verilen belediye nüfusu %88'dir. Yani belediyelerin hizmet sınırları içinde yaşayan nüfusun %12'sine atık su toplama hizmeti verilemediği anlaşılmaktadır. Belediyeler açısından bakıldığında ise, büyükşehir belediyelerinde sorun olmadığı, ancak belde belediyelerinin %37'sinde kanalizasyon şebekesi bulunmadığı tespit edilmiştir. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda yapılan değişiklikle nüfusu 2000 üzerindeki belediyelerin atık su arıtma tesislerini belirli bir sürede tamamlamaları, aksi takdirde Kanunda belirtilen cezai yaptırımların uygulanacağı belirtilmesine rağmen 2010 yılında Türkiye nüfusunun sadece %52'sinin yaşadığı 438 belediyede bu hizmetin verildiği anlaşılmıştır. Halen atık su arıtma tesisi kurulmamış olan nüfusu 2.000'in üzerindeki yerleşim yerlerine atık su arıtma tesisi kurulması gereklidir. Diğer taraftan, kentlerde yağmur suyu toplama sistemlerinin yaygınlaştırılması, ayırık sisteme (yağmur suyu, kanalizasyon) geçilmesi ve toplanan suyun değerlendirilmesi amacıyla çalışma yapılmalı, kentlerin özellikleri dikkate alınarak uygun teknik ve yöntemler geliştirilmelidir.

Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini düzenleyen kanunlarda coğrafi ve kent bilgi sistemleri oluşturulması yerel yönetimlere görev olarak verilmiştir. Uygulamada henüz birbirleriyle ve e-devlet sistemiyle entegre edilmiş bir sistem kurulamamıştır. Belediye ve il özel idarelerinin coğrafi ve kent bilgi sistemlerini bir an evvel kurmaları ve bu sistemlerin elektronik ortamda verilen diğer hizmetlerle ve e-devlet uygulamalarıyla entegrasyonu sağlanmalıdır.

Yerel yönetimler tarafından tarh, tahakkuk ve tahsilâtı yapılan vergi, resim ve harçlara ilişkin işlemlerde kullanılan beyanname, bildirim ve formların bütün yerel yönetimlerde standart hale getirilmesi, bu işlemlerin kolaylaştırılması ve elektronik ortamda yapılmasına ilişkin çalışmalara hız verilmelidir. Yerel yönetimlerde elektronik fatura uygulamasının kullanımının geliştirilip, yaygınlaştırılması ve bankacılık ödeme sistemleri ile entegrasyonu sağlanmalıdır.

Yerel yönetimler tarafından tutulması gereken tüm defterlerin elektronik ortama aktarılması için hukuki ve teknik altyapı ile ilke ve standartlar geliştirilmelidir. E-defter uygulamaları ilgisine göre tüm yerel yönetimlerde standart hale getirilmeli, yaygınlaştırılmalıdır. Yerel yönetimler tarafından kâğıt üzerinde yürütülen tüm işlemlerin elektronik ortamda yapılması ve tüm belgelerin elektronik ortamda arşivlenmesine imkân tanıyacak e-arşivlerin kurulmasına yönelik teknik ve hukuki altyapı hazırlanmalıdır.

E- Belediye gibi elektronik ortamda yürütülen yerel yönetim hizmetleriyle çeşitli kamu bilgi sistemlerinin birlikte çalışır hale getirilmesi sağlanmalıdır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin kurumsal bilgi teknolojisi yatırımları arttırılmalıdır.

Kalkınma ajanslarının, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla kurulduğu, bu amaca ulaşabilmek için devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirli-

ğinin geliştirilmesi, kaynakların yerinde ve etkin kullanımının sağlanması, yerel potansiyelin harekete geçirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu amaç ve beklentiler yerel yönetimlerin görev ve hizmetleriyle örtüşmektedir. Kalkınma ajanslarının bölgesel düzeyde faaliyet gösterdiği, bazı bölge sınırlarının il ve büyükşehir belediye sınırlarıyla örtüştüğü dikkate alındığında yerel yönetimlerin bölgesel kalkınma ajanslarının karar mekanizmalarına daha etkin katılımı, yapılacak planların, yatırımların ve hizmetlerin isabet derecesini arttıracak ortadadır. Bu amaçla yerel yönetimlerin ve ilgili yerel yönetim birliklerinin bölgesel kalkınma ajanslarının karar mekanizmalarına daha etkin katılımı sağlanmalı, yerel yönetimlerin ajans kaynaklarından ve AB yardım ve fonlarından daha fazla yararlanmasına yönelik projeler geliştirilmelidir.

Bazı yerel hizmetlerin maliyetinin düşürülmesi, etkinlik ve verimliliğinin yükseltilmesi amacıyla yerel yönetimler arasında işbirliği yapılmalıdır. Zaten su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin hizmetler mahalli idareler arasında işbirliğini kaçınılmaz hale getirmektedir. Bu amaçla, birden fazla mahalli idarenin yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte yapmak üzere kendi aralarında mahalli idare birliği kurmaları özendirilmelidir. Bunun yanı sıra, nitelikleri gereği korunması gereken kıyılar, kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları, sit alanları, sulak alanlar vb. alanların yönetimi amacıyla hukuksal altyapısı da oluşturularak yerel yönetim birlikleri kurulabilir.

2023 yılında yerel yönetimlerin görev alanlarında, nitelikli yerel hizmetlerin sunulduğu, yerleşiklerin taleplerinin göz önüne alınarak yönetsel süreçlere yansıtıldığı, yerel toplumsal kalkınmadan başlayarak bölgesel kalkınma ve ulusal kalkınmanın gerçekleştirildiği ve sürdürülebilirliğinin sağlandığı bir Türkiye hedeflenmiştir.

## KAYNAKÇA

Akın, Ö. (2009), “Federal Almanya’da Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri (İçinde) Güler, B. A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Ömürgönülşen, U., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N. E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M. N., Ankara: İmge.

Akbulut, Ö. Ö., Özgen, H. M., Fındık, D., Seymenoğlu, Ö. & Almış, O. (2012), Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim, Ankara: TODAİE.

Akkoç, Y. S. (2005), “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet ve Denetleme”, İdarecinin Sesi, Cilt 19, Sayı 111.

Akkoç, Y. S. (2005), “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet ve Denetleme- II”, İdarecinin Sesi, Cilt 19, Sayı 112.

Akkoç, Y. S. (2011), “Türkiye’de Afet ve Acil Durum Yönetiminde Coğrafi Bilgi Sistemlerinin Kullanılması”, İdarecinin Sesi, Sayı 144.

Akkoç, Y. S. (2012), “Çevre Etiği Bağlamında Kentsel Dönüşüm Olgusu”, Niğde Üniversitesi Multidisipliner Etik Kongresi Bildiri Özetleri (28-30 Mayıs 2012).

Alada, A. (2000), “Dönüşüme Açılan Kapı: Mahalle” Yerel Yönetimler Sempozyumu, 1-2 Kasım 2000, Ankara: TODAİE, s. 147-166.

Avar, B. (2011), Kaçın Demokrasi Geliyor, İstanbul: Remzi.

Aytaç, F. (1995), Açıklamalı Köy Kanunu, Ankara: Erk.

Aytaç, F. (2009), Açıklamalı Köy Kanunu, Ankara: Seçkin.

Bayraktar, S. U. (2007), “Turkish Municipalities: Reconsidering Local Democracy Beyond Administrative Autonomy”. European Journal of Turkish Studies. Retrieved from <http://ejts.revues.org/index1103.html>

Can, E. (2011), Bölgesel Kalkınmada Kalkınma Ajanslarının Rolü: İzmir Kalkınma Ajansı Örneği.

Can, H. H., Akay, A. (2007), “Avrupa Peyzaj Sözleşmesi ve Yerel Yönetimlerin Yetki – Sorumlulukları”, Avrupa Peyzaj Sözleşmesi Yolunda Türkiye Sempozyumu, Karadeniz, N., Akay, A., Özen, M. (Ed.), Çevre ve Orman Bakanlığı, TMMOB Peyzaj Mimarlığı Odası, Uluslar arası Katılımlı Toplantı, Bildiri Kitabı, 17-20 Mayıs, Ankara.

Can, H. H. (2009), Uygulamada Belediye Kanunları, Ankara: MYD Yayıncılık.

Canatan, B. (2001), Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi, Ankara.

CSB, (2011), Türkiye’nin Çevre Durum Raporu, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ankara.

- Çadırcı, M. (1993), “Türkiye’de Muhtarlık Kurumunun Gelişimi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2/3, s. 3-11.
- Çadırcı, M. (1970), “Türkiye’de Muhtarlık Teşkilatı’nın Kurulması Üzerine”, Belleten, CXXXIV/135, s. 409-420.
- Çukurçayır, M. A. (2006), Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, 3. Baskı, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Çukurçayır, M. A. (2009), Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim, 2. Baskı Konya: Çizgi Kitabevi.
- DPT, (1963), Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963 - 1967 Ocak, Ankara.
- DPT, (1967), İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972, Ankara.
- DPT, (1972), Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977, Ankara.
- DPT, (1978), Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983, DPT Yayın No: 1664, Ankara.
- DPT, (1984), Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989, DPT Yayın No: 1974, Ankara.
- DPT, (1989), Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994, DPT Yayın No: 2174, Ankara.
- DPT, (1995), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996 - 2000, Ankara.
- DPT, (2000), Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001- 2005, Ankara.
- DPT, (2001), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT: 2538, ÖİK: 554, Ankara.
- DPT, (2006), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Ankara.
- DPT, (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı, Yerleşme - Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2708-ÖİK:661, Ankara.
- DPT, (2008), Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2766-ÖİK:702, Ankara.
- Efe, M. ve Ergin, Ş. (2010), “Kalkınma Ajanslarının Mevcut Planlama Praksisinde Değerlendirilmesi ve İşleme Biçimine Bir Öneri”, Kalkınma Ajansları Üzerine Seçme Yazılar, Bursa: EKİN, s. 447-483.
- Eke, F. (1995), Kıyı Mevzuatının Gelişimi ve Planlama, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yayın No: 77, Ankara.
- Eke, F. (2001), “Yönetimde Yerelleşmenin Planlama Açısından Koşulları”, Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, s.143-151, Ankara.

- Erbay, Y. ve Yener, Z. (1999), Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Yerel Yönetimlerimizin Avrupa Platformu, İstanbul: WALD.
- Eren, Ş. G. (2007), "Impacts of Privatization on Urban Planning: The Turkish Case (Ankara)", METU Department of City and Regional Planning, Unpublished Ph. D. Dissertation, July, Ankara.
- Ergin, Ş. ve Çukur, D. (2007), "Şehir Planlamada Modül Kullanımı ya da Bir Öncekine Yanıt", Egemimarlık, 2007(2), 22–25.
- Erten, M. (1999), Nasıl Bir Yerel Yönetim, İstanbul: Anahtar.
- Esen, S. (2009), "İspanya'da Kamu Yönetimi", Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri (İçinde) Güler, B. A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Ömürgönülşen, U., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N. E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M. N., Ankara: İmge Yayınevi.
- Fukuyama, F. (2005), Devlet İnşası, 21. Y.Y.'da Dünya Düzeni ve Yönetişim, İstanbul: Remzi.
- Geray, C. (2000), Belediye Kurulmasında Uyulacak Ölçütler ve Yöntem, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği.
- Gordon, P. and Richardson, H. W. (1997), "Are Compact Cities a Desirable Planning Goal?", Journal of the American Planning Association (Winter) Vol. 63. No. 1.
- Görmez, K. (1991), Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği, Ankara: Hizmet İş Yayıncılık.
- Gözübüyük, A. Ş. (2010), Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Ankara: Turhan.
- Güler, B. (2001), "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", Çağdaş Yerel Yönetimler, 10/3, Temmuz, s. 7-12.
- Güler, B. (2005), "Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu: Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi'nin Anayasa Değişikliği İstekleri", Genel-İŞ Emek Araştırma Dergisi, 1, s. 35-45.
- Güler, B. A. (2001), "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", <http://80.251.40.59/Politics.Ankara.Edu.Tr/Bguler/Pdf/Ademimerkeziyet.Pdf>, 2001.
- Güler, B. A. (2010), Türkiye'nin Yönetimi: Yapı, Ankara: İmge.
- Güler, B. A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A. A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N. E., Çınar, T., Esen, S. & Kutlu N. (2009), Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ankara: İmge.
- Gündüzöz, İ. (2012), "Bir Senaryo Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı ve Fayda Maliyet Analizi", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 21/1, Ocak 2012, Ankara.
- Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (1991), GAP Ekonomik Kalkınma Ajansı Model Etüdü, Ankara.

Haktankaçmaz, M. İ. (2012) “Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Nedir, Ne Değildir?”, İller ve Belediyeler Dergisi, s.39-52.

Hamamcı, C. (2004), “Türkiye’de Yerel Yönetimler”, İsveç ve Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği Uluslararası Seminer, TBB, İsveç Belediyeler Birliği, 26-27 Ocak, Ankara.

Kalabalık, H. (2005), Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Ankara: Seçkin.

Kalkınma Bakanlığı, (2012), Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2013 Yılı Programı, Kalkınma Bakanlığı, Ankara.

Karahanoğulları, O. (2009), “Fransa’da Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri (içinde) Güler, B. A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Ömürgönülşen, U., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N. E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M. N., Ankara: İmge.

Karaman, Z. T. (2008), “Willingness of Foreign Retired Residents to Participate in Local Public Life and Strategic Approaches to Relationship Networks Within the Local Community; Example of Antalya, Turkey” European Journal of Economic and Political Studies (EJEPS), 1(2).

Karasu, K. (2009), “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri (İçinde) Güler, B. A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Ömürgönülşen, U., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N. E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M. N., Ankara: İmge.

Keleş, R. (1982), Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay, AÜSBF Yayınları, No: 500.

Keleş, R. (1995), “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4/6, s.3-19.

Keleş, R. (1998), Kentbilim Terimleri Sözlüğü, Ankara: İmge.

Keleş, R. ve Mengi, A. (2002), “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Doğru”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 11/4, s.6-24.

Keleş, R. (2004), Kentleşme Politikası, Ankara: İmge.

Keleş, R. (2011), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 7. Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi.

Keskin, N. E. (2007), “1930: Muhalefet ve Belediyeler Yılı”, Açıklamalı Yönetim Zamanizini: 1929-1939, Ankara: AÜ SBF KAYAUM, s. 107-227.

Keskin, N. E. (2009), Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi, Ankara: Tan.

Keskinok, H. Ç. (1998), “Kentsel Mekanın Üretilmesinde Raslantısallık Sorunu Üzerine”, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi, 18 (1-2): 91-102.

Köşger, Y. ve Haktankaçmaz, M. İ. (2011) “Avrupa Konseyi Tarafından Yerel Yönetimler Alanında Hazırlanan Anlaşmalar”, İdarecinin Sesi Dergisi, Sayı 146, s.50-53.

Onar, S. S. (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul: Hak.

Ortaylı, İ. (1974), Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878), Ankara: TODAİE.

Ortaylı, İ. (1978), “İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi” Ergün TÜRKCAN (ed.), Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Ankara: Türk İdareciler Derneği.

Ortaylı, İ. (1979), Türkiye İdare Tarihi, Ankara: TODAİE.

Ortaylı, İ. (2007-a), Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara.

Ortaylı, İ. (2007-b), Batılılaşma Yolunda, İstanbul: Merkez Kitapçılık.

Ortaylı, İ. (1985), Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, İstanbul: Hil.

Ökmen, M. ve Parlak, B. (2008), Yerel Yönetimler İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat, İstanbul: Alfa.

Ömürgönülşen, U. (2009), “Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri (İçinde) Güler, B. A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Ömürgönülşen, U., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N. E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M. N., Ankara: İmge.

Örnek, A. (1992), Kamu Yönetimi, İstanbul.

Pıtırılı, A. (1989), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, Türk İdare Dergisi, Cilt 61, s. 383.

Riimaa, T. (2004), “Estonya’da Yerel yönetimler: Mevcut Sistem Desentralizasyon Deneyimleri ve Reformlar”, İsveç ve Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği Uluslararası Seminer, TBB, İsveç Belediyeler Birliği, 26-27 Ocak, Ankara.

Sarıbay, A. Y. (1994), Postmodernite, Sivil Toplum ve İslam, İstanbul: İletişim.

Talu, N. (2009), Yerel Yönetimlerde AB Çevreciliği, Uyum Sorunları, Ankara: Nobel Yayın.

Tellal, E. ve Keskin, N. E. (2009), “Rusya Federasyonu’nda Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri (İçinde) Güler, B. A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Ömürgönülşen, U., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N. E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M. N., Ankara: İmge.

Tewdwr-Jones, M. and Williams, R.H. (2001), European Dimension of British Planning, Spon Press, London.

- Toprak, Z., Yavaş, H. ve Görün, M. (2004), Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi, İzmir.
- Toprak, Z. (2010), Yerel Yönetimler, İzmir: Birleşik Matbaa.
- Tortop, N. (1992), “Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 1, Sayı 3.
- Tortop, N. (1991), Mahalli İdareler, Ankara: TODAİE.
- TÜİK (2012), Haber Bülteni, İstatistiklerle Çevre, Sayı: 13134, 05/06/2012.
- TÜİK (2012-a), Haber Bülteni, Hane Halkı İşgücü İstatistikleri, S:10817, 15/05/2012, Şubat.
- TÜİK, (2010), Haber Bülteni, İstatistiklerle Çevre, Ankara.
- TÜİK, (2011), İstatistiklerle Türkiye, Türkiye İstatistik Yıllığı, 2011 Özeti, Ankara.
- TÜBİTAK, (2004), Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikaları 2003-2023 Strateji Belgesi, (Versiyon 19 [2 Kasım 2004]), Ankara.
- Usta, A. (2008), Mahalle Yönetimi ve Geleceği, Nisan Kitabevi.
- Yaylı, H. (2009), Türkiye’de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması, Kırıkkale Belediyesi Yayınları, Kırıkkale.
- Yeter, E. (1996), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye, Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5/1, s. 3-13.
- Yıldırım, U. & Öner, Ş. (2002), “1968’den 2002’ye: Kalkınma Planlarında Türk Yerel Yönetimlerinin Dönüşümü”, Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi, C:XXI, S:2, s.239-278.



## İnternet Kaynakları

[http://www.csb.gov.tr/turkce/dosya/ced/TCDR\\_2011.pdf](http://www.csb.gov.tr/turkce/dosya/ced/TCDR_2011.pdf)

[http://www.trakyaka.org.tr/content-281-gef\\_kucuk\\_destek\\_programi.html](http://www.trakyaka.org.tr/content-281-gef_kucuk_destek_programi.html)

<http://www.ttg.gov.tr/tr/cevre-dokumanlari>

<http://www.icisleri.gov.tr>

[http://www.ihd.org.tr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=937:kentlhak-larinin-kavramsal-temeller&catid=47:makaleler&Itemid=125](http://www.ihd.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=937:kentlhak-larinin-kavramsal-temeller&catid=47:makaleler&Itemid=125)

<http://www.kentges.gov.tr>

<http://www.kipu.com.tr/danismanlik/2009/09/kuresel-cevre-fonu-kucuk-destek-programi-gef-sgp/>

<http://www.migm.gov.tr>

[http://www.spo.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=1406&tipi=3&sube=1](http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=1406&tipi=3&sube=1)

[http://www.spo.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=3420&tipi=3&sube=0](http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=3420&tipi=3&sube=0)

[http://www.tbb.gov.tr/KD14\\_kurulus-ve-gorev.html](http://www.tbb.gov.tr/KD14_kurulus-ve-gorev.html)

<http://www.yerelnet.org.tr>

<http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=700>

<http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1108>

<http://www.coe.int>

<http://www.yayed.org>

<http://www.undp.org.tr>

<http://www.wald.org.tr/index.php/projeler>

<http://www.ibb.gov.tr>

<http://www.uclg-mewa.org>

<http://www.wald.org.tr>

<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46224&l=1>

[http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/dosya/tau/sfp/bikap\\_duzenlenmis.pdf](http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/dosya/tau/sfp/bikap_duzenlenmis.pdf)

<http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2007-09.pdf>

[http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/e-Devlet\(Yerel\)UygulamalariAnketi.pdf](http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/e-Devlet(Yerel)UygulamalariAnketi.pdf)

<http://www.denizbank.com>