

YEREL SİYASET
ve
BELEDİYELERDE ETKİN YÖNETİM

Yrd. Doç. Dr. Fahrettin ÖNDER

ISPARTA
BELEDİYESİ

Yrd. Doç. Dr. FAHRETTİN ÖNDER

1967 yılında Isparta- Sütçülerde doğdu. İlk ve ortaokulu Sütçüler-Çandır'da tamamladı. 1985 yılında Isparta ŞAİK Lisesini bitirdikten sonra aynı yıl İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesini kazandı. 1989 yılında bu fakülteden mezun oldu. 1990 yılında hakim adayı olarak göreve başladı ve 2002 yılı sonunda Bitlis-Ahlat Cumhuriyet Savcısı olarak atandı. 2003 yılı sonunda bu görevinden kurumlar arası geçişle ayrılarak Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümüne Araştırma Görevlisi olarak atandı. 1996 yılında Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalında yüksek lisansı, yine aynı yerde 2002 yılında doktorasını tamamladı ve SDÜ. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü Ticaret Hukuku Anabilim dalına yardımcı doçent olarak atandı ve halen bu görevde bulunmaktadır. Bunun yanında 2004 yılından bu yana Isparta Belediyesi hukuk danışmanlığı görevini de yürütmektedir. Yayınlanmış kitapları, bölüm yazarlıkları, bildirileri ile hakemli ve diğer dergilerde yayınlanmış makaleleri bulunmaktadır. Evli ve 3 çocuk sahibidir.

YEREL SİYASET
ve
BELEDİYELERDE ETKİN YÖNETİM

FAHRETTİN
ÖNDER

Eser adı : Yerel Siyaset ve Belediyelerde Etkin Yönetim
Dizi Editörü : Hulusi ŞENTÜRK

**Yayına Hazırlık &
Dizgi-Tasarım** : OKUTAN YAYINCILIK
Serhat AKKUŞ
Ayşe ŞENTÜRK
0.216.491.63.33

Telif Hakları : Isparta Berlediyesi

Yerel Siyaset Dergisi' nin ücretsiz ekidir.
www.yerelsiyaset.com

- Sunuş -

Belediyeler, belde halkının yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş kamu tüzel kişileridir ve yerel ihtiyaçlar ise çok çeşitlidir. Bu sebeple belediyeler çok farklı alanlarda hizmet üretmek zorunda olan kurumlardır. Görev alanları çok geniş olan belediyelerin imkânları ise bu görevlerine paralel genişliğe sahip değildir. Belediyeler, dar imkânları ile çok geniş bir alanda hizmet üretmeye çabalamaktadırlar.

Halkın katılım imknlarının fazla olması sebebi ile "*demokrasinin okulu*" olarak kabul edilen yerel yönetimlerin küreselleşme ile paralel yaşanan yerelleşme sürecinde önemleri daha da artmıştır. Kentlerin kalkınma yarışında stratejik bir öneme sahip olması, kentlerin ve kent kaynaklarının da etkin yönetimini gerekli kılmaktadır. Bunu başarması gereken kurumların başında ise belediyeler yer almaktadır.

Isparta Belediyesi olarak bir yandan kentimizin fiziki ve sosyo-kültürel kalkınmasını gerçekleştirmek için çalışırken, diğer yandan da sürdürülebilir bir kalkınma için beşeri sermayenin geliştirilmesini de nemsemekteyiz. Beşeri sermaye günümüzde kalkınmanın en önemli unsurudur. Bu unsurun güçlenmesinde eğitimin kalitesi kadar bu alanda çaba sergileyenlerin desteklenmesi de önem arz etmektedir.

Bu kitap, belediyemiz danışmanlarından ve Süleyman Demirel niversitesi retim yesi olan sayın Yrd. Doç. Dr. Fahrettin nder'in, belediyeler ve yerel siyaset konusunda yazdığı ve Yerel Siyaset Dergisinde yer alan yazılarının bir araya getirilmesi ile oluşturulmuştur.

Bu çalışmanın yayınlanması suretiyle hem Isparta'mızın önemli bir değeri olan Sayın nder'in desteklenmesi ve ilimizin tanıtımına katkı sağlanması ve hem de belediyecilik alanında bir başvuru kaynağı oluşturulması amaçlanmıştır.

Isparta Belediyesi olarak bu alanda çalışmalarımız bundan sonra da devam edecektir. alışmalarını kitaplaştırmamıza izin verdiği ve belediyemize olan değerli katkılarından dolayı sayın nder'e bir kez daha teşekkür diyor, çalışmalarının devamını temenni ediyorum.

Hasan Balaman
Isparta Belediye Başkanı

SOSYAL SORUMLULUK VE KENTLİLİK BİLİNCİNİN MEVZUATTAKİ YERİ

I. GİRİŞ

Sorumluluk kavramı, hukukta çok önemli kavramlardan biridir. Hukuk dallarına göre, hukuki, mali ve cezai sorumluluk gibi bölümlere ayrılmakta ve her alan için de alt ayrımlara gidilmektedir. Cezai sorumluluk denildiği zaman kişinin malvarlığından, hürriyetinin kısıtlanmasına kadar devlet kanalıyla el atılması anlaşılmaktadır. Hukuki ve mali sorumluluk denildiği zaman ise sadece malvarlığına devlet kanalıyla el konulabilmesi anlamını taşımaktadır. Özellikle hukuki sorumluluk dediğimiz zaman özel hukuk ilişkilerinde kural olarak kusura dayanan istisnai durumlarda da kusura dayanmadan kişinin malvarlığına el atılabilmesi anlaşılmaktadır.

Bilindiği üzere borç ve sorumluluk birbirini tamamlayan kavramlardır. Sorumluluğun doğabilmesi için hukuki işleme, haksız fiile ve sebepsiz zenginleşmeye dayanan bir hukuki durumun olması gerekir. Hukuki olarak sorumluluk türleri içinde sosyal sorumluluk türü, tek başına bulunmamaktadır. Anayasa hukuku anlamında devletin temel niteliklerinden olan Sosyal devlet ilkesi bulunmaktadır. Sosyal devlet, zayıf koruyan, adaleti sağlayan güçlünün haklı değil, haklının güçlü olduğunu uygulama ve mevzuatıyla ortaya koyan devlettir. Gerek kamu hukuku alanında gerekse özel hukuk alanında özü itibariyle sosyal devlet ilkesine yönelik düzenlemeler bulunmaktadır.

Sosyal sorumluluk, toplu yaşamının getirdiği sonuçtur. Gerçek yada tüzel kişi bazlı düşünülürken hem kendine karşı hem de en yakın çevresinden bütün dünyaya kadar uzanan alandaki tüm davranışları yansıtır. Kişilerin davranış biçimlerini toplumsal düzen kuralları tayin etmektedir. Dolayısıyla sosyal sorumluluk sadece mevzuata uygun hareket etmek değil, mevzuata uygun olsa bile daha ilerisi anlamında ahlaki değerlere de uygunluğu ifade eder. Bu uygunluk hem içe hem de dışa karşıdır. En küçük toplumsal birim olan ailede, ana, baba, çocukların sorumlulukları ve yaşanılan mekâna olan sorumluluklar içe karşı sorumluluktur. Ailenin, komşusuna, yaşadığı çevreye, ait olduğu topluma olan sorumlulukları ise dışa karşı sosyal boyuttaki sorumluluğunu oluşturur ve zorunluluktan çok 'gönüllülük' ilkesine dayanır. O nedenle de büyük ölçüde bir eğitim ve kültür meselesidir.

Sorumluluğun mutlaka borç ilişkisine dayanmadığı durumlarda, bir tarafın diğer tarafı bir davranışta bulunmaya zorlama yetkisi bulunmamaktadır. Bu durumda genel anlamda kişilerin kendilerini topluma karşı yükümlü hissetmeleri anlamına gelecek davranışlar topluluğu doğacaktır.

Sosyal sorumluluğun içinde kentlilik bilinci, sorumluluğun ortak yaşanılan alana indirgenmiş biçimidir. Kent de yaşamak kentli sayılmayı otomatik olarak gerçekleştiriyor. Nüfus kalabalığı bu anlamda şehri oluşturabilir fakat bu şehirli olmak anlamına gelmez. Ortak payda da buluşturan özelliklerin gözle görülür hale gelmesiyle biz kentlilik bilincini görebiliriz. Kentlilik bilinci, sonucunu toplumsal düzen kurallarının tayin ettiği dışa yansımış bir iradeyi gösterir. Tüm dışa yansımış bu anlamdaki iradeler bütünü de sosyal sorumluluğu oluşturmaktadır.

II. KENTLİLİK BİLİNCİ OLUŞUMUNDA KİŞİLERİN YÜKÜMLÜLÜKLERİ

Anayasamızın 56. maddesine göre, herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir. Dolayısıyla sosyal sorumluluk doğuran ilk ve en önemli kaynak Anayasamız olmaktadır.

Kişiler arası hukuki ilişkileri düzenleyen Medeni Kanunumuzda, kişilere yönelik birçok düzenleme bulunmaktadır. Öncelikle en küçük toplumsal birim olan aile ile ilgili bir çok düzenleme iyi bir kentlilik bilincini oluşturmaya yöneliktir. Medeni Kanun (MK) M. 339'da düzenlenen çocuğu yetiştirme hakkı (terbiye) tüm toplumsal düzen kurallarını dikkate alarak ileride toplumun bir parçası olacak çocuklara iyi bir eğitim verilmesi, hak olduğu kadar bir yükümlülük de teşkil eder. Yine MK M. 369'da düzenlenen ev reislerinin sorumluluğu şeklindeki düzenleme ile aileye ait bireylerin çevresinde başkalarına karşı davranışlarını olumlu anlamda düzeltmeye yönelik hükümdür. MK M. 730'da düzenlenen gayrimenkul malikinin sorumluluğu da komşuluk hukuku olarak komşu taşınmaz maliklerine verilen zararlarla ilgili hususların telafisine yönelik hükümleri içermektedir. Bu anlamda aynı bina, aynı sokak, aynı semt, aynı mahalle ve aynı şehir komşu hukuku anlamında Belediye Kanununun 13. maddesinde belirtildiği gibi hemşehri hukukunu doğurmuştur. Bu yükümlülüklerin hepsini mevzuattakilere tıpatıp uydurmak mümkün değildir.

Borçlar Kanununda da (BK) kusursuz sorumluluk halleri, sosyal sorumluluk doğuran hallerdir. BK M. 54 gereği gayri mümeyyizin hukuki ve cezai sorumluluğu olmadığı halde hakkaniyet gerektirdiği durumlarda sorumlu tutulması, BK M. 55 gereği istihdam edenin sorumluluğu, BK. M. 56 gereği hayvan idare edenlerin sorumluluğu, BK M. 58 yapı maliklerinin sorumluluğu, BK M. 100 gereği yardımcı kullananların sorumluluğu hep sosyal sorumluluk içeriklidir. Hepimizce malumdur ki, hemşehri hukuku anlamında, sokaklar, caddeler, parklar ve yeşil alanlar, ancak üzerinde yaşayan insanların duyarlılığı ve özenli korumasıyla temiz kalabilir. Bu bağlamda, yerlere çöp atmamak, tükürmemek, balkondan bir şey silkmemek, yüksek sesle konuşmamak, selamlaşmak, daima diğer insanlarla birlikte olduğunu unutmamak, binek aracımızı başkasının garajı önüne park etmemek, yolun ortasından yürümek, trafik işaretlerine dikkat etmek, hem kent düzenine, hem de kentte birlikte yaşadığımız insanlara saygı ve aynı haklara başkalarının sahip olduğunu hatırlamak gibi yükümlülükleri de içine alacak kadar geniş olmalıdır.

Kusursuz sorumluluğu gerektiren halleri çoğaltmak

mümkündür. Ancak burada önemli olan, sosyal sorumluluk kavramının üst kavram olduğunun bilinmesi ve hedef olarak seçilmesidir. Çünkü son yıllarda bütün dünyada bu tür üst kavramlar çoğalmaya başlamıştır. Kurumsal yönetim ve iyi yönetim gibi, şeffaflık, hesap verilebilirlik, adillik ve sorumluluk kavramlarını içinde barındıran böyle üst kavramların mevzuatta mutlaka yeri vardır. Ancak tek tek ve ilgili konularda yer verilmiştir. İşte sosyal sorumluluk denilerek kişilere içinde yaşadıkları yerdeki diğer kişilerden ayrı yaşayamayacaklarının hatırlatılması sağlanmaktadır.

Kişiler içinde özellikle ticari işletmeler ve tacir olan tüzel kişilerin de olduğu dikkate alındığında, bu kişilerin sadece kar elde etmek değil, ortak olsun olmasın tüm bireyleri ve toplumun ihtiyaçlarını da dikkate almaları gerektiği bir zorunluluk olarak (Ölçer, 2001, s.22, Bayrak, 2001, s.83) ortaya çıkmaktadır. Ayrıca sivil toplum kuruluşları da yükümlülükler yönüyle aynı hususlara tabidirler.

Özel hukuk hükümleri dışında kamu hukuku dalı olarak, Ceza Kanununda, Kabahatlar Kanununda, Çevre Kanununda, İmar Kanununda, Sağlıkla ilgili bir çok Kanunda sosyal sorumluluk içeren yükümlülükler tüm gerçek yada tüzel kişilikler için bulunmaktadır.

III. KENTLİLİK BİLİNCİNİN OLUŞUMUNDA BELEDİYELERİN ROLÜ

Kentlilik bilincinde asıl rol kişilere düşmektedir. Mevzuatta yer alan kurallar kişilerin huzuru, güvenliği ve adaletini sağlamaya yöneliktir. Kişilerin davranışlarının tümünü mevzuatla çizmeye çalışmak, aşırı şekilcilik olur ve kişinin iradesi ikinci plana itilmiş olur. Oysa sosyal sorumluluk, davranışların hukuki boyutta bile olsa yazısız hukuk kurallarını da içine alarak geniş bir ortak payda oluşturmaktadır. Bu ortak payda herkesin aynı değerlere ihtiyacı olduğu ve biri diğersiz olmadığı gerçeğidir.

Yönetilenlerin karşısında yönetenler bulunur. Yönetenlerde yönetilenlerin içinden çıkmıştır. Sosyal sorumluluğun aynı çevrede yaşayanlarına yönelik kısmında arzu edilen hedef kentlilik bilincidir. Kentlilik bilincine katkı yapanların başında

kentli ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik olarak kurulmuş belediyeler gelmektedir. Her ne kadar bilinç tamamen eğitim sonucu oluşmakta ise de verilmiş eğitime uygulama anlamında destek belediyelerden gelecektir. Çünkü Belediye Kanununun 76 maddesi ile öngörülen Kent Konseyi, kentte katkısı olacak tüm kesimleri bir araya getirmeyi hedeflemektedir. Bu belediye yöneticilerinin gayretli çalışmaları ile başarılı olacaktır. Yine aynı şekilde Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım faaliyetleri de, belediye yöneticilerinin kent halkına daha yakınlığını hissettirmesi ile olacaktır. Bu anlamda belediyelerin sosyal sorumlulukları, hizmet sorumluluğuna dönüşmektedir.

Belediyeler, kentlilik bilincinin, aile ile ilgili olanlarını aileye, okulla ilgili olanlarını okullara, eğitimle ilgili olanlarını eğitim camiasına atarak sonuca ulaşamazlar. Bu bir organizasyonu gerektirir. Belediye Kanununun belediyelere yüklediği görevlere bakıldığında bu husus anlaşılacaktır. Belediyelere düşen görevlerin dış çevre ile ilgili kısmı zabıta hizmetleri yönüyle gerçekleşmektedir. Buradaki yükümlülüklerin kanuni kaynağı bulunduğundan caydırıcılık anlamında gerekli ceza ve tedbirler alınacaktır. Ancak asıl amaç sosyal sorumluluk içindeki kentlilik bilincinin sağlanmasıdır. Benim sokağım, benim caddem, benim parkım, benim bahçem, kısacası benim şehrim dedirtecek nesillerin yetiştirilmesine yönelik faaliyetlerin yapılmasıdır. Çöp toplama belediyenin bir görevi iken, şehir halkını bu konuda duyarlı hale getirmek için, "*çöpe atılacak kağıttan seninde defterin olsun*", *sağlıkla ilgili çöpe atılacak ilaçtan seninde hasta olup ilaç alamayan için*, "*ilacınla iyileşen hastalar olsun*", ağaçlandırma yapılacak alanlar için, "*seninde dikili bir fidanın olsun*", gibi sloganlarla kentli halkının para, mal ve zaman değerlerini bu alanlara kaydırmaları sağlanabilir. Belediyelere bu hususta düşen asıl görev, kendi şehirlerinin marka olmalarını sağlamaktır. Markalaşma benzerinden ayırdediciliktir. Markalaşmayı sadece belediye sağlayamayacağına göre, belediyeler kentlilik bilinci projeleri ile konuyu gündemde tutarak özel sektörün de sosyal sorumluluğunu hatırlatabilirler. Kültür şenlikleri, festivaller, kurslar, yayınlar ve bilimsel projelerle marka bir şehir ortaya çıkarmak gerekmektedir. Böylece işletmelerde sadece kâr değil,

aynı zamanda çevreyi, mevzuatı, sivil toplum kuruluşları gibi tüm sektörlerle işbirliği içinde olduklarının bilincini ortaya koymuş olurlar (Argüden, 2002, s.9). Her yörenin kendine has bir özelliği olduğu unutulmamalıdır.

IV. SONUÇ

Sosyal sorumluluğun, kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını bir araya getiren tabiri caizse çimento gibi birleştirici bir amaç olduğunu ve bu amaç için birlikte yaşamak gerektiğini belirtmeye çalıştık. Sosyal sorumluluğun kente bakan yönü en başta o kentte yaşayan gerçek yada tüzel kişileri ilgilendirdiğinden herkesin mevzuatta çizilen yükümlülükleri yanında bir çok yapması gereken özellikle ahlaki değerler bulunmaktadır. Buna özel sektör bazlı baktığımızda, iş ahlakı veya iş etiği de denilse üst kavram sosyal sorumluluk olduğundan, sorumluluğu, mevzuatlardaki yükümlülükler indirgemek yanlış olur. Kentlilik bilinci ile sınırlandırarak aynı yörede yaşayanların ortak değerlerinin yaşatılma gayreti içinde neredeyiz sorusuna cevap aramalıyız. Sokak çocukları, gaspçılar, tinerciler, kapkaççılar, aile içi şiddete maruz kalanlar varsa herkes üzerine düşeni yapmıyor demektir. Benim şehrim güvenlidir, temizdir, güzeldir, yeşildir diyebilmenin yolu kentlilik bilincinden geçiyor. Herkes apartmanında, sokağında veya mahallesinde olup bitenlere ilgisiz kalıyorsa, kentlilik bilinci eksik demektir. Patlayan bir su borusu, çöken bir asfalt, yıkılmak üzere olan elektrik direği, yanan bir ateş ilgili yerlere duyurulmuyorsa benim şehrim diyememek gerekir.

Ekim 2006

ARGÜDEN, Y., Kurumsal Sosyal Sorumluluk, 2002

BAYRAK, S., İş Ahlakı ve Sosyal Sorumluluk, İstanbul, 2001

ÖLÇER, F., "Günümüzde Sosyal Sorumluluğun Değişen Boyutları ve İşletmeler Üzerine Etkileri", Standard Dergisi Y.:40 S. 473, Mayıs, 2001, s. 22-23.

YOKSULLUKLA MÜCADELEDE BELEDİYELERE DÜŞEN GÖREVLER

I. GİRİŞ

Yoksulluk kavramına birçok açılarından bakılabilir ve bakılan her açıdan bir tanımı yapılabilir. Hukuki ve iktisadi yönüyle belediye mevzuatı çerçevesinde kısaca değerlendirilmesinde yarar görüyoruz.

Yoksulluk sosyal bir risktir. Fertleri, aileleri, toplumları ve sosyal ahlâkı tehdit eden yönleri bulunmaktadır. Genel itibariyle yoksulluk, maddî nitelikteki mahrumiyetler sebebi ile kaynaklara ve üretim faktörlerine erişememe ve böylece asgari hayat düzeyini sürdürecektelirden yoksun bulunulması hâlidir (Aktan, 2002, s. 1043). Başta Anayasamız olmak üzere tüm mevzuat açısından bakıldığında temel insan hakları yönüyle, bireyin şahsiyetine yakışır bir hayat düzeyinin altında kalması yoksullukla ilişkilendirilmesine yol açar. Ancak yoksulluk genellikle ekonomik boyutuyla ön plana çıkmaktadır. Bireyin başta beslenme, giyinme ve barınma gibi temel ihtiyaçlarını bile giderememesi açlık sınırında kalması, yoksulluğun belki alt sınırını çizmektedir. Uluslar arası verilere göre bu Türkiye bakımından günde en az dört dolar civarındadır (Seyyar, 2003, s. 41). Yoksulluğu genel itibariyle kırsal kesimde ağırlıklı olarak kabul ederiz. Ancak gün geçtikçe şehirlere doğru kaydığı ve şehirlerinde önemli bir problemi haline geldiği görülmektedir (Şenses, 2002, s. 319).

Yoksullukla mücadelede devletin her kademesinin üzerine düşen

görevler bulunmaktadır. Dolayısıyla bu manada problem tek, çözücüleri ise birden fazladır. Sivil toplum kuruluşlarının gönüllülük esasına dayanan ve tarihi geçmişi bulunan uygulamaları bunların en başında gelenleridir. Yerel Siyaset Dergisinin bu yıl temmuz sayısında bu konu geniş bir şekilde ele alınmıştı. Yoksullukla mücadelede en başta sivil toplum kuruluşlarının yeri asla unutulmaz. Biz burada belediyelerin yapması gerekenleri üzerinde duracağız.

II. YOKSULLUKLA MÜCADELEDE BELEDİYE MEVZUATI

5393 Sayılı Belediye Kanununun 13. maddesinin başlığı "*Hemşehri Hukuku*"dur ve bu maddeye göre, "*Belediye, hemşehriiler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar, bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alır.*" denilmektedir.

Belediye Kanununun 14. maddesi ise belediyenin görevlerini saymaktadır. Bentlerde genel itibariyle şehir halkı içinde yoksul olanlar var ise bunlara yardımda bulunmak, görevler arasına girmektedir. Zaten Belediye Kanununun belediye başkanının görevlerini saydığı 37. maddesinin (n) bendinde açıkça, "*bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürllüler merkezini oluşturmak.*" yer almaktadır. Yine aynı Kanununun 60. maddesinin (i) bendinde, "*dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,*" denilerek, bu husus belediyenin giderleri arasında sayılmıştır. Ayrıca Belediye Kanununun 76. maddesinde yer alan Kent Konseyi ve 77. maddesinde yer alan Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım hususları da, başta o şehrin varsa yoksullukla mücadele yöntemlerine ışık tutacak hükümlerdir.

Yukarıda sayılan görevler 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda da yer almaktadır. Demek ki, belediyenin hizmet alanı içinde hemşehri hukuku anlamında yoksul kişilerin belirlenmesi ve gerekli yardımların yapılması belediyenin görevleri arasında yer almaktadır. Yoksulluğa çoğunlukla ekonomik yönden bakıldığı için, ekonomik anlamda yoksullukla mücadele, aynı ve nakdi yardımlar-

la sağlanmaktadır. Aslında bu, en acil yapılması gereken olabilir. Ancak taşıma su ile değirmen dönmez misali yoksullukla mücadele kalıcı çözümleri içeren bir süreç olmalıdır.

Devletin belediye dışında diğer birimlerinin özellikle yoksullukla ilgili kurulmuş kurum ve kuruluşları yanında yoksullukla mücadelede sivil toplum kuruluşlarından olan dernek ve vakıflar tarih boyunca hep en önde olmuşlardır. Hilal-i Ahmer, Darülaceze, Darüşşafaka, Vakıf Guraba ilk akla gelenlerdir. Günümüzde de birçok dernek ve vakıf özellikle yoksullukla mücadele de biz de varız demektedirler. Dolayısıyla belediyelerin bu anlamdaki görevleri için en önemli husus, işbirliğidir. İşbirliği, sanayi, üniversite, diğer meslek ve kamu kuruluşları, kalkınma ajansları ve sivil toplum kuruluşlarına kadar uzanmaktadır. Bu işbirliğinde aktif rol belediyelere düşmektedir.

İktisadi büyüme ve işsizliğin azalması yoksullukla mücadelede önemli bir etkidir. Bu husus, öncelikle merkezi idarenin temel hedefleri arasındadır. Dolayısıyla belediyeler, bu anlamda işsizlere iş imkanı sağlayan yerler değildir. Gerçi şirketleri olan belediyeler şirketlerin faaliyet alanlarında yer alan konularda bir nebze istihdam sağlayabilirse de bu istisnadan öteye gitmez. Ancak belediyeler yoksullukla mücadelede, eline balık vermek yerine balık tutmayı öğretmek misali bir takım projelerle yoksul aile bireylerine yönelik meslek edindirme projeleri üreten yerler olabilir ve bazı belediyeler bunu başarıyla yapmaktadır. Bu şekilde yoksullukla mücadele kanaatimce orta vadeli bir çözümdür. Çünkü daha öncede belirttiğim gibi yoksullara ayni ve nakdi yardımlar, kısa vadeli çözümdür. Meslek edindirme sayesinde yoksullara bir nevi çiraklık dönemi gibi gözükse de bir kazanç sağlanmakta asıl kendi mesleğini icra ettiğinde kazanç kapısı bulabilmektedirler. Bu yüzden orta vadeli bir çözümdür.

Belediyeler açısından yoksullukla mücadelenin en önemli ayağının işbirliği olduğunu yukarıda belirtmiştik. Mevzuat olarak da Belediye Kanununun 76. ve 77. maddeleriyle belediyelere bu görev verilmiş olduğundan, öncelikle belediyeler kent halkının bir sosyal dokusunu çıkarmalıdır. Çünkü tespit olmadan yoksullukla mücadele stratejisi çizilemez. Tespit sonucuna göre belki de birinci yapılması gereken eğitim işbirliğidir. Yoksulluğun en başta gelen nedeni de eğitim eksikliğidir. Bu sadece ilköğretimden yüksek öğre-

time kadar uzanan bir süreci kapsamaz. Bunun dışında sosyal sorumluluk içeren belediyeler için de gönüllü yönetimi de kapsayan geniş bir yelpazeyi içerir.

Belediyelerin sivil toplum kuruluşları ile işbirliğini bir görev bilmesinin sonucu olarak ve özellikle dernek ve vakıfların mevzuatlarının da buna müsait olmasından dolayı yapabileceklerini ve yaptıklarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

* Önceliği yoksul aileler için olmak üzere TOKİ ile işbirliği sonucu konut ihtiyaçlarını gidermek.

* Yoksul aile çocukları için eğitime destek anlamında burslar vermek.

* Sivil toplum kuruluşları bilincinin artırılması bağlamında halka eğitim ve danışmanlık hizmetleri sağlamak.

* Kent konseyinin kurulmasını sağlamak ve sosyal yardım alanında aktif rol oynamak

* Belediye hizmetlerine katılmadaki gönüllülüğü artırıcı hizmetler vererek, planlama, tespit ve ödüllendirme yapmak, gönüllü veri bankası oluşturmak.

* Sivil toplum kuruluşları arasındaki dayanışmada aktif roller(seminer, konferans, gezi, tanıtım vb) üstlenmek.

* Mahalle muhtarlıklarıyla aktif bir işbirliği geliştirerek, nüfus hareketlerinin yerinde ve zamanında görülmesini sağlayan yoksullukla mücadele veri bankasını oluşturmak.

* Sivil toplum kuruluşları ile ortak projeler üretmek.

* Şehrin özelliğiyle bütünleşmiş (tarım, turizm, sanayi, vb) mesleklerin yaşatılması bağlamında meslek edinimini sağlayan kurs ve seminerler açmak.

* Mahalleler arası gelişmişlik farklarını kaldırmak için imar, çevre ve ticaret projeleri üretmek.

* Büyük şehir belediyeleri için yukarıdaki sayılanları ilçe ve belde belediyeleri içinde gerçekleştirmek.

III. SONUÇ

Belediyelerin sosyal yardım anlamında yoksullukla mücadelede

önemli bir yere sahip oldukları mevzuatlarından açıkça anlaşılacaktır. Ayrıca aynı amaca hizmet için devletin başka kurumları da bulunmaktadır. İdare hukuku yönüyle bakıldığında bu sosyal problemin çözümü, belediyeler dahil bir görev olarak verilmiş olduğu görülmektedir. Oysa aynı amaca hizmet için kurulmuş başta dernek ve vakıflar için ise bir gönüllülük ilişkisi doğmaktadır. Çünkü kimse yoksullara yardım yapmak üzere dernek veya vakıf kurmaya zorlanamayacaktır. Bu aşamada belediyelerin birinci vazifesi, gönüllülüğü destekleyici işbirliği politikaları üretmektir. Böylelikle devlet-millet kaynaşması da sağlanmış olacaktır.

Nüfusumuzun büyük bir çoğunluğu gençlerden oluşmaktadır. Bu gençler bir gün gelip ülke yönetiminde görev alacaklardır. Sivil toplum kuruluşları olan dernek ve vakıflarda bu gençlerin görev alarak gönüllülüğü yaşayarak öğrenmelerinde fayda vardır. Böylelikle, ifade becerilerini, liderlik ve temsil becerilerini, ekipman kullanma becerilerini, sosyal ortamları tanıma ve değişik kişilerle tanışma yeteneklerini(Yaman, 2003, s. 101) geliştirmiş olurlar. Hem de sosyal sorumluluklarını kazanmış olurlar. Çünkü yardımlaşma ve dayanışma bizim toplumumuzun çok önemli özelliklerinden biridir. Bu bilinci, kentlilik bilinci içinde tutmak da belediyenin sosyal politikaları arasında saymak gerekir. İşte bu nokta da belediyeler geliştirdikleri sosyal projelerle gönüllülüğü şehir insanlarına kazandırmış olurlar. Devletin doğrudan sivil toplum kuruluşlarına amaçları için yardım yapma imkanı 5072 Sayılı Kanun uyarınca yasaklanmış (Vergi hukuku anlamındaki bazı muafiyetler hariç) bulunmaktadır. Bu sebeple yoksullukla mücadelede önemli yeri olan dernek ve vakıflarla belediyelerin işbirliği sayesinde uzun vadeli çözümler üretilebilecektir. Bu belediyelerin dernek ve vakıflara doğrudan yardım yapması anlamını taşımaz. Avrupa Birliği sürecinde dernek ve vakıfların rolleri daha da önem kazanmıştır. Dernek ve vakıflar sayesinde bir takım yardımların ülkeye kazandırılması ve yoksul kişilere ulaştırılması, belediyelerin aktif rol üstlenmesiyle sağlanabileceği kanaatindeyim.

Ocak-2007

AKTAN, C.C., Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ankara, 2002

SEYYAR, A., Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele, İstanbul, 2003.

ŞENSES, F., Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk, İstanbul; 2002

YAMAN, Y., " Gönüllülük Psikolojisi ve Gönüllü Yönetimi", Sivil Toplum Dergisi, 2003, C. 1, S. 2, s. 99-107 (www.siviltoplum.com/makale, 03.07.2006)

BELEDİYE YÖNETİMİNDE İŞLETMECİLİK ANLAYIŞININ SAĞLANMASINDA KALİTE KAVRAMI ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

I. GİRİŞ

Yönetim, gerek kamu yönetimi alanında gerekse işletme bölümü alanında yönetim ve organizasyon olarak birer bilim dalıdır. Her ikisinin ortak yanı yönetim kavramıdır. Hizmet ettiği alanların farklı olması, unsurlarının ve özelliklerinin de ayrı olmasını gerektirmez. Her iki alanda da ortak özellikler geliştirilebilir. Bu kavram iyi yönetim kavramıdır ve hem yönetim bilimlerinde hem de ticari işletme, şirketler açısından yönetim ve organizasyon olarak kullanılmaktadır. Üstelik, iyi yönetim, hem kamu sektörü için hem de özel sektör için aynı amacı taşımaktadır. Bir diğer anlatımla, kurumların iyi yönetilmesinin, nasıl yönetildiğinin ve denetlendiğinin ortaya çıkarılmasıdır.

Yönetimin dünyadaki bu son uygulama biçimi, bir takım düzenlemeler yapılarak değil ancak yönetim anlayışının değişmesiyle belirgin hale gelecek bir husustur. Bu anlayış değişikliği, gerek hak sahipleri gerekse kamuoyunun menfaatlerine zarar vermeyecek şekilde mali ve insan kaynaklarının kuruma çekilmesi, verimli çalışması ve bu sayede de uzun dönemde ekonomik kazanç oluşturarak istikrar sağlamasını mümkün kılan kanun, yönetmelik ve ilgili isteğe bağlı özel sektör uygulamalarının yerine getirilmesi ile mümkün olabilir (Önder, 2006)

Kurumların yönetiminde klasik kamu yönetimi anlayışı, uzun zamanlara dayanır. Aynı zamanda özel sektörün ticari işletme ve şirketler bağlamında yönetim ve temsil esasları da uzun zamanlara dayanır. Ancak birbirinden bağımsız olarak gelişip mevzuatlaşmıştır. Dünyadaki tecrübelerle dayalı gelişmeler de göstermiştir ki, tüm bilim dalları birbiri ile iç içedir ve biri diğersiz olamamaktadır. Dolayısıyla doğruların parçaları birleştirilirse bütünlük sağlanabilmektedir. Klasik ayrımlar yine yapılmakta ancak diğer bilim dallarının özelliklerini taşımak, kendi özelliğini yitirmek anlamına gelmemektedir. Denetim gerek kamu sektörünün gerekse özel sektörün vazgeçilmezlerindedir. Her iki hukuk alanında da amaç aynı olduğuna göre, denetim unsur ve özellikleri birleştirilebilir ve herkes denetimden beklenen amacı bilebilir. İşte yönetimde, aynı şekilde ortak özelliklere kavuşturulabilir.

Özel sektörde yani ticari işletmelerde (şirketler dahil) süreklilik ve bağımsızlık arzedecek şekilde kâr elde etmeye yönelik organizasyon içinde olmak, işletmeciliğin unsurlarını oluşturur. Kamu işletmeciliği denildiğinde ise, süreklilik, bağımsızlık ve organizasyon kavramı aynı şekilde var olup, değişen son şart yani kâr amacı olmaktadır. Kamu işletmeciliğinde kârın yerini kamu hizmeti almaktadır. Ticari işletmecilikte kâr, müşteri sayesinde kazanılmakta iken, kamu işletmeciliğinde müşteri kavramı yerine vatandaş kavramı kullanılmaktadır. Vatandaş kavramı, müşteri kavramının üstündedir ve hem de ilişkisi içerisinde müşteri olmasını engellemez. (Schedler/Jurg, 2001, s. 126).

Bu makale ile amacımız, kamu işletmeciliğiyle özel ticari işletmecilik farklarını ortaya koymak değil, bilakis ortak yönleri ile birbirleri alanında uygulanabilirliğini savunmaktır. İşletmecilikte sürekli daha fazlasını elde etmek, amaç olduğuna göre, kamu işletmeciliği olarak da kamu hizmetlerini halka daha etkin ve verimli kılmak amaç olacaktır. Bu da, yine dünyada yeni gelişip uygulamaya konulan ve kalite kökünden üretilen toplam kalite yönetimi kavramı ile sağlanmaktadır. Kamu işletmeciliğini ve bununla da toplam kalite yönetiminin en iyi uygulama yerlerinden biri de belediyelerdir (Aktan, 1998, s. 83, Kaya, 2003, s. 22, Tekinkuş, 1999, s. 179, Nohutçu, 2005, s. 92, Öztemel, 2001, s. 69) . Çünkü, doğrudan demokrasi, temsil ve katılım, kentlilik bilinci, sosyal sorumluluk, stratejik yönetim, toplum mühendisliği gibi kavramların özel sektörden kamu sektörüne en iyi uygulanması buralarda olmaktadır.

II. KALİTE KAVRAMININ BELEDİYECİLİK YÖNÜ

Kalite kavramının tam bir tanımını yapmak mümkün değildir. Çünkü her bilim dalına bakan yönü vardır. Tarifler her bilim dalına bakan yönüyle yapılmaktadır. Bir hukukçu gözüyle baktığımızda mal ve hizmette istenilen standartlara uygunluk, olsa olsa garanti markalarını akla getirir. Ancak garanti markaları klasik anlamda marka olmadığından(Karahan, 2004, s. 167) Marka hukuku yönü yoktur. En dar anlamıyla imal edilen bir ürünün istenilen standartlara en iyi uyumunu ifade eder. Buna ürün kalitesi denilmekle birlikte bunu sadece ürün olarak değil, mal ve hizmet kalitesi olarak algılamak gerekir. Kalitenin hangi aşamada, hangi mal veya hizmet için hangi unsurlarda aranacağı hususu önem arzettiğinden bir bütün olarak tüm aşamalarda mükemmeliyetin aranmasını toplam kalite kavramıyla ifade etmekteyiz. Örnek babından Pendik Belediyesinin ISO 9001 Kalite Belgesini alması bunu doğrulamaktadır.

Yönetim alanında toplam kalite için, en başta yetkili insan kalitesi(üst yönetici ve alt personel), kurallar kalitesi, zaman kalitesi(insanların kuralları etkin ve verimli olarak kullanma dilimi) ve hizmet alanlar kalitesi(bilinçli halk) unsurları bir bütünün parçalarıdır.

Kalitenin belediyeçilik yönüyle toplam kalite yönetimi olabilmesi için yukarıda saydığımız dört unsurun birbiri ile bütünleşmesi gerekir. Ancak bunlarda birinin diğerine önceliği yoktur. Sadece insan kalitesi bakımından öncelik üst yöneticide olmalıdır. Yani belediye başkanı, kalite kavramını kendisinin hayat felsefesi yapmadıkça ve tüm belediye birimlerinde öncü liderliğini üstlenmedikçe başarıya ulaşma şansı yoktur. Bununla birlikte belediye başkanının liderlik özelliği de tek başına yetmez. Belediye meclisi üyelerinin de bunu paylaşıcı özelliği bulunmalıdır. Meclisler partili üyelerden ve özellikle muhalefet parti üyelerinden de oluşsa, objektif doğrularda birlikte hareket edebilecek özelliğe sahip kişiler gereklidir. Gerek belediye başkanını gerekse belediye meclis üyelerini o yer halkı (vatandaşlar) seçmektedir. Öyleyse bilinçli vatandaş anlamında halkında kalite kavramında bilgi sahibi olması gereklidir. Nasıl yaşıyorsanız öyle idare edirsiniz diye bir söz vardır. Dolayısıyla özel hukuktaki işletmecilik anlayışında müşteri tatmini dediğimiz kalite ölçüsü, belediye yönetiminde, halkın belediye hizmetlerinden

memnuniyeti ile ölçülecektir. Ancak belediye başkanını ve meclis üyelerini seçmeden önce memnuniyet ölçülerini aramak daha doğru olacaktır. Kalite kavramını kamu yönetimine kamu işletmeciliği olarak adapte ettiğimizde, herkese düşen görevler bulunduğu sonucunu çıkarabiliriz. Belediye başkanı yönetimde kaliteyi amaçlıyorsa, bu personelsiz olmaz, personeli varsa bu personelinde kalite anlayışına sahip olması gerekir. Bu da yetmez mevzuatında buna elverişli olması gerekir. Kurallar kalitesi burada devreye girer ve bu vazife TBMM'nin olmaktadır. Bu da yetmez kalite programının uygulanacağı zaman dilimi planlı olarak yeterli olmalıdır. Halk da kalite ölçüsünü desteği veya tatminsizliği ile göstermelidir. Veyahut belediye yönetimi halk memnuniyetini sürekli ölçen kamuoyu yoklamaları, halk veya mahalle meclisleri, yazılı, sözlü istek ve şikayetler, internet yoluyla iletişim, beyaz (ak) masa gibi uygulamalar yapmalıdır. Burada işletme yönetimindeki müşteri memnuniyeti, kamu işletmeciliği olarak halk memnuniyeti olarak karşımıza çıksa da belediye yönetimi olarak belediye başkanının toplam kalite anlamında liderlik rolünün kendi personelindeki memnuniyet derecesi de önem kazanmaktadır. Çünkü aynı çatı altındaki bu kişiler arasında birliktelik iklimi yaşatılmazsa, birimler arasında kopukluk yaşanırsa, mevzuatın gereği, öylesine yerine getirilirse konunun ne kadar uzmanı da olsanız başarı yakalanamaz. Bu anlamda iş ortamı ikinci aile sayılır. Takdir etmek ve edilmek, ödüllendirilmek, misyon ve vizyon sahibi olmak ilkeleri yaşanılır kılınmalıdır. Çalışan bu anlamda çalıştığı yerde mutlu değilse kalite anlamında halkı da mutlu edemez. Bu, ekip çalışmasının ve her kademedeki karar alma sürecine katkının sağlanması ile olur.

Belediye başkanı olmak isteyen kişiler, halkın karşısına bir takım projelerle gelmektedir. Bu projelerle, daha iyi yaşanır bir kent yapılması, hizmetlerde kalitenin yakalanması gibi hususlar test edilerek ilgili kişilere oy verilmektedir. Bu bağlamda belediye başkan adaylarının geçmiş tecrübeleri, özellikle özel sektörde toplam kalite yönetimi başarmış işletmelerde çalışmış olmaları, dürüstlükleri, liderlik özellikleri birer ölçü olmaktadır.

Belediye başkanı seçiminde yukarıdaki ölçüleri veya başka üstün özellikleri ortaya çıkarıcı ölçüleri kullanan halk, klasik alışkanlıklarından vazgeçmekte ve seçilende kaliteyi aramaktadır. Bu zihniyet değişikliği halkta varsa, zaten yönetime katılmakta, sivil toplum kuruluşları kurmakta ve kentlilik bilincine ulaşmaktadır. Böyle bir

süreçte belediye başkanı seçilen kişinin liderlik ruhu olduğu zaman o yer halkının da ihtiyaçlarını giderme özelliklerini dikkate alarak belediyecilikte toplam kaliteyi başlatmasında bir engel yok demektir. Belediye personelinin bu alanda yetiştirilmesine başlanabilir. Tabi ki, bu mevcut durumun bir ekip tarafından planlanarak belirlenmesine bağlıdır. Belirlenen bu plan doğrultusunda her birimden belirlenen kişiler eğitilerek yetiştirilmeli, belirlenen ekip tarafından kalitede hedeflenen bir model yazılı olarak ortaya konulmalı ve herhangi bir birimden başlanmak üzere iyileştirme çalışmalarına başlanmalıdır. Bu arada personelin de görüş ve önerileri dikkate alınabilmelidir. Belediyelerde toplam kalitenin ne durumda olduğunu veya aksaklık varsa çözme yöntemlerinin gözlenebileceği bir sistem de bulunmalıdır.

Yukarıda belirttiğimiz gibi toplam kalite yönetiminin sağlanmasında önemli unsurlardan biri de zaman kalitesidir. Belediye başkanları beş yıllık süreler için seçilmektedir. Toplam kalite yönetimi bir hayat felsefesi olduğuna göre, kısa bir süre içinde elde edilmesi mümkün değildir. Kültür değişikliğini beş yıl içinde gerçekleştirmek mümkün olmaz (Drucker, 1998, s. 200) ama zihniyet değişikliğini gerçekleştirmek mümkün olabilir. Bu da göreve gelindiğinin ilk yılından itibaren yapılacak planlara bağlıdır. Zaten Belediye mevzuatı da stratejik planı zorunlu tutmaktadır. Bu yönüyle mevzuat kalitesi, zaman kalitesine uyumludur diyebiliriz. Bu planlamayı yaparken gerek diğer kamu sektörü gerekse özel sektör ile uyumlu bir koordinasyon sağlanmalıdır. Öyle ki, Elektrik idaresi, telleri yer altına almak istiyordur, Botaş doğal gaz borusu döşeyecektir, Telekom telefon hattı döşeyecektir. Belediye de içme suyu borularını değiştirecekse veya asfaltlama yapacaksa bu eşgüdüm sağlanırsa, birden fazla kazıp birden fazla asfaltlanmak zorunda kalınmaz. Halk da daha az zarar görür.

Halkın belediyeden talep ettiği hakların beklenen süreden daha kısa zamanda yerine getirilmesi de zaman kalitesi ile ilgilidir. Bu belediyenin toplam kalite yönetiminde teknolojik yenilikleri kullanmasına bağlıdır. Kent bilgi sistemlerinin veya coğrafi bilgi sistemlerinin de belediye başkanının belirlediği stratejik planda yer alması gerekir.

III. SONUÇ

Hizmetlerden yararlananların memnuniyet derecesinin nihai

hududunu çizen kalite kavramı, hizmetin tasarlanmasından başlayıp yapıldıktan sonra değerlendirilmesine kadar giden süreçteki tüm etkenlerde de aranmasıyla toplam kaliteye dönüşmüştür. Uygulanışı özel sektör için müşteri odaklılık olarak ifade edilirken, artık kamu sektöründe özellikle de belediyelerde sosyal belediyecilik, iyi yönetişim, yerelleşme gibi uygulamalarla vatandaşın müşteri sıfatından daha önemli olduğunun ortaya konulduğu bir sistem haline dönüşmüştür. Bu sistem, unsurlarının bir bütün olarak uygulanması ile başarıya ulaşmıştır. Bir kısmının belediyelerce uygulanmakta olması, toplam kalite yönetiminin var olduğu anlamına gelmez. Belki bazı uygulamalar halk nezdinde memnuniyet oluşturmuş olabilir. Ancak toplam kalite yönetiminin unsurları arasında insan kalitesi yer aldığından sürekli değişim, yenilik ve eğitim sürmelidir ki, toplam kalite yakalanabilsin. Yani hukukçu hukukçuluğu ile kalmamalı, sorunların çözümü, hukukçuyu işletme ve muhasebe de öğretebilmeli, aynı şeyler diğer bilim dalı uzmanları içinde geçerli olmalıdır. Dünya bu noktada toplam kalitenin kolektif çalışmayla yakalanabileceğini görmüştür. Bir belediye başkanının tüm alanlarda bilgi sahibi olması beklenemez ancak, sorunlarla karşılaşmadan önce, gerek ilgili birim amirlerinden , gerekse de danışmanlık sistemiyle bilim adamlarından istifade etmesi, gerçekte arzuladığı yaratıcı ve yenilikçi liderliğini pekiştirmeye yarayacaktır.

Kasım 2006

-
- AKTAN, C. C., "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması", Türk İdare Dergisi, Yıl 70, S. 419. Haziran-1998. s. 75-89.
- DRUCKER, P.F., Gelecek İçin Yönetim, (Çeviren, ÜÇCAN, F.) 5. Baskı, Ankara, 1998
- KARAHAN, S., Ticari İşletme Hukuku, 13. Baskı, Konya, 2004
- KAYA, E., Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi, İstanbul, 2003
- ÖNDER, M.F., "İyi Yönetişim Bakımından Mahalle Muhtarlıklarına Düşen Görevler", Yerel Siyaset, Haziran 2006, S.
- ÖZTEMEL, E., Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi, Adapazarı, 2001
- SCHEDLER, K., /JÜRĞ, F., "Quality in Public Management: The Customer Perspective", International Public Management Journal, V.3(1), 2001, s.125-143
- TEKİNKUŞ, M., " Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimine Geçmek İçin Bulunması Gereken Temel Nitelikler", Yeni Türkiye (Kalite Özel Sayısı), Mart-Mayıs 1999, S.26, s. 178-185
- NOHUTÇU, A., "Toplam Kalite Yönetimi ve Yerel Yönetimler", Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite (Editörler: AKTAN, C.C/ SARAN, U.), Ankara, 2005

BELEDİYE PERSONELİNDE ETİK KURALLARIN ÖNEMİ

I. GİRİŞ

Belediyeler, demokratik devlet ilkesinin gerçekleşmesinde, doğrudan demokrasi ile yönetime en yakın birimler olduklarından büyük öneme sahiptirler. Merkezi yönetim dışında, belli bir bölgede yaşayan insanların ekonomik, kültürel, sosyal tüm ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan ve yönetiminin de bu bölgede yaşayan halkın doğrudan seçtiği kişilerce sağlanmasıyla önemi ortaya çıkmaktadır.

Yerinden yönetim, karar mercileri olarak, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir. Ancak yerel hizmetler sadece karar mercilerin kararlarıyla bitmemekte, bizzat yerinde icra edilmektedir. Bu aşamada devreye tüm belediye personeli girmektedir. Belediyelerin hizmetteki başarısı, personelinin bir bütün olarak başarısından geçmektedir.

II. BELEDİYE PERSONELİNİN BAĞLI OLDUĞU MEVZUAT

Belediye Kanununun belediye personeli ile hükümleri 48-53. maddelerinde belirtilmiştir. Buna göre belediyelerde, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak çalışan memur, sözleşmeli personel ile 4857 Sayılı İş Kanununa tabi geçici ve kadrolu işçi çalışmaktadır. Memur, sözleşmeli ve işçiler farklı kanunlara tabi olsalar bile belediye hizmetlerinde bir bütün teşkil ederler. Öyle ki, bir müdürlükte her bir gruptan bir personel aynı hizmeti görebilmektedir. Bu sebeple geldikleri ve tabi oldukları kanun hükümlerine bakmadan yapacakları hizmetin gerekleri ön plana çıkarılırsa, bir diğer anlatımla amaçta birleşirse ilk

aşama başarıyla geçilmiş olacaktır.

Belediye personelinin görev ve yetkilerinde öncelikle, Belediye Kanunu uygulanacaktır. Bunun yanında aykırı hüküm olmadığı ölçüde kendi personel kanunları, tüzükleri ve yönetmelikleri mevzuatın diğer parçalarını oluşturacaktır. Tüm belediye personeli bunları bilecek ve ona göre görev ve yetkilerini kullanacaktır.

Toplumsal düzen kuralları, din, ahlak, görgü ve hukuk kurallarından oluşmaktadır. Mevzuat denildiği vakit yukarıda belirttiğimiz yazılı olan kurallar bütünüdür. Son yıllarda dünyada yeniden önem kazanmaya başlayan ve temelini ahlaki değerler bütünü oluşturan etik kurallar, artık mevzuatın da bir parçası haline getirilmiştir.

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun 2004 yılı ortalarında yürürlüğe girmiş buna bağlı olarak da 13.04.2005 tarihinde Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Böylece etik değerleri ortaya koyan hükümler, mevzuatın bir parçası haline gelmiştir. Kamuda çalışmanın bir imtiyaz görüldüğü, karşısındakilerin de imtiyazsız bir kitle olarak görülebildiği bir anlayış, kamu hizmetlerinin gereği gibi olmasından uzaklaşmaya yol açar. Bunun yerine kamu görevlisi olmanın bir hizmet erbabı olma, en iyi hizmeti sunmaktan haz duyma anlayışına dönüştürme projesi, etik kavramının ve gereğinin yerleştirilmesiyle sağlanabilir.

III. ETİK KURALLARIN BELEDİYE PERSONELİNDE TAŞIDIĞI ÖNEM

Belli bir coğrafya diliminde toplu halde yaşayan halk, hizmet alabilmek ve aldığı hizmetlerin karşılığını yükümlülük olarak yerine getirebilmek için doğrudan karşılaştığı birim, belediye personeldir. Belediye personelinin bir davranışı, halk nezdinde belediyeyi yönetenlerin bir davranışı olarak algılanır. Bu doğrudan demokrasiye yakınlığın bir sonucudur. Bu sebeple belediye hizmetlerinde insan unsurunun önemi bir kat daha artmaktadır. Aslında bu husus bir insan hakları meselesini oluşturur. Ancak belediye yöneticileri açısından bu husus bir kurumsal yönetim meselesidir. Belediye personeli için de etik davranış ilkelerine

uyum meselesidir.

Etik kurallar olarak, halka hizmet bilinci, hizmet standartlarına uyum, geliştirilen misyona uyum, dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven, nezaket ve saygı, çıkar çatışmasından kaçınma, görev ve yetkilerin menfaat için kullanılmaması, hediye ve menfaat sağlamama, kamu mal ve kaynaklarını kamu hizmeti ve amacı dışında kullanmama, savurganlıktan kaçınma, bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, hesap verilebilirlik, mal bildiriminde bulunma ve benzerleri sayılabilir. Bu ilkeler, görev ve yetki kullanırken esas alınması gereken kurallardır. Bunlar bir yere yazılmasa mevzuatın içinde yer almasa da ahlaki temele dayandığından evrensel değerlerdir. Ancak bir kamu görevlisine, görevini yaparken hatırlattığınızda nasihatimize ihtiyacım yok diyebilir. Çünkü yaptırımı toplum nazarında manevidir. Oysa yazılı kural haline getirdiğinizde ve bir yaptırıma da bağladığınızda durum değişmektedir. Bu sebeple yukarıda belirttiğimiz Kanun ve ilgili yönetmeliğe göre her bir kamu görevlisi yukarıdaki ilkelerin yer aldığı Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesini imzalayarak bir nevi evrensel değerleri somutlaştırmış olmaktadır.

Kamu hizmetlerinin doğrudan sunulmasında aktif olan belediye personelinin davranışı, o belediyenin kendi dönemindeki başarısının aynası olacaktır. Dönem sonunda herhangi bir partiden birileri seçilip, belediye hizmetlerini yürütecekse, yine aynı personelle çalışacaktır. Bu yüzden belediye başkanlarının öncelikle, tüm belediye personeline etik kültürünün yerleşmesini sağlaması gerekir.

IV. SONUÇ

Belediye personeli etik sözleşmesini imzaladığı zaman, yazılı olan bu sözleşme hükmü öncelikle doğrudan uygulanan bir kural haline gelmektedir. Tüm belediye personelinin özlük dosyasında yer alan bu sözleşmeye göre, personel görev ve yetkilerini kullanacaktır. Belediye personeli de genellikle aynı yöre halkından birileridir. Dolayısıyla kamu hizmetini görürken yakınlarından birileri ile karşılaşması daima mümkündür. Çünkü yaptığı kamu hizmeti, doğrudan ve kendisi başta olmak üzere yakınlarını ve tüm kent halkını etkilemektedir. Etki olan yerde

sorumluluk ve hesap verme vardır. Sorumluluğu kullanmanın sınırı haklara eşit şekilde saygıdır. Bu durumda etik kuralların önemi bir kat daha artmaktadır.

Etik davranış ilkeleri yönetmelikte yazılı, her personelin özlük dosyasında sözleşme olarak bulunsa bile hayatımıza yerleşmesi, belediye hizmetini alanlarca da bilinmesi için ayrıca belediyenin halk ile karşı karşıya olunan her hizmet biriminde görünür bir yerde asılı bulunmasında fayda vardır. Halk, hizmet almadaki aksaklıklardan dolayı şikayet hakkını resmi yollardan kullanabilirse de, şikayet olmadan da kamu hizmetlerinin nasıl görüldüğünü anlatmak için belediye hizmetlerinin baş aktörü olan belediye başkanını arasında görmek ister. Böylece etik bir nevi denetim yoluyla da kurumsallaşmaya başlamış olacaktır.

Şubat 2006

KALKINMA AJANSLARI ve YEREL KALKINMA İLİŞKİSİ

I.GİRİŞ

Dünyada gelişmemiş ülkeler, gelişmekte (az gelişmiş) olan ve gelişmiş ülke ayrımları yapılmaktadır. Konu akademik olarak iktisatçıların konusu olmakla birlikte, konuyu bir hukukçu gözüyle yerel bazda değerlendirmekte her halde fayda olduğu kanaatindeyim.

Hukuk kuralları ve diğer toplumsal düzen kuralları, toplumun eşitlik, adalet, güvenlik ve ihtiyaçlarına cevap vermek için vardır. Bu bağlamda dünyada her gün 280.000 kişi doğduğu düşünülürse ileriye dönük ne yapılması gerektiğinin önemi apaçık ortaya çıkacaktır. Bu nüfus artışının ne kadarı bulunduğumuz kent için olduğu belirlenebilir; ama önemli olan sayıyı bilmekten ziyade istenilen hayat standartlarının hazır edilmesidir. İnsanlar daha iyi hayat şartlarında yaşamak için şehirlere göçmektedir. Şehirlere göç ederek şehir nüfuslarını hızla artıran bu insanlar, yeterli barınma, beslenme, sağlık, temiz su, temiz çevre, mülkiyet güvencesi, kaliteli eğitim, güvenlik, iyi iş imkanları ve hızlı ulaşımı, hayatlarının bir parçası gibi görmek istemektedirler. Şehir yönetiminde hukuki olarak başta merkezi idare olan Ankara yer almakta iken, daha da önemlisi yerinden yönetim olarak belediyeler ve il özel idareleri bulunmaktadır. Tüm yöneticiler, bireylerin birer insan hakkı olan yukarıda saydığımız haklarının gerçekleşmesine çalışacaklardır. Ancak bu iş, sadece

sayılanların vazifesi değildir. Başta üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektöründe vazifesi olup, düşünmesi ve çözüm üretmesi gerekmektedir.

Bir şehrin nüfusunun çok artmış olması, yerel kalkınmayı tamamlamış olduğu anlamına gelmez. Yerel kalkınma, ekonomide, kültürde, eğitimde ve hukukta da gerçekleşmiş olmalıdır. Yukarıda belirttiğimiz gibi belli kriterlere göre tüm ülkenin ekonomik verilerinin yükselmiş olması bizi bu sorumluluktan kurtarmaz. Bölgeler arası farkı da kaldıracılabilmek esastır. Bu bağlamda ülkemizde Cumhuriyet tarihi boyunca belli süreli hep kalkınma planları hazırlanmıştır. 8. Kalkınma Planının temel amaç, ilke ve politikaları arasında *"İnsanımızın hak ettiği yaşam düzeyinin sağlanması amacıyla gelir dağılımının düzeltilmesine, yoksullukla mücadeleye ve bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasına önem verilecektir"* yer almaktadır (m.185). Yerel kalkınmanın bu kadar önemli olmasından dolayı da merkezi idarece DPT kanalıyla sektörel öncelikleri ile mekansal boyutların bütünleştirilmesine yönelik olarak, bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak ve sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla, çeşitli dönemlerde muhtelif bölgesel gelişme planları hazırlanmıştır. Bunların başlıcaları; Doğu Marmara Planlama Projesi, Antalya Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı'dır. Bunlar içinde Güneydoğu Anadolu Projesi önemli bir yere sahip olmuş diğerlerinden tam sonuç alınmamıştır.

Ülkemizin nihai hedefleri arasında yer alan Avrupa Birliğine katılım sürecinde de yerel kalkınma, önemli başlıklardan biridir. Nitekim, bu çerçevede, bölgesel gelişme alanında, Türkiye'den 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde Ulusal Kalkınma Planlarında ve İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması yapılması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi ve buna uygun mevzuatla yasal çerçevenin kabul edilmesi, bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi ve bölge

birimlerinin kurulması istenmiştir. Bu amaçla da 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur (08.02.2006 T. 26074 S. RG).

II. KALKINMA AJANSLARI VE YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ

İdare hukuku içinde merkezi idarede yer alan DPT, tüm ülkenin planlı kalkınması için görev yapan bir birimdir. Tüm illerin ekonomik durumlarını takip etmektedir. Merkezi idarenin taşra teşkilatlarıyla da kamu hizmetlerini yerele yayma amacı güdülmektedir. Kalkınma ajansları da taşra teşkilatı olma özelliğinden ayrılarak yerel yönetimleri, sanayi ve sivil toplum kuruluşlarını da içine alan karma bir birim özelliği taşımaktadır.

Kalkınma ajanslarının kurulma amaçları, Kalkınma Ajansları Hakkındaki Kanununun Genel Gerekçesinin aşağıda verdiğimiz bir kısmında açık bir şekilde ortaya konulmuştur.

"Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltıcı politikalar merkezi" yönetim tarafından, yereldeki ve iller arasındaki gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik çalışmalar ise merkezin koordinasyonu ve yönlendirmesi altında hizmet bölgeleri (Ajanslar) tarafından yürütülecektir.

Ajanslar başta eski ve yeni AB üyesi ülkeler ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) olmak üzere birçok gelişmiş ülkede bölgesel ve yerel kalkınmanın en önemli kurumları arasında yer almaktadır. Başta İngiltere olmak üzere çok çeşitli ülkelerde, farklı yapılarda, statülerde ve işlevlerde kurulmuş olan ajanslar, 1950'li yıllardan bu yana hizmet vermektedir. Bölgesel gelişme ve bölge planlama anlayışının köklü değişikliklere uğradığı 1980'li ve 1990'lı yıllarda ajanslar daha da yaygın hale gelmiş ve bölgesel gelişme çabalarının odağında yer alan kurumsal kapasiteleriyle, özellikle Avrupa'da AB yapısal fonlarının da desteğiyle bazı bölgelerin geliştirilmesinde asli rol üstlenmiştir. Günümüzde Avrupa ülkelerinde kendi bölgelerinin kalkınması amacıyla ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyet gösteren farklı nitelik, yapı ve statüde 200'ü aşkın kalkınma ajansı bulunmaktadır. Bunların büyük bir kısmının, özellikle Brüksel gibi önemli dış merkezlerde

temsilcilikleri bulunduğu gibi Avrupa genelinde 150 üyeye sahip örgütlenmiş bir üst kuruluşları da (Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği - EURADA - European Association of Regional Development Agencies) bulunmaktadır.

Bölgesel gelişme, bölge planlama ve yerel kalkınma alanında oluşan bilgi ve tecrübe birikimi, günümüzde "*dengeli dağılım*" hedefinin yalnızca sanayi faaliyetlerinin yer seçimini etkilemeye yönelik bölgesel politikalara bağlı olamayacağını göstermiştir. Bölgesel gelişme ve bölge planlama alanında, dünyadaki anlayış ve uygulamalar son 20 yılda çok büyük bir değişim göstermiştir. Her şeyden önce bölgesel gelişmenin ülke içi ve dışı çok yönlü bir etkileşim sürecini gerektirdiği anlaşılmış ve merkezden yönlendirilen, sadece içe dönük yerel, kırsal, kentsel veya bölgesel gelişme modellerinin başarılı olamadığı görülmüştür. Aynı şekilde yerel aktörlerin hem planlama, hem de uygulama safhalarında sürekli aktif olması, sahiplenme göstermesi, araştırma ve proje üretme kapasitesi geliştirmesi ve bunu kurumsallaştırması başarılı bölgesel/yerel kalkınma modellerinin en önemli özelliği haline gelmiştir. Buna bağlı olarak, zaman ve mekan boyutunda, planların esnek, dinamik ve paylaşımcı bir anlayışla yapılmasını ve uygulanmasını gerektiren bu değişimi zorlayan etkenlerden biri de küreselleşme olmuştur.

Küresel rekabet süreci, karşılaştırmalı üstünlükler temelinde, yerel ve bölgesel uzmanlaşma sürecini de hızlandırmaktadır. Yerel girişimcilik, yerel kaynakların harekete geçirilmesi, bilgi ve beceri birikimi ve diğer yerel potansiyellere de bağımlı olarak, belirli sektörlerde uzmanlaşabilen yöreler, dünya ekonomisi içerisinde karşılaştırmalı üstünlük elde edebilmekte ve bu sayede ülke ortalamasından daha fazla büyüme ve gelişme şansı bulurken, ülkenin genel büyümesine, refah ve istikrarına da daha fazla katkı sağlayabilmektedir. Mevcut şartlar altında, ülkeler arası rekabetin artık kentler ve bölgeler arası rekabete dönüştüğü gözlenmektedir. Bölge ekonomilerinin, yeni ulusal ve yerel rekabet koşullarına ayak uydurma yeteneğini geliştirmek ve bunun için gerekli her türlü altyapıyı hazırlayabilmek için ise, çabuk karar alıp uygulayabilen, esnek ve dinamik yeni kurumsal yapılara ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu bakımdan, bölgesel gelişme uygulamalarımız ile bölge planlarımızın etkinliğinin ve başarısının yükseltilmesi, bölgelerin ülkemizin genel büyümesi, gelişmesine, refahına ve istikrarına katkısının artırılması, sosyal uyum ve adaletin temini ve değişen küresel rekabet şartlarına adaptasyonun sağlanması amacıyla, çağdaş gereklere uygun olarak, gelişmiş ülkelerde bir çok örnekleri görülen Kalkınma Ajanslarının (KA) en kısa zamanda kuruluşu ve işler hale getirilmesi gerekli görülmektedir. Bu kapsamda ajansların yukarıda genel olarak ifade edilen işlevleri ve faydalarının ayrıntılı olarak değerlendirilmesi yerinde olacaktır:

1) Ajanslar yerel aktörler ve dinamikler arasında sinerji oluşturacak bütün kaynakları harekete geçirecek ve yerel/bölgesel kalkınma çabalarının etkisini artıracaktır. Burada, Ajansın girişimci ve KOBİ desteği sağlama, devlet yardımlarını uygulama, kırsal kalkınma faaliyetlerini destekleme, altyapı ve çevre projelerini gerçekleştirme gibi alanlarda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların yerine geçmemesi ve doğrudan uygulama yapmaması esas olacaktır. Ajanslar, elinde bulundurduğu kaynaklar ve teknik birikimi ile bu kurum ve kuruluşlar da dahil olmak üzere bütün ilgili tarafları (paydaşları) destekleyecek ve bunlar arasında koordinasyonu sağlayacak, onların faaliyet ve projelerini özellikle bölgesel ölçekte birbirini tamamlar hale getirecek ve dolayısıyla daha yüksek bir büyüme, gelir ve istihdam etkisi meydana getirecektir. Bir diğer ifadeyle, ajanslar uygulayıcı kuruluş ve yerel aktörleri destekleyecek ve bunlar arasında koordinatör, organizatör ve katalizör konumunda olacaktır.

2) Ajanslar yerel düzeyde planlama, programlama, proje üretme ve uygulama kapasitesini artıracaktır. Özellikle yerel yönetimler reformunun hayata geçirilmesinden sonra, yerele çok önemli miktarda kaynak ve yetki transferinin yapılması beklenmektedir. Ancak, reformun ilk yıllarında uygulamada beklenen etkinlik artışının sağlanabilmesi ve ciddi oranlı bir büyüme, gelir artışı ve istihdam etkisi oluşturulabilmesi için başta yerel yönetimlerin kendileri olmak üzere, bütün yerel aktörlerin teknik kapasitesinin desteklenmesine ihtiyaç duyulacaktır. Ajanslar yüksek nitelikli personeli, esnek kaynak ve istihdam yapısı ile bütün yerel aktörlerin, özellikle başlangıçta ihtiyaç duyacağı planlama,

programlama, projelendirme, koordinasyon ve izleme kapasitelerinin geliştirilmesine destek olacaktır.

3) Ajanslar bölgelerde ve yerelde kaynakların yerinde ve etkin kullanılmasına yardımcı olacaktır. Hem teknik kapasitesinin sağladığı bilgi birikimini, hem de aracılık ettiği kaynakları etkin bir şekilde kullanarak birden çok ili ilgilendiren projelerin ve faaliyetlerin mükerrerliklere yol açmadan ve kaynak israfı oluşturmada gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Bölgesel niteliği olan havaalanı, ihtisas hastaneleri, bazı yükseköğretim yatırımları, havza ve kıyı koruma ve geliştirme projeleri, bataklık projeleri, kırsal kalkınma projeleri, organize sanayi bölgeleri gibi projelerin Ajanslar aracılığıyla ulusal, bölgesel ve yerel önceliklere göre planlanması ve desteklenmesi geçmiş yıllarda yanlış örneklerine sıkça rastlanan gereksiz ve verimsiz yatırım israfına mani olacaktır. Ajanslar, bu tür bölgesel nitelikli projelerin en uygun yer seçimine göre, ideal büyüklükte, en uygun şartlarda ve nitelikte ve yeterli finansmanla gerçekleştirilmesi konusunda etkin rol oynayacaktır.

4) Makro ve mikro ölçekli planlama deneyimleri, aslında her iki ölçeğin arasında ihtiyaç duyulan optimum bir plan ölçeğinin ve plan bölgesinin gerekliliğine işaret etmektedir. Esnek olmayan, son derece katı, detaylı, durağan ve her şeyi en ince ayrıntısına kadar kontrol etmeye yönelik olarak merkezden yapılan plan çalışmaları yerelde yeterli sahiplenme oluşturmadığı gibi, yerel ve bireysel farklılıkların hayata geçirilmesine bazen engel bile olmaktadır. Diğer taraftan, fiziksel planlar gibi yerelde yapılan planlama çalışmaları ise ulusal öncelikleri yansıtan, bölgeler arası etkin işbölümüne ve rekabetçi üstünlüklere dayalı stratejik bir vizyon ve hedeften yoksun olmaktadır. Sonuç olarak, yerleşmelerin sorunları uzaktan planlama ile çözülememekte; imkanları, potansiyeli, içerdiği "gömülü" yerel gelişme bilgileri ise uzaktan algılanamamaktadır. Yeni planlama ve idari örgütlenme anlayışı içinde, uygun kurumsal altyapısının oluşturulmasıyla birlikte planlamanın ilgili yerleşmelerde, yukarıdan-aşağıya değil aşağıdan-yukarıya başlatılan etkileşimli bir süreçle yapılması ve uygulanması sağlanacaktır. Gelişmiş ülke deneyimleri göstermiştir ki, bunun için en uygun ölçek bölgesel plan

ölçeği, en uygun alan ise genellikle birden çok idari sınırı (ili) kapsayan ve Ajansların kuruluşuna baz teşkil edecek olan optimum "*plan bölgesi*"dir.

5) Artan eğitim seviyesi, ulusal ve uluslararası piyasalarda etkin rekabet için gerekli örgütlenme ve dayanışma kültürü, son yıllarda yaşanan ekonomik sıkıntılar nedeniyle kalkınma amaçlı kullanılabilecek kamu kaynaklarının reel olarak artmaması gibi nedenlerden dolayı yerel aktörlerin kendi sorunlarına çözüm amacıyla oluşturdukları yerel örgütlenmeler ile bunların talepleri ülkemizin bütün yörelerinde hızla artmaktadır. Bu, bir bakıma, *"gelişen yerel ve bölgesel kalkınma bilincinin bir göstergesi olarak görülmektedir."*

Kalkınma Ajansları Kanununun ekinde yer alan istatistikî sınıflandırmaya göre Türkiye de toplam 26 kalkınma ajansı kurulacaktır. Kanunun 3. maddesine göre, Bir kalkınma ajansı, DPT Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunun kararı ile kurulacaktır. Ajansın kamu tüzel kişiliği olacak, Kanunda belirlenmeyen işlemler bakımından özel hukuk hükümleri uygulanacaktır.

Kalkınma ajansı kurmada öncelikle bir bölgeden başlanacaktır. Takdir merkezi idarenindir. Ancak yerel yönetimlerin doğrudan kuruluşu bir etkisi bulunmamakla birlikte, kalkınma ajansı kurma önceliği objektif kriterlere göre olmalıdır. Bu kriterlerde, bölgede yer alan mevcut yerel kalkınma projeleri, yatırımlar, özel sektör faaliyetleri gibi bir çok kriter öne çıkacaktır. Dolayısıyla yeni kurulacak bir sistem olacağından, yerel yönetimlerin bu konuda gayretli olmaları gerekir. Kalkınma ajansı kurulduktan sonra konuyu değerlendirme yoluna gitmemeleri gerekir.

Belediye ve il özel idareleri kanunlarının yenilenmesi yerel kalkınmaya fırsat vermek içindir. Kendi sorumlulukları içinde ileriye görebilecek plan, proje ve yönetimlerin kurulmasını mevzuat elvermektedir. Bu arada kalkınma ajanslarının kurulması da önemli bir yenilik olmuştur. Gerçi kalkınma ajanslarının yerel yönetimlerin hareket alanını kısıtlayacağı düşünülebilir. Bu düşünce tarzını kabullenmek doğru değildir. Çünkü, Bu Kanunun 7. maddesi ve devamında teşkilatı düzenlenmiş ve 10.

maddesi yönetim kurulunu düzenlemiştir. *"Yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenir."* Denildiğine göre, yerel yönetimler de, kalkınma ajanslarının yönetiminde yer almaktadır. Ayrıca Kanunun 5/(a) bendinde açıkça, yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak, kalkınma ajanslarının görevleri arasında sayılmıştır. Bu maddede sayılan diğer görevlerin çoğunluğu yerel yönetimlerin kalkınma hamlelerine katkı yapmaya yöneliktir.

III. SONUÇ

Kalkınma ajansları, yerel yönetimlerin, başta merkezi idare olmak üzere, tüm kamu ve özel sektör ve özel toplum kuruluşlarıyla işbirliğini geliştirecektir. Hukuki olarak alt yapısı henüz olmasa da kurulduğunda kamu kaynağını kullanacağından yerel yönetim yöneticilerinin şimdiden konuya eğilmelerinde fayda vardır. Çünkü kalkınma ajansları, kendi bölgeleri içinde faaliyet gösterecek, yıl sonları geldiğinde ne kadar proje üretilmiş, kime katkı yapılmış ortaya çıkacaktır. İleriye dönük plan ve projelerle hızlı davranan yerel yönetimler bundan karlı çıkacaklardır.

Kalkınma, teknolojilerle yürümektedir. Yerel yöneticiler en az yirmi yıl ilerisini görebilecek projelerle ortaya çıkmalıdırlar. Şu anda şehrin tüm hizmetlerinde teknolojinin kullanımını sağlayan kent bilgi sistemleri bile bazı belediyeler bakımından olağan bir durum haline gelmiştir. Belediyeler yeni imar planlarını bile artık

teknolojinin yirmi yıl sonraki haline göre tasarlamalıdır. Yerel yönetimlerin şirketleri varsa özellikle üniversite işbirliği ile teknoloji alanlarına yatırım yapabilmelidirler.

Hukuki kalkınma, yerel yönetimin, sosyal şehir, insan haklarına saygılı şehir, hukuk şehri ve demokratik şehir ilkelerini yaşamakla elde edilir. Bunun bir diğer anlatımı, kurumsal şehir haline gelmektir. Böylece markalaşmış şehir unvanı kazanılabilir. Yerel kalkınmanın nihai hedefi de o bölgeye has dinamikleri içine alan markalaşmış şehre dönüşebilmektir.

Mart -2006

SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ HUKUKİ NİTELİĞİ

I. GİRİŞ

Sivil toplum kuruluşu kavramı, çok kullanılan önemi giderek artan bir kavramdır. Hukuki olarak yeni ortaya çıkmış bir müesseseye değildir. Çoğunlukla özel hukuk tüzel kişilerinden oluşan ve belli bir amaç doğrultusunda yapılan bir sınıflandırmayı ifade eder. Hukuki olarak Medeni Kanunumuzda özel hukuk tüzel kişilikleri olarak dernek ve vakıflar düzenlenmiştir. Ayrıca bu iki müessesenin kendi 5253 Sayılı Dernekler Kanunu ile 2762 Sayılı Vakıflar Kanunu bulunmaktadır.

Temel Kanun dernek mevzuatı olmak üzere, sendikalar için 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu, siyasi partiler için, 2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu, kooperatifler için 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu, meslek odaları ve borsalar için 5174 Sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Borsalar Kanunu bulunmaktadır. Bunların dışında yine birlik anlamında sektör bazında bir takım özel Kanunlar bulunmaktadır.

Sivil toplum kuruluşlarının hukuki niteliği, yukarıda ayrı ayrı mevzuatlarını saymaya çalıştığımız dernek, vakıf, sendika, siyasi parti, kooperatif ve meslek odaları ve buna benzer kuruluşlar ile bu kuruluşların birlik ve platformlarından oluşan bir bütünün adıdır. Bir elin nesi var iki elin sesi var atasözünden de anlaşılacağı üzere tümü özel hukuk anlamında bireylerin sesi olduğundan demokrasi anlamında değer ifade etmekte ve gün geçtikçe

Türkiye'de önemli bir güç halini almaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının her birinin bir kuruluş merkezi bulunmakla birlikte şubeler vasıtasıyla ülke geneline ulaşabilmektedirler. Ancak tüm kuruluşlar için bu şekilde olmaz. Bu yüzden doğrudan demokrasi anlamında buldukları yerler için yönetme -yönetilme ilişkisinde özellikle de yerel siyasette pozitif etkiye sahiptirler.

II. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ AMAÇLARI

Sivil toplum kuruluşları, sosyal ve ideal amaçlar için kurulur. Ticari amaçlar için kurulmazlar. Bazılarının ticari işletmeleri bulunsa bile bu amaç değil, amaç için araç hükmündedir. Amaç sosyaldir. Sosyallik, aile, çevre, sağlık, eğitim, tarih, kültür, dil ve din gibi devleti oluşturan millet unsurunun kavramlarıdır. Devlet milletiyle ayakta durur ve saydığımız unsurları zinde tutabilmek uğruna sivil toplum kuruluşları ortaya çıkmış ve sayıları yüz binleri geçmiştir.

Sivil toplum kuruluşlarının amaçlarının sosyal olması, Anayasamızın nitelikleri arasında yer alan sosyal devlet anlayışının bireye yansımalarının bir sonucudur. Devlet yönetir. Ancak sivil toplum kuruluşlarının amacı da bir nevi gönüllü yönetimdir(Yaman, 2006,s.1). Bireyler olarak yönetilirken, yönetime mevzuat çerçevesinde katkı yapmak, bir diğer anlatımla hukuk devletin gerçekleşmesini istemek, haklarımızı yerinde ve uygun şekilde kullanmaya bağlıdır. İşte sivil toplum kuruluşları bireylerin bilinçlenmesine ve devletin bir parçası olduğunun hatırlatılmasına hizmet ederler. Kamu görevlilerinin yönetici makamında yer alanlar, yönetim görevini yasal mevzuat çerçevesinde yerine getirirler. Oysa sivil toplum kuruluşlarından herhangi birini kurmak ve yönetmek, isteğe bağlı olduğundan ve ücret almak amacıyla da yapılmadığından, bir gönüllü yönetimdir.

Gönüllü yönetimiyle gerçekleştirilen sivil toplum kuruluşlarına girmek veya kurucusu olmak, devletin bir parçası olduğunu göstermek, inandığını desteklemek, toplum içinde yalnızlıktan kurtulmak, toplum içinde tanınmak, bilgi ve beceri kazanmak, geliştirmek veya korumak, yeni çevreler edinmek, yardım gibi ahlaki değerleri yaşatmak içindir. Bunları çoğaltmak

mümkündür. Çünkü bireyin iç alemini bilemeyiz. Biz sadece dışa yayılan iradesine göre bunları sıraladık.

Sivil toplum kuruluşları amaçlarını kendileri belirler. Ancak nihai sınırını Anayasanın temel ilkeleri çizer. Bu bağlamda her ne kadar gönüllü yönetimi olsa da, gelişen dünyada vazifelerin paylaşıldıkça güzelleştiği hakikati anlaşılmaya başlamıştır.

Yeni düzenlemeler, artık yönetimde sivil toplum kuruluşlarının da olması gerektiğini ortaya koymaktadır. Mesela yerinden yönetiminin aynası olan belediyeler bakımından hemşehri hukuku adı altında kent konseylerine sivil toplum kuruluşları da alınmıştır. Dolayısıyla kent konseyine katılmak gönüllülük değil, bir zorunluluktur.

5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanununun 6. maddesi uyarınca, korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili olarak sivil toplum kuruluşlarının bildirim zorunlulukları bulunmaktadır.

2872 Sayılı Çevre Kanununun 3,4 ve 6. maddeleri uyarınca çevre bilinci oluşturmada sivil toplum kuruluşlarının aktif katılımı vardır.

5449 Sayılı Kalkınma Ajanlarının Kurulması Hakkındaki Kanunda da sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğine ilişkin hükümler yer almaktadır.

2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 17. maddesi uyarınca da belediyenin bu amaçlı imar planları için sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapması gerekmektedir.

5402 Sayılı Denetimli Serbestlik Kanunu uyarınca da soruşturma, kovuşturma ve salıverilmeye muhatap olmuş kişilerin denetim sürelerinde topluma kazandırılmaları için ilgili makamların sivil toplum kuruluşlarıyla da ortak çalışma öngörülmektedir. Sayılı sivil toplum kuruluşlarının yönetime katkı yaptığı düzenlemeleri çoğaltmak mümkündür. 9. beş yıllık kalkınma planında da benzer hususlar yer almaktadır.

Belediyeler açısından kent konseyi, iyi yönetim anlamında önemli bir oluşumdur. Yerel bazda sivil toplum kuruluşları yönetime katılarak, kentin hak ve hukukunun korunması, sosyal

yardımlaşmanın ve dayanışmanın oluşumunu sağlarlar. Böylelikle saydamlık, hesap sorma, hesap verme ve sorumluluk gerçekleşmiş olur. Belediye Kanununun 77. maddesiyle belediyelere, yönetime katılmada gönüllülüğü (Yordam, 2005, s. 17) geliştirme görevi verilmiştir. Ayrıca da bu hükme dayalı olarak İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği de yayınlanmıştır (09.10.2005 T ve 25961 Sayılı RG). Gönüllü katılım için bireyler akla gelse de asıl rol oynayacak olanlar sivil toplum kuruluşlarıdır. Amaçlarına bakıldığında gönüllülük bunların işidir. Hatta Dernekler Kanununun 25. maddesine göre platform oluşturabilme imkanı verilmiştir. Dolayısıyla herhangi bir sivil toplum kuruluşu da gönüllü katılım faaliyetlerinde aktif rol oynayabilir.

Yasal düzenlemelerde muhatap olarak hep sivil toplum kuruluşları alınmıştır. Oysa sivil toplum kuruluşları yüz binlercedir. Gerçi hizmet yerindekiler anlaşılrsa da bunların sayılarının fazlalığı nedeniyle hangisi esas alınacaktır. Bunlardan biriyle yapılan işbirliği, hepsi yerine geçmediğine göre problemlerle karşılaşmak mümkündür. İdarelerin takdirine bırakmak yerine yasal düzenlemelerde bir belirleyicilik bulunmasında fayda vardır.

III. SONUÇ

Aynı faaliyet alanında aynı türden veya farklı türden kuruluşların, hukuki olarak dernek, vakıf, sendika, meslek odası ve bunlar arasında birlik veya platform olarak adlandırılan sivil toplum kuruluşlarının sayıları gittikçe artmaktadır. Sayıların artması, alandaki çeşitliliği yansıtması bakımından olumlu bir durumdur. Ancak amacı tek başına gerçekleştirmede yetersiz kalabilir. Bir kişinin bir fidanı dikmesi, dikilenleri sulaması, ilaçlaması, kesmesi, bakımını yapması yerine, birinin dikmesi, birinin sulaması, birinin kesim için çalışması süreyi kısalttığı gibi üç kişi yerine tabiri caizse, üç tane birin yan yana gelmesi gibi 111 kişi kuvvetine çıkar. Bu da işbirliği sayesinde olur. Kendi türünde birleşme yolu federasyon ve konfederasyon şeklinde olmaktadır. Ancak bir dernekler grubu ile sendika, vakıf veya meslek odasının birlikteliğini düzene koyan yasal bir düzenleme yoktur. Bu yüzden muhatap olarak sivil toplum kuruluşları alınmışsa, sivil toplum kuruluşları ortak hareket alanı için yasal bir düzen-

leme yapılmalıdır. Farklı alanlarda bu tür çerçeve kanunlar bulunmaktadır. Aynı şekilde önemli bir güç teşkil eden sivil toplum kuruluşlarının işbirliği ve koordinasyonunu sağlayan bir çerçeve kanun olmalıdır. Düzenlemelerde hep sivil toplum kuruluşlarından bahsedilmekte ancak sayısı, sınırı ve kapsamından bahsedilmemektedir. Ayrıca sivil toplum kuruluşları da kabuklarına çekilmemelidirler. Özellikle benzerlerini devamlı takip edip kıyaslama yapabilmelidirler. Böylelikle faaliyetlerini objektif etkilenmeden hukuki çerçevede yapabilme fırsatı doğacaktır.

Uygulamada da görüldüğü üzere sivil toplum kuruluşlarında görev yapanların belli bir yaşın üstündedir. Gençliğin de bu tür faaliyetlerde bulunmasında fayda vardır. Gerçi Dernekler Kanunu çocuk derneklerinin kuruluşunu öngörmüştür. Ancak diğerlerinde kanunen fiil ehliyetini kazanmış her gencin gönüllülük işlerinde de yer alması sağlanmalıdır. Buna yönelik ödüllendirme yöntemleri uygulanabilir. Yerel siyasetçilerin başarılı olanlarının geçmişlerine bakılırsa hep sivil toplum kuruluşu deneyimi olduğu kanaatindeyim.

Temmuz-2006

YAMAN, Y., " Gönüllülük Psikolojisi ve Gönüllü Yönetimi", Sivil Toplum Dergisi, C. 1, S. 2, s. 99-107 (www.siviltoplum.com/makale_03.07.2006)

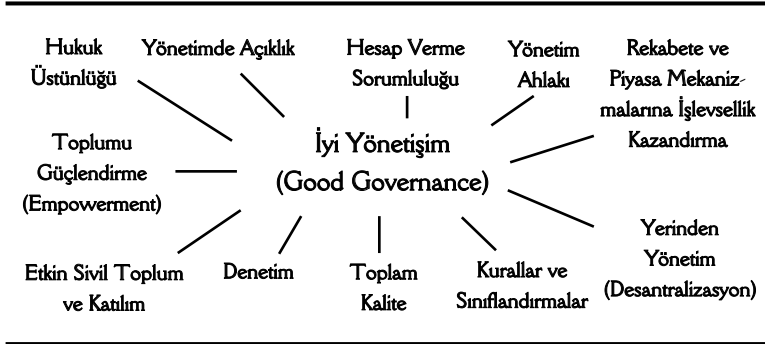
YORDAM, A., "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Hemşehrilerin Gönüllü Katılımı", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, C. 10, S.10, Ekim 2005, s. 17-19

İYİ YÖNETİŞİM BAKIMINDAN MAHALLE MUHTARLIKLARINA DÜŞEN GÖREVLER

I. GİRİŞ

İyi yönetim (good governance), gerek kamu sektöründe gerekse özel sektörde son yılların önemli kavramlarından biri haline gelmiştir. Özel sektörde özellikle bankalar(Alparslan, 2000, s. 95) ve sermaye piyasası kurumları için(Tüsiad, 2002) bu kavram kurumsal yönetim(corporate governance) olarak adlandırılmıştır. Hem kamu sektörü için hem de özel sektör için amaç aynı olup, iyi bir yönetim anlayışı sağlamaktır. Bir diğer anlatımla, kurumların iyi yönetilmesi veya nasıl yönetildiğinin ve denetlendiğinin ortaya çıkarılması sistemidir. Bu, bir takım düzenlemeler yapılarak değil ancak yönetim anlayışının değişmesiyle belirgin hale gelecek bir husustur. Bu anlayış değişikliği, gerek hak sahipleri gerekse kamuoyunun menfaatlerine zarar vermeyecek şekilde mali ve insan kaynaklarının kuruma çekilmesi, verimli çalışması ve bu sayede de uzun dönemde ekonomik kazanç oluşturarak istikrar sağlamasını mümkün kılan Kanun, yönetmelik ve ilgili isteğe bağlı özel sektör uygulamalarının yerine getirilmesi ile mümkün olabilir. Böylelikle ilgililerin sorumlulukları ortaya çıkar ve kamuyu aydınlatma esasları doğrultusunda etkin bir yönetim anlayışı doğar.

Aktan, iyi yönetişimin unsurlarını arka sayfadaki şekilde görüldüğü gibi belirtmiştir. (Aktan 2002)



Belediyelerin yönetim sistemi, 5393 Sayılı Kanun ile geniş bir şekilde belirlenmiştir. Bir kamu birimi olarak belediyelerde iyi yönetim, temsil, katılım ve denetim ayaklarının iyi çalışması ile sağlanır. İyi yönetim, sivil toplum kuruluşları etkinse, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğuna uyuluyorsa, kurallar ve sınırlamalar hukukun üstünlüğüne dayanıyorsa ve etik kurallar hayata geçiriliyorsa vardır. Böylece rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerini ve dünyada gerçekleşen yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere uyumunu sağlayan kurumlar, iyi yönetimi gerçekleştirmiş olur.

Belediyelerde iyi yönetişimin unsurlarından biri de yerinden yönetimin gereği olarak aktif katılımdır. Bu katılım, gönüllü katılımdan başlar ve zorunlu katılımlara kadar giden bir süreçtir. Mahalle muhtarlıkları, bunlardan biridir. Belediyenin sınırları içinde meskun alanlarda yer alan ve sınırları belli olan yerlerde yaşayan halkın bazı hizmetlerini görenler küçük birimdir (Aytaç, 1995, s. 29, Gözübüyük/ Tan, 1998, C.1, s. 230)

II. MAHALLE MUHTARLIKLARININ KURULUŞ ESASLARI VE GÖREVLERİ

A- Kuruluş

İdare hukuku anlamında mahalle muhtarlıklarının tüzel kişiliği yoktur. Tüzel kişiliği olan köy muhtarlıklarıyla doğrudan bir ilgisi yoktur. Seçimle göreve gelmesinden dolayı bir nevi yerel yönetici algılanmasına rağmen ağırlıklı olarak merkezi idareye ilişkin

görevler yapmaktadır. Böylece hem merkezi idarenin hem de yerel yönetimin bir nevi temsilciliği mesabesinde (Koçberber, 2005, s. 105). Ancak 5393 Sayılı Belediye Kanununun 9. maddesi ile belediye ile ilişkilendirilmiştir. Bu ilişkilendirme yerindedir. Çünkü mahalleler doğrudan belediyenin hizmet alanlarında kalmaktadır. Seçimle işbaşına gelmiş bir mahalle yöneticisinin yerinden yönetim anlamında belediye yönetimiyle bütünleşmesinden başka bir şey düşünülemez.

Belediye Kanununun 9. maddesi, aşağıdaki gibi düzenleme yapmıştır.

"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 iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür.

Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması 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."

1580 Sayılı Kanun döneminde de kurulması ile ilgili hususlar benzer olmakla birlikte yukarıdaki 3. ve 4. fıkralarda da bulunmamakta idi. Kuruluş şartları için 4541 Sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanunda herhangi bir düzenleme yoktur. Ancak bu Kanuna göre 1945 yılında çıkarılan 3/2312 Sayılı Tüzük de hane sayısı ile ilgili şartlar bulunmaktadır.

Mahalle muhtarlığı kurulması, bir belediye için 20-30 yıl ileriye

görebilmek demektir. Çünkü, kendi halinde oluşan bir kalabalıklaşma o yeri zorunlu olarak mahalle haline getirmemelidir. Belediyenin stratejik planları her ne kadar bu kadar uzun olmasa da yine de ileriye dönük planlar bir yerin kısa sürede yerleşim yeri olmasına yol açabilir. Demek ki, bir belediye başlangıçta yapacağı bir imar plan revizyonları ile geleceğe yol çizebilmekte ve o yere ilişkin yatırımları ile yeni bir dünya şehri görünümü oluşturabilmektedir.

B- Görevleri

Mahalle muhtarlıklarının görevleri 4541 Sayılı Kanunda sayılmıştır. Bu görevlerin merkezi idareyi ilgilendiren kısımlarını saymıyoruz. Çünkü amacımız belediye yönüyle iyi yönetişimde mahalle muhtarlıklarına düşen görevler olduğundan sadece bu kısımlarına yer veriyoruz. Zaten 5393 Sayılı Belediye Kanununda bu yön ele alınmıştır.

- * Mahallenin ortak ihtiyaçlarını belirlemek
- * Mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek
- * Belediye ve kamu kurumları ile ilişkileri yürütmek ve işbirliği yapmak
- * Mahalle ile ilgili olarak görüş bildirmek veya istenen görüşlere cevap vermek
- * Zabitanın görevlerine giren konularda mahalle ile ilgili olarak zabıtaya haber vermek
- * Kent konseylerine katılmak

Belediyeler yerinden yönetim için vazgeçilmez kurumlardır. Bunun içinde mahalle muhtarlıkları da halka en yakın olmada ve ortak ihtiyaçlarının tespitinde en önemli birimlerdir. Dolayısıyla bir belediye için iyi yönetişimin unsurlarından olan, yerinden yönetim, etkin bir sivil katılım, toplam kalitenin sağlanması, hesap verilebilirlik, kent bilgi sistemlerinin kurulması, şeffaflık ve diğerlerinin yaşatılabilmesi belediye ile mahalle muhtarlıklarının iyi ilişki içinde olmasıyla sağlanacaktır.

Mahalle muhtarları uygulamada da olduğu gibi bir takım belgeler vermek veya tasdik etme görevi dışında aktif olarak yönetime

katılmada geri durmaktadırlar. Belediye hizmetlerine gönüllü katılım adı altında bir müessese kurulmuştur. Gönüllü katılım fikri önce mahallede oluşur. Beyin fırtınası aynı mahallede sık sık görüşen kişiler arasında daha iyi yapılır. Mahalle muhtarları mahallenin ortak ihtiyaçlarını belirlemede kilit rolü üstlenmelidir. Mahalledeki aktif katılım belediye yönetimine yansıkça hem denetim sağlanmış hem de aktif katılım sağlanmış olur. Bilen toplum olma bilincinin ilk staj yeri mahallelerdir.

III. SONUÇ

Değişik Kanunlarda görevleri ile ilgili hükümler bulunan mahalle muhtarlıkları, belediye yönetiminin yeni dünya düzeninin iyi yönetim olarak adlandırdığı yeni yönetim anlayışında önemli yere sahiptir. Klasik belediye hizmetleri bile mahalle birimlerine göre şekillenmektedir. Her ne kadar mahallenin ihtiyaçlarını gidermek belediyenin görevi olsa da mahalle halkının da muhtarlıkları vasıtasıyla hak araması en tabii haklarıdır. Hukuki olarak hak aramasını bilen bireyler belediye yönetimlerini dinamik tutar.

İyi yönetişimde ilişkiler ve uzlaşma yumağı yer almaktadır. Bireyler, hür iradesi ile yönetim ve katılımda aktif olabilecek temsilcilerini seçtiklerinde, onlar belediye yöneticileri ile yakın bir iletişim içerisinde bulunarak kamusal kararlara katılabilirlerdir. Bu husus, yöneticilerin güç ve yetkilerini kötüye kullanmamaları için onları denetleme anlamı verir.

Şüphesiz, mahalle muhtarlığı ile belediye ilişkilerini sağlıklı tutmak yetmez. Bizler de birey olarak mahalle muhtarlığını hukuki zeminde dilek ve isteklerimizle dinamik tutmalıyız. İyi yönetişim, her yönetim biriminin olduğu yerde vardır. Bir nevi oto kontrol sistemidir.

Haziran -2006

-
- AKTAN, C. C., İyi Yönetişim, <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/>
 ALPARSLAN, M., "Bankalarda Kurumsal Yönetim", Bankacılar Dergisi, Mart 2000, S. 32, s.94-101.
 AYTAÇ, F., Mahalle Muhtarının El Kitabı, Ankara, 1995
 GÖZÜBÜYÜK, A.Ş./ TAN, T., İdare Hukuku, C. I, Ankara, 1998
 KOÇBERBER, S., "Yeni Belediye Yasası ile Mahalle Yönetimi", Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart 2005, S.56, s.103-114
 TÜŞİAD, Kurumsal Yönetim En İyi Uygulama Kodu: Yönetim Kurulunun Yapısı ve İşleyişi, İstanbul, 2002

AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE KÖYLER ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

I. GİRİŞ

Bugüne kadar yazılarımızda ağırlıklı olarak belediyelere yer verdik. Dikkatli okuyucularımızın hatırlayacağı üzere **YEREL SİYASET** de, uygulama ve hayatın gerçeklerine yönelik bazı yazarlarımızın yazıları da başta benim severek okuduğum kısımlardır. Dolayısıyla bu sayının konusu, AB politikaları ve yerleşme olunca ben de farklı bir yazı yazmayı uygun gördüm.

Hepimizin birey olarak mutlaka bir ya da birden fazla amacı vardır. Memur olup kamu hizmeti vermek, esnaf veya tacir olup ekonomiyi canlandırmak, işçi olup işverene ücret karşılığı çalışmak, siyasete girerek yerel ya da merkezi yönetim bağlamında ülke geleceğini şekillendirmek gibi. Bu saydığım alanların dışında kalan yok mu dersiniz tabi ki var. Bu, saydığımız sahalara birey yetiştiren ve ülke nüfusunun çoğunluğunu oluşturan köylülerdir. Milletın efendisi sayılan bu kesim cumhuriyetin kurulduğu günden beri ulusal politikaların merkezinde yer almıştır. İlk ve ortaokuluna beş kilometre yürüyerek giden ve gaz lambasında ders çalışarak köyde yetişmiş biri olarak ben de kendi kendime sordum. Köyler nasıl kentlilik bilincine kavuşur ve hayat standartları yükselir? Köylerin AB politikası var mı? Bu soruları artırmak mümkün, ancak düşünmemiz yetecektir. Yüzde yetmişlere varan oranda gerek merkezi

idarede gerekse yerel yönetimlerde hizmet verenlerin gerekse de özel sektörde çalışanların mutlaka bir köy bağlantısı vardır ve köy yaşantısı olmuştur. Dolayısıyla herkes sosyal sorumluluk anlamında ben köyüm için ne yapabilirim sorusunun cevabını aramış mıdır?

Bilindiği üzere, sosyal sorumluluk, toplu yaşamının getirdiği sonuçtur. Bireyin hem kendine karşı hem de en yakın çevresinden bütün dünyaya kadar uzanan alandaki tüm davranışlarını yansıtır. Bireyin davranış biçimlerini toplumsal düzen kuralları tayin etmektedir. Dolayısıyla sosyal sorumluluk sadece mevzuata uygun hareket etmek değil, mevzuata uygun olsa bile daha ilerisi anlamında ahlaki değerlere de uygunluğu ifade eder ki, zorunluluktan çok gönüllülük ilkesine dayanır. O nedenle de büyük ölçüde bir eğitim ve kültür meselesidir.

II. KÖY POLİTİKALARI

Şehirlerde karşılaşılan sorunların bir kısmının çözümü köylerle ilgilidir. Nüfus artışı kentleşme değildir. Genellikle köylerden kentlere doğru sürekli göç olmaktadır. Köy dahilinde daha iyi bir yaşam tarzı aramak yerine şehre göç ederek çözüm aranmaktadır. Bazı köyler için orada yaşayanların yaş ortalaması ellinin üzerindedir. Sadece anne ve baba veya bunlardan biri kalmış evlatlar şehirlindedir. Köyün genç nüfusu azaldığı için geleceğe yönelik hiçbir strateji üretilmez ve böyle köyler kurulduğu gibi kalmıştır. Bazı köyler vardır ki, yerinde kentleşmiş insanları da kentlileştirmiştir. Böyle köyler incelendiğinde görülecektir ki, köyüm için yapacaklarım bitmedi diyenleri fazladır o köy halkı da sosyal sorumluluğun bilincindedir. En azından böyle köylerde de başta eğitim seviyesi olmak üzere hayat standartları artmıştır.

Cumhuriyet tarihine bakılırsa, köyler hep ulusal politikaların odağını oluşturmuştur. Köy Kanununun çıkarılması bunların başında gelir. 442 sayılı Köy Kanununa bakıldığında Köy, nüfusu iki binden aşağı olan, cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan, kanunla kendisine verilen işleri yapan bir tüzel kişilik olarak tanımlanır. Gerçi Belediye Kanunu uyarınca belediye kurulabilmesi için nüfus sınırı 5.000 olması gerektiğinden bu sınırın

altında kalan yerlerde köy hükmündedir. Ülkemizde bulunan köylerin sayısı 35 binin üzerindedir. Köy tüzel kişiliğinin organları, Muhtar, Köy Derneği ve İhtiyar Heyeti'dir. Köy tüzel kişiliğinin yürütme organı olarak muhtar, hem bir yerel yönetim birimi olan köy idaresinin başı ve yürütme organıdır, hem de merkezi idarenin köydeki görevlisidir. Köy derneği, danışma ve karar organıdır. Köy tüzel kişiliğinin üçüncü organı olan ihtiyar meclisi köye ait işlerin görülmesini görüşüp düzenleyen, bu amaçla yürütmeye ilişkin kararlar alan ve bunları denetleyen bir organdır. Köy Kanunu bir bütün olarak incelendiğinde çıkarıldığı yıla göre gerçekten mükemmel denilebilir. Çünkü gerek köyün zorunlu işleri gerekse isteğe bağlı işleri ile başta köy muhtarının ve köy ihtiyar heyetinin görevlerinin nasıl bir köyde yaşanması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Köylü çiftçi demek değildir. Gerçi köy politikalarında üstelik AB müzakere sürecinde tarım ve kırsal kalkınma başlı başına bir bölümdür. Ancak Türkiye topraklarının büyük çoğunluğu tarıma dayalı olduğu için köylüden ziyade çiftçi devletin öncelikli muhataplarındandır. Köye yol getirmek, elektrik getirmek, su getirmek en temel görevler iken bu gün bunlar hemen hemen bütün köylerde bulunmaktadır. Bununla birlikte eğitim, sağlık, bayındırlık, girişimcilik her köyde yoktur. Bunlar devletin vazifeleri arasında yer almakla birlikte köyde oturanlar ile köye manen bağlı olan (köyüm için yapacak şeylerim var diyen) kimseler için de bir sorumluluktur. Kendi köyüm için örnek verecek olursam, şirin bir tarım ve orman köyüdür. Orman ürünleri bağlamında bir hukukçu olarak yıllar önce düşündüğümde köy mevzuatı içinde tarım ve orman kalkındırma kooperatifçiliği çok cazipti. Köylüye gelir artırması bağlamında önemini anlattığımızda tüm köylü üye olmuştu. Bugün için kooperatifleşme anlamında bayağı bir mesafe almıştır. Bugün için kooperatifleşme önemini daha da artırmıştır. Çünkü AB ülkelerinde birlik anlamında tüzel kişilikler muhatap alınmaktadır. Destek kredileri ve yardımlar bunlar üzerinden verilmektedir. Atalarımız zaten boşuna dememiş birlikten kuvvet doğar diye. Dolayısıyla her sorumlu vatandaş mesleğine göre köyü için elinden geleni köyüne aktarabilmelidir. Ormancı, ziraatçi, mühendis, mimar

gibi her bir meslek grubunun yaşadığı çevreye bir hizmeti olmalıdır. Herhangi bir hizmeti başlatmakta yetmez, eğitim hizmetleri ile bilgi seviyelerini artırmaya devam etmekte bir vazife olmalıdır.

Köylerde kamu hizmeti anlamında okullarda öğretmenleri, camilerde imamları ve köyün muhtarını görüyoruz. Köy Kanununun 23. maddesi de bu iki kamu görevlisini köy ihtiyar heyetinin azası saymıştır. Dolayısıyla köylerde eğitim ve devlet desteğinin önemi ortaya çıkmaktadır. Köy ihtiyar heyeti yine Kanun gereği haftada en az bir kez toplanmak zorundadır. Uygulamaya gelince bunun hiç de böyle olmadığı aşikardır. Nedenine gelince muhtar her ne kadar devlet memuru ve köyün başı ise de neticede o da köylüdür ve ağırlıklı olarak da çiftçidir. Diğerleri gibi işi çoktur, bu işler arasında köyün yönetimi külfet gibi gelebilir. Tabi ki, bunu tüm muhtarlar için söylemiyoruz. Köy Kanununun hükümlerini bilen öyle muhtarlar da vardır ki, bugün köylerini kentleştirmişler ve AB'nin gördüğü cazibe merkezlerine dönüştürmüşlerdir. Köy muhtarlarının maaşı da belli bir seviyeye çıkarılarak, sadece vazife yapmak anlamında cazibeli hale getirilmelidir. Köy bir yerel yönetim birimidir ve ağırlıklı olarak il özel idaresi ile ilişki içindedir. Köy hizmetleri genel müdürlüğünün kaldırılmasıyla köylere yapılan devlet hizmetlerinde muhatap il özel idareleri olmuştur. Bir köy muhtarı plan ve projeleri ile köyü için aralıksız hizmet yapmalıdır. Bu gün Anadolu da çoğu köylerin girişleri kilit parke taşı ile döşenmeye başlamıştır. Bu köy muhtarlarının aktif rollerinin bir sonucudur.

Şehirlerde halk, belediye başkanlarını seçerken önceki mesleki deneyimlerine ve dürüstlüklerine bakmaktadırlar. Köylerde ise, en azından kişiliği ile birlikte ev düzenine de bakılsa iyi olacaktır. Çünkü yaşantısı ile örnek olmayanın, başkalarına aynı şeyleri yaptırması güç olur. Bir yabancı ile bir köy ziyareti yapıyorduk. Köyün içinden geçerken gördüğümüz bir evin ancak muhtarın evi olabileceği düşüncesi ile sorduğumuzda gerçekten muhtarın evi idi. Köy Kanununa göre, evler badanalı, ahırları evlerden ayrılmış, pis suları kapalı alanlara akacak şekilde dizayn edilmesi gerekmekte idi. Dolayısıyla köy muhtarı bunları bildiği için kendi evinde uygulamıştı. Bunu önce muhtar

uygulamalı ki, köylüye de zorunlu olarak uygulatsın.

Köy politikalarını bugüne kadar çoğunlukla siyasetler yapmışlar ve bakış açılarına göre siyasi tarihte iz bırakmışlardır. Toprak reformu, köy enstitüleri, ziraat bankası, merkez köy, köykent, tarım kredileri, tarım sigortası, yeşil kart, okuma yazma seferberlikleri, doğrudan gelir destekleri uygulamaları akıllarda iz bırakmıştır. Köylülerin kendilerince geliştirdikleri politikalar ise çok sınırlı kalmıştır. İşte AB sürecinde köylerde mevzuatın çizdiği ölçüde kendi politikalarını kendileri çizmeleri gerekmektedir. Köy Kanununda daha önce yabancıların mülk almaları yasaktı. Bu madde kaldırıldığı için mülk satışı yasal hale gelmiştir. Bunu peşin fikirle reddetmek yerine köylülerin arzularını değerlendirme konusunda bilinçlendirilmesi daha uygun bir politika olacaktır.

Hayat standardını artırmada gelir seviyesi önemli bir etkidir. Köylü çiftçi demek değildir ama çiftçi köylüdür. Bu bağlamda gelir seviyesi, iyi üretim ve iyi pazarlama ile olur. Devlet, elbette üretilen ürüne desteğini uluslar arası rekabeti sağlayarak verecektir. Ancak genel bir anlayışımız olan, bu yıl nar iyi para etti biz de nar dikelim. Bu yıl kiraz iyi para etti arazilerimizi kirazla dolduralım. Bu yıl karpuz çok ucuza gitti bir daha ekmeyelim gibi uygulamalardan vazgeçmeliyiz. Burada devreye köy politikalarının oluşmasında köyüne manevi bağı olduğunu düşünen insanların girmesi gerekir. Üniversiteler, belediyeler, il özel idareleri, kooperatifler, borsa, oda ve birlikler kanalıyla eğitim, seminer, gezi, uygulama, tanıtım gibi faaliyetleri devreye sokmak gerekir. Böylece üretimde teknoloji kullanılabilir duruma gelebilir, maliyet azalabilir, kalite artabilir ve neticede de iyi bir pazarlama ile dünya ile rekabet edecek seviyeye gelmiş oluruz.

III. SONUÇ

Kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla bir arada yaşadığımız çevrenin en küçüğü köylüdür. Toplu yaşamının olduğu yerlerde sosyal sorumluluk vardır. Sosyal sorumluluk aynı yerde yaşamamak bile bir zamanlar yaşadığımız veya ara sıra gidip yaşadığımız çevreye de sorumlu olmamızı gerektirir. Doğduğun yer mi doydüğün yer mi diye soranlara ben her

ikisi diyorum. Çünkü geldiğimiz yeri unutmamak, gideceğimiz yeri de unutmamamızı sağlar. Bu yüzden köy kalkınması için görev sadece devletin değildir. Belki otuz yıl sonra köylerin en cazibeli yerler olacağına inanıyorum. Bunun da sağlanması şimdiden yapılacak bir stratejik planlamaya bağlıdır. Bu planda ilk görev, çerçeve çizmede devletin olacaktır. Köy Kanununa göre, muhtarlarda bir takım özellikler aranmalı, vazifesinin sadece köyünü, köy ihtiyar heyeti ile birlikte yönetmek olduğunu iyi bir ücret politikası ile belirlenmesidir. Köylerde kamu hizmeti veren öğretmen, imam dışında köyün özelliğine göre (orman, tarım, turizm gibi) eğitim uzmanları görevlendirilmedir. Ancak bu uzmanların köy şartlarını ve yaşantısını bilmeleri gerekir. Aksi halde kaynaşma sağlanması zor olur. Köylü ve çiftçi ayırımını yaparak, özellikle çiftçiler için doğrudan gelir desteği yerine ürün desteği sistemine dönülmelidir. Köy muhtarlıklarınca köylerinden çıkmış belli yerlerde görev yapanlar varsa yılın belli günlerinde bir araya gelmeli ve köyün geleceği tartışılmalı, kardeş köy ilişkileri kurulmalıdır. Köyün gelir ve giderleri yerine köy bütçesi sistemi muhasebeleştirilerek kurulmalıdır. Toplam kalite anlamında örnek köyler medya aracılığı ile gösterilmelidir. Yıllar geçtikçe tekrar köye dönüşler başlayacaktır. Köyüne dönen insanlara köylünün bakış açısının değişmesi için eğitim bağlamında zihniyet değişikliğine yardımcı olunmalıdır.

Aralık -2006

BELEDİYELERDE KARDEŞ BELEYİDECİLİK UYGULAMASININ YERELLİK veya KÜRESELLEŞMEYE KATKISI

I. GİRİŞ

Kardeş veya kardeşlik, hukukta hısımlık ilişkisi içinde yer alan bir kavramdır. Öyle ki, Medeni Kanunumuza göre, kan hısımlığında ortak soydan gelen kişiler için veya sözleşmeye dayalı (evlenme ve evlat edinme) hısımlıkta da aynı derece hısımlık olarak belirlenmektedir. Bu anlamda kardeş olmanın hukuki sonucu, miras gibi nafaka gibi bir kısım hak ve yükümlülüklerin doğmasıdır. Hısımlık gerçek kişiğe has bir kavramdır. Tüzel kişilerde bu geçerli değildir. Belediyeler, kamu tüzel kişileridir. Dolayısıyla gerçek kişiler için geçerli olan kardeş olma özelliği olamaz. Ancak kardeş kavramından türetilen kardeşlik, hukuki olduğu kadar özellikle ahlaki bir kavramdır. Bu sonuca uygun olarak belediye mevzuatlarına kardeş belediyecilik kavramı girdiği takdirde o zaman kardeşlik hukuki bir mekanizmaya dönüşmektedir. Ancak çerçevesi yine kardeş kavramıyla çizilecektir.

Belediyeler, demokratik devlet ilkesinin gerçekleşmesinde, doğrudan demokrasi ile yönetime en yakın birimler olduklarından İdare hukuku anlamında yerel yönetim birimleridir. Kardeş belediyecilikle bir belediye, aynı ülke içinde veya uluslar arası başka bir belediye ile bir anlaşma yaparak kardeş belediye olmaktadır. Buraya kadar söylediklerimiz tamamen hukuki çerçevede kalmaktadır. Oysa böyle bir ilişki, yerellik ve küre-

selleşme kavramları içinde kalmaktadır. İlk bakışta birbirine zıt gibi görünen bu iki kavram, kardeş belediyecilik uygulaması yönüyle bilakis yerelleşirken küreselleşmek(Tekeli, 2005, s.1) anlamını taşımaktadır. Biz yerelleşme ve küreselleşme kavramları üzerindeki tartışmalara(Kocacık, 2001, s.193; Saylan, 1997. s. 10; Köse, 2003, s. 3; Güler, 1997, s. 75) girmiyoruz. Sadece kardeş belediyecilik uygulamasının yerelleşme-küreselleşme eksenine katkısı üzerinde kısaca durmaya çalışacağız.

II. BELEDİYELERİN KARDEŞ BELEDİYE İLİŞKİSİ KURMASI ESASLARI

A- Genel Olarak

Belediye mevzuatındaki kardeş belediyecilik esaslarının yeterince anlaşılması için gelişim süreçlerini kısaca belirtmekte yarar vardır. Birleşmiş Milletler'in tek muhatap olarak merkezi yönetimleri görme politikasının iflas etmesi karşısında, uluslararası topluluk çözümü yerel yönetimlere ve hükümet-dışı kuruluşlara yönelmekte bulmuştur. Bu süreç, yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının uluslararası düzeyde etkin ve vazgeçilmez "ortaklar" olarak kabul görmeye başlamasını sağlamıştır. 1992 Rio de Janeiro "*Yeryüzü Zirvesi*"nden başlayarak, 1994 Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansı, 1995 Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansı, 1995 Pekin Dördüncü Dünya Kadın Konferansı 1996 İstanbul Habitat II "*Kent Zirvesi*", 2002 Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi' gibi uluslar arası çalışmalar, "*küresel ortaklık*" ilkelerinin tüm dünyada kabul görmesini sağlamış ve hükümetler-arası kararların demokratikleşmesinin uluslararası dayanaklarını oluşturmuştur.

Avrupa Konseyi 15.10.1985 tarihinde Yerel Yönetimler Özerklik Şartını kabul etmiş ve bununla yerel yönetimlerin yurtdışı ilişkilerine ilişkin özendirici ilkeler koymuştur. Bunun sonucu olarak Türkiye' de 3723 Sayılı Kanunla bu Şartı onaylamış (21.05.1991 tarih ve 20877 Sayılı RG) ve akabinde de Bakanlar Kurulu Kararı(03.10.1992 tarih ve 21364 Sayılı RG) yürürlüğe girmiştir. Burada, her üye devletin yerel yönetimlerin ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel yönetimler birliklerine katılma hakkını tanıması

öngörülmüştür. Ayrıca "yerel yönetimler, yasalarda öngörülmiş olan şartlar çerçevesinde", başka devletlerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabileceklerdir. Ayrıca Avrupa Konseyi 1992 yılında Kentli Hakları Şartını kabul ederek kentlerde daha iyi, daha kaliteli, daha katılımcı ve daha sağlıklı bir yaşam için uyulması gereken ilkeleri yerel yönetimlerin onayına sunmuştur (Keleş, 2005, s.1).

Avrupa Birliği de 1990 yıllarının başında Maastricht Antlaşması ile, yerel ve bölgesel demokrasinin güçlendirilmesine destek olmak, bu yönetimlerle ilgili Birlik oluşmasında danışma organı olarak görev yapmak üzere Bölgeler Komitesi oluşturmuştur.

Somut anlamda belediyelerle ilgili olarak Haziran 1992'de Rio de Janeiro'da yapılan ve "Yeryüzü Zirvesi" olarak adlandırılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansında kabul edilen uluslararası belgelerden biri de Gündem 21'dir. Bu belgedeki gündem 21 için aşağıdakiler söylenebilir.

* Kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen "sürdürülebilir gelişme" kavramının yaşama geçirilmesine yönelik bir eylem planı niteliğindedir.

* İnsanın temel gereksinimlerinin karşılanmasını, yaşam standartlarının iyileştirilmesini, ekosistemlerin daha iyi korunmasını ve yönetilmesini amaçlamaktadır.

* Bir yandan günümüzün ağırlıklı sorunlarının üstesinden gelmeyi, öte yandan da dünyamızı gelecek yüzyılın tehditlerine karşı hazırlamayı, bir başka ifadeyle, "21. yüzyılın gündemi"ni oluşturmayı hedeflemektedir.

Çevre sorunlarının tüm dünyada gündemin üst sıralarında yer almaya başladığı günümüzde, giderek kirlenen, doğal kaynakları hesapsızca tüketilen bir dünyada sürekli artan çevresel bozulmaya ve bu bağlamda çölleşme, ormansızlaşma, asit yağmurları, küresel ısınma, ozon tabakasının aşınması gibi gelişmelere dikkat çekilmeye başlanmıştır. Aynı dönemde, çevre sorunlarının, dünyadaki nüfus patlamasını ve giderek artan yoksulluk ile uluslararası eşitsizliği de içerecek şekilde, geniş bir bakış açısı ile ele alınması zorunluluğu doğmaktadır. İnsanın

çıkış yolu, çevresel gelişme ile ekonomik kalkınma arasındaki yaşamsal köprünün kurulmasına ve gelişmenin "sürdürülebilir" olmasına bağlanmıştır.

Yukarıdaki uluslar arası hukuki gelişmelere paralel olarak ülkemizde de yerel gündem 21 uygulamaları bazı belediyeler ve belediyeler birlikleri başlatılmış ve halen projeler bazında devam etmektedir (Geniş bilgi için (Emrealp, 2005, s.40-120; Bağce, 2006, s. 46-49; www.la21turkey.net).

B- Kurulma Usul ve Esasları

5393 Sayılı Belediye Kanununun belediye meclisinin görevleri saydığı 18. maddesinin (p) bendinde, "*Yurt içindeki ve İşçileri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek*" şeklinde bir hüküm bulunmaktadır. Bu hüküm uyarınca, Ülke içinde herhangi bir belediye ile kardeş belediye protokolü düzenlemek doğrudan belediye meclisinin kararıyla mümkün olacaktır.

Ülke dışından başka bir ülkenin belediyesi ile belediyelerimizin herhangi biri de kardeş belediyecilik ilişkisi kurabilecek ancak öncelikle İşçileri Bakanlığından izin aldıktan sonra bu protokolü düzenleyebilecektir. Genel anlamda belediyelerin yurt dışı ilişkileri 1173 Sayılı Uluslararası İlişkilerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanuna (17.05.1969 Tarih ve 13201 sayılı RG) uygun olarak yerine getirilecektir.

Genel olarak kardeş belediyeciliğin mevzuat karşısındaki durumuna baktığımızda, isteğe bağlı bir uygulama olduğu anlaşılacaktır. Bunun yanında kardeş belediyecilik uygulaması sadece yurt dışı belediyeler ile değil yurt içinde de kurulabilecektir. Ancak bu uygulamada kardeş belediyecilik protokolü ile değil belediye birlikleri ile gerçekleştirilmektedir. Burada esas, aynı il hudutları içindeki belediyeler, aynı bölge içindeki belediyeler veya tüm ülke düzeyindeki belediyeler ölçü alınmaktadır.

Belediye Kanunundaki hükme göre, ortak sınırı olmadan da başka bölgedeki bir belediye ile kardeş belediyecilik ilişkisi kurulabilir.

Gerek yurt içi gerekse yurt dışı kardeş belediyecilik kurma esasları için ortak noktalar tespit edilir. Aynı denize, göle komşu olmak, aynı ırmaktan yararlanmak, aynı dağdan, ovoidan, madenden, havaalanından, demiryolundan yararlanmak birer ortak noktadır. Aynı şekilde, aynı tarihe, dile, dine, kültüre sahip olmak da ortak noktadır. Buna sanat ve spor, benzer toprak, hava, su özelliklerine sahip olmakta dahil edilebilecek özelliklerdir.

Bir belediye yönetimi öncelikle yaşadıkları yer anlamıyla somut olarak yerleşmek için elinden geleni yapacaktır. Ancak bu bilgi çağı toplumu anlamında dünyadaki gelişmelerden uzak kalmadan yapacaktır. Küreselleşme bir etkileşimse bunun yerinden yönetim birimi olan belediyecilik yönü mutlaka olacaktır. Ulusal ve bölgesel sınırların ötesinde cereyan eden köklü kültürel etkileşim ve dönüşüm yaşanabilecektir. Modern iletişim araçları sayesinde, insanlar bugün başka dinler ve kültürler hakkında daha fazla bilgiye sahiptirler. Buna, bir arada yaşama, dinler ve medeniyetler arası diyalog gibi kültürlerin yakınlaşması denilebilir.

Hukuki olarak yurt dışı kardeş belediyecilik ilişkisi kurulması İçişleri Bakanlığının iznine tabi olduğundan, Bakanlığın öncelikle kardeş belediyecilik usul ve esaslarına yönelik bir düzenleme yapması uygun olacaktır. Çünkü izin neye göre, hangi sınırlarda verilecek belli değildir. Önceden izin olmaz. Bu sebeple bir belediyenin tüm hazırlıklarını tamamlayıp izin için başvuru yaptığından Bakanlıkça izin verilmemesi gibi bir durumla karşılaşılması sıkıntılar doğurur. Yukarıda uluslararası gelişmelerden anlaşıldığı kadarıyla insan hakları, demokrasi, tarih, kültür, sanat, çevre gibi vazgeçilmez ortak alanlarla ilgili ilişkiler kurulmaktadır. Ancak yine de çerçeve bir düzenleme olmalıdır.

Bir belediye özellikle yurt dışı bir belediye ile kardeş belediyecilik ilişkisine girmek istiyorsa, öncelikle bilgi çağı toplumu anlamında yerleşmek için küreselleşmeyi amaç edinmeli ve kendi beldesindeki ortak paydaların benzerlerine sahip

belediyeleri araştırmalıdır.

Araştırma sonuçlarına göre kendi açısından olumlu ise karşı tarafla iletişim kurmalı ve kendi belediyesini tanıtmalıdır. Bu tanııtma, davet, davete icabet, heyetler arası görüşmeler şeklinde devam etmelidir.

Karşılıklı iletişimin sonucunda belediye meclisi belirlediği kapsamda kardeş şehir ilişkisi kurulması kararı almalıdır. Bu kararı aldıktan sonra izin için İçişleri Bakanlığına göndermelidir. Bu arada kardeş şehir olacak belediyenin de kendi iç hukukuna göre benzer işlemleri yapması ve aldığı kararı göndermesi yerinde olacaktır. Aynı şekilde bizdeki belediyenin meclis kararı da kardeş şehir olacak belediyeye gönderilmesi gerekecektir.

İçişleri Bakanlığının izni geldikten sonra her iki tarafın birlikte belirlediği bir tarihte iki belediye arasında kardeş belediyecilik protokolü imzalanmalıdır. Sadece protokol imzalamak çözüm değildir. Önemli olan uygulamadır. Adı kardeşlikten geldiğine göre süreklilik arzeden işlemler yapılmalıdır. Yılda bir defa heyetler arası ziyaretlerle kalmamalıdır.

III. SONUÇ

Belediyeler yerelleşmeyi-küreselleşme ile birlikte götürmelidir. Artık bir belediyenin kabuğuna çekilip içine kapanmasına imkan yoktur. Bunun yararı da olmaz. Küçülen dünya gemisinde yüzüyoruz. Tüm yerel yönetimlerin başka ölkelerdeki benzerleriyle, kendilerini ilgilendiren konularda işbirliği yapmaları önemli yararlar sağlar. Bilgi, soyut olmaktan ziyade somutlaştırılırsa bir anlam kazanır. Dil öğrenimi için değişim, okul çağındaki gençler için eğitim kursları, fuar, spor, konferans, sergi gibi etkinliklerin yapılması, kültür ve turizmin karşılıklı tanıtımı, karşılıklı olarak o yer halkından kişilerin karşılaştıkları sorunların çözümü için yardım bürolarının açılması, karşılıklı kent bilgi sistemlerinin tanıtımı, çevre, ulaşım, konut ve altyapı gibi konularda, bilgi, deneyim ve teknoloji alişverişi içeren işbirliği gibi nice konulardan belediyelerin kazançlı çıkacakları açıktır. Kentsel dönüşüm yapacak bir belediyenin bu alanda tarihi evrenselleşmiş bir uygulamayı görüp ondan sonra uygulamaya geçmesi güzelliği kalıcı hale getirecektir.

Kardeş belediyecilik, kıvançta, tasada, iyi günde ve kötü

günde ortak paydaları paylaşmayı gerektirir. Bu da her iki belde halkının birbirlerini hakiki olarak tanımaları ile mümkün olacaktır. Bu yapılırsa kültür emperyalizmi yaşanmaz, belediyeler kendi kültürlerini yaşatarak tanıtmalıdır. Böylece Avrupa Birliğine önce belediyeler kardeş belediyecilik uygulaması ile girmiş olurlar.

Mayıs -2006

-
- BAĞCE, H. E., "Sürdürülebilir Kalkınma ve Gündem 21", Yerel Siyaset, Y. 1, S.3, s. 46-49
- EMREALP, S., Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler, 2. Baskı, İstanbul, 2005
- GÜLER, B.A., "Küreselleşme ve Yerelleşme", Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 6, S. 4
- KELEŞ, R., "Belediyelerimizin Yurtdışı İlişkileri", E-Yerel Kimlik, S.2, www.tarihikentlerbirligi.org
- KOCACIK, F., "Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik", C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi Aralık 2001 Cilt : 25 No: 2 193-199
- KÖSE, H. Ö., "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", Sayıştay Dergisi, S. 49, Nisan-Haziran 2003, 3-41
- ŞAYLAN, G., Küreselleşmenin Gelişimi, Ankara, 1997

BELEDİYE BAŞKANLARININ GÖREVLERİ İLE İLGİLİ MEVZUATTAKİ SUÇLAR

I. GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin etkin, verimli, süratli ve saygın bir biçimde sürdürülebilmesi, çağdaş toplumların en temel hedeflerinden biridir. Bu hizmetlerin hedeflenen şekilde yürütülmesi iyi bir kamu yönetim sistemi ile mümkündür. İyi bir kamu yönetim sisteminin varlığı da yönetim sisteminde yer alan kişilerce şekillendirilir.

Belediyelerde hizmet verenlerin başında belediye tüzel kişiliğini temsil eden belediye başkanı gelir. Bunun yanında belediye meclisi üyeleri, belediye encümeni üyeleri, memurlar, sözleşmeli memurlar ve işçiler bulunmaktadır.

Tüm belediye personeli için de en önemlisi belediye başkanıdır. En alt kademedeki bir personelin davranışı bile belediye başkanını ilgilendirmektedir. Bir insanın işleyebileceği suçlar bakımından belediye başkanının da bir farkı yoktur. Ancak bir kısım suçlar vardır ki, bunları ancak belirli kişiler işleyebilir. Kamu görevlilerinin görev suçları bunlardan biridir.

Suç, hukuk kurallarının yasakladığı ve yapılmasına veya yapılmamasına cezai yaptırım bağladığı eylemlerdir. Görev sebebiyle işlenen (görevden doğan) suçlar yalnız memurlar ve diğer kamu görevlisi olan kişiler tarafından ve görevleri nedeniyle işlenebilen suçlardır. Belediye personeli olmayan kişiler bu suçları işleye-

mez, ancak işlenmesine katılabilirler. Suçun görevden doğması için belediye personelinin işi ile ilgili olması yeterlidir. Bir suçun görevden doğan suç olarak nitelendirilebilmesi için suçun görevle ilgili olması yeterlidir.

Suçun işlendiği yer ve zaman önemli değildir. Belediye personelinin görevlerini, kanun ve ilgili diğer mevzuata göre yerine getirmeyerek, kanunlarda suç olduğu belirtilen eylemleri gerçekleştirmiş olmaları gerekir.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında adli makamlarca soruşturma yapılmadan, idarenin bir ön inceleme yapmasını ve bu ön incelemenin sonucuna göre olayın yetkili mercilere intikal ettirilmesini öngören 4483 Sayılı Kanun bu sistemi öngörmüştür.

Ülkemizde memurların görevlerinden doğan veya görevin yapılması sırasında işlenen suçlardan dolayı ayrı olarak özel yargılama usulüne tabi tutulması yüz yıla yakın bir zamandan beri kabul edilmiş, 1982 Anayasasının 129. maddesi ile de Anayasal ilke haline getirilmiştir. 4483 Sayılı Kanunda da kamu görevlileri gibi belediye başkanlarının da yalnız görevleriyle ilgili suçlarının soruşturulmasında özel bir düzenleme getirmiş, belediye başkanlarının görevleri dışındaki suçlardan dolayı haklarında soruşturma yapılmasını ise genel hükümlere bırakmıştır.

II. BELEDİYE BAŞKANLARININ GÖREVDEN DOĞAN SUÇLARI

A- Belediye Kanunundan Kaynaklanan Suçlar

Belediye Kanununda belediye başkanının görev ve yetkileri 38. maddede 16 bent halinde sayılmıştır. Ayrıca belediye başkanı belediye encümeninin de başkanı olarak encümenin görev ve yetkileri de 34. maddede 9 bent halinde sayılmıştır. Bu görevlerin tamamı idari görevlerdir.

Belediye Kanununda sayılan görevlerin ihlali halinde öngörölmüş cezai bir hüküm yoktur. Sadece 49. maddede belirlenen sınırın üstünde personel alması nedeniyle kamu zararı oluşursa kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsilini öngören hüküm vardır. Ayrıca görevden uzaklaştırma, başkan-

lığın düşmesi gibi siyasi ve idari yaptırımını içeren hükümler vardır.

Belediye Kanunundan kaynaklanan görevlerin ihlali aynı zamanda birçok Kanunun uygulamasından kaynaklandığından aksine davranış ya ilgili Kanunda öngörülen cezayı gerektirmekte ya da suç ve cezaların kanuniliği gereği TCK hükümlerine aykırılık oluşturmaktadır.

B- Türk Ceza Kanunundan Kaynaklanan Suçlar

TCK'da genel olarak memur ve diğer kamu görevlilerin işleyebileceği suçların belediye hizmetleriyle ilgili olanlarını bir belediye başkanı gerçekleştirdiğinde görev suçları meydana gelmiş olacaktır. Belediye başkanının Belediye Kanunundaki yetkilerini kullanması veya kullanmaması ile ilgili olarak karşımıza çıkacaktır. Bunları genel anlamıyla aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

- * Görevi kötüye kullanma (TCK M.257)
- * Göreve ilişkin sırrın açıklanması (TCK M.258)
- * Kamu görevlisinin ticareti (TCK M.259)
- * Kişilerin malları üzerinde usulsüz tasarruf (TCK M. 261)
- * Kamu görevinin usulsüz olarak üstlenilmesi(TCK M.262)
- * Görevi yaptırmamak için direnme(TCK M. 265)
- * Kamu görevine ait araç ve gereçleri suçta kullanma (TCK M. 266)
- * Kamu görevlisinin suç u bildirmemesi (TCK M. 279)
- * Kaçmaya imkan sağlama (TCK M. 294)
- * İş ve çalışma hürriyetinin ihlali (TCK m. 117)
- * Sendikal hakların kullanılmasının engellenmesi (TCK M. 118)
- * İmar kirliliğine neden olma (TCK M. 184)
- * Resmi belgede sahtecilik suçu (TCK M.204)
- * Resmi belgeyi bozmak, yok etmek veya gizlemek (TCK M.205)
- * Resmi belgenin düzenlenmesinde yalan beyan (TCK M.206)
- * Özel belgede sahtecilik (TCK M. 207)

Yukarıda maddeleri verilen TCK hükümlerinin bir çoğu başka Kanunlarda yer alan hükümlerin ihlali halinde oluşmaktadır. Özellikle çoğunluğunu oluşturan suç, görevi kötüye kullanma suçudur. TCK. M. 257'de düzenlenmiştir. 765 Sayılı Kanun döneminde 228, 230 ve 240. maddelerinde görevi ihmal, görevi kötüye kullanma gibi ayrı ayrı düzenlenmişken yeni TCK bunları birleştirmiş ve tek bir maddede düzenlemiştir.

Eskiden 765 sayılı TCK'ya göre, görevi kötüye kullanma suçunun oluşabilmesi için, kamu görevlisinin kanun ve diğer hukuk normlarına aykırı davranması suçun oluşması için yeterli olmaktadır iken, 5237 sayılı yeni TCK açısından suçun oluşabilmesi için, görevi kötüye kullanma sonucu, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olunması ya da kişilere haksız bir kazanç sağlanması gerekmektedir. Doktrinde kabul edilen görüşe göre, kanunda aranan bu koşullar görevi kötüye kullanma suçunun maddi unsurları kapsamında değil, birer cezalandırılabilirlik şartıdır (Meran, 2006, s. 143- 144). Bu nedenle kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olunması ya da kişilere haksız kazanç sağlanmış olması objektif cezalandırılabilirlik koşulu olarak kabul edilince, failin kastının bunları kapsamaması gerekmemektedir. Diğer bir anlatımla, suçun tamamlanması açısından bir belediye başkanının görevinin gereklerine aykırı hareketi sonucu kişilerin mağduriyetini veya kamunun zararını ya da kişilere haksız kazanç sağlamayı bilerek ve isteyerek hareket etmesi şart değildir. Suç, görevin gereklerine aykırı hareket edilmesi ile tamamlanmakta ancak cezalandırılabilirlik için üç şarttan birinin gerçekleşmesi gerekmektedir.

C- Değişik Kanunlardan Kaynaklanan Suçlar

1. İhale Kanunlarından Kaynaklananlar

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 3 üncü maddesinde, bu kanunda yazılı(harcama gerektirmeyen) işleri yaptırmaya ve ihaleye idarelerin ita amirlerinin yetkili olduğu hükmü bulunmaktadır. İta amiri, yürürlükten kalkan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda devlet hizmetlerine ilişkin giderlerin geçici yada kesin olarak ödenmesi hakkında saymanlara yazılı emir

ve izin veren kişilerdi. 2886 Sayılı Kanununda tanımlanan ihale yetkilisi ise, Kanununun 13 üncü maddesi hükmüne göre, belediyelerde encümenlerin ihale komisyonu olarak görev yapmasından dolayı belediye başkanıdır.

Belediye başkanının ihale yetkilisi olarak, ihale aşamalarında TCK M. 235 anlamında ihaleye fesat karıştırma suçunun unsurları dışında görevini Kanuna uygun yapmazsa görevi kötüye kullanma suçu oluşabilecektir. 2886 Sayılı Kanunun 17, 45, 51, 55, 76 ve 81. maddeleri için her yıl Bütçe Kanunlarının (İ) cetvelinde yer alan parasal sınırlara uymadan ihale yapılması ve ihalelerin onaylanması suç teşkil eder. Ayrıca aynı Kanunun 86.maddesinde belirlenen ihalede, görevini tarafsız olarak yapmamak, ihmâl ve kusurlu hareketlerde bulunmak, ayrıca bundan dolayı bir zarar meydana gelirse bu da ödetirilir.

4734 Sayılı Kanun açısından ihale işlemlerinde belediye bir bütün olarak kabul edilmekle birlikte ihale ile ilgili ihale komisyonları kurulmakta ve ihaleleri gerçekleştirmektedir. Ayrıca Belediye Kanununun 63. maddesi uyarınca belediyenin her bir müdürlüğü harcama yetkilisi olduğundan bu kişiler aynı zamanda ihale yetkilisi de olmaktadır. Bunu, 5018 sayılı Kanunda düzenlenen harcama yetkilisi, harcama yetkisi ve harcama talimatı kavramları ile karşılaştırdığımızda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunundaki ihale yetkilisinin de harcama yetkilisi olduğunu çıkarabilmekteyiz. Bundan dolayı belediye başkanının doğrudan ihaleye fesat karıştırma veya görevi kötüye kullanma suçu nadiren oluşabilir.

2. İmar Kanunundan Kaynaklananlar

3194 sayılı İmar Kanunu ile ilgili görevlerden dolayı işlenebilecek suçlar bakımından Kanunun 20-22 maddelerinde, Kanuna aykırı olarak verilmiş ruhsat veya eklerini imzalamak veya onaylamak, 30. maddesinde, Kanuna aykırı olarak verilmiş olan yapı kullanma izinlerinde imzası olmak, 32.maddesinde, belediye encümenince verilmesi gereken yıkım kararını evrakını havale etmemek veya verilen yıkım kararını uygulamamak, 42. maddesinde verilmesi gereken imar para cezalarının evrakını encümene havale etmemek, encümence verilen para cezalarını

tahsile koymamak, şeklinde hükümler bulunmaktadır. Zaten TCK. M. 184'de imar kirliliğine neden olma şeklinde düzenlenmiş bir suç bulunmaktadır. İmarla ilgili bir suç bu maddeye girecektir.

3. Diğer Kanunlardan Kaynaklananlar

Belediye personelini belediye başkanı atadığından bu husus, 657 Sayılı Kanunu ilgilendirmektedir. Şartları taşımayanların atanmasında, memurların yapması gereken asli ve sürekli işleri, işçiler vasıtasıyla yaptırılmasında(işçiyi müdür olarak atamak gibi), fazla mesailerle ilgili hususlarda ve özellikle de yargı kararlarının yerine getirilmemesinde görevi kötüye kullanma suçu oluşabilmektedir.

775 Sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca bilindiği halde gecekondulaşmaya göz yumulması da verilen görevin yerine getirilmemesi anlamındadır.

III. BELEDİYE BAŞKANLARININ GÖREVDEN DOĞAN SUÇLARININ SORUŞTURMA USULÜ

Yukarıda genel hatlarıyla sayılan görev suçları 4483 Sayılı Kanun kapsamına girmektedir. Görev suçları içinde 4483 Sayılı Kanun kapsamına girmeyen ve doğrudan Cumhuriyet Başsavcılıklarınca soruşturulan suçlarda vardır(Mal bildirim, rüşvet ve yolsuzlukların önlenmesi ile Kanun gereği TCK'daki ilgili suçlar, terör suçları gibi). Bunlar, ayrı bir çalışmanın konusu olabileceğinden burada üzerinde durmuyoruz.

A- Ön İnceleme

Cumhuriyet başsavcılıklarına, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamına giren suçlara ilişkin bir ihbar veya şikayet intikal ettiğinde ya da böyle bir durumu doğrudan öğrenildiğinde; ivedilikle toplanılması gerekli ve kaybolma ihtimali bulunan delillerin tespitinden başka hiçbir işlem yapılmayarak evrakın bir örneği soruşturma izni vermeye yetkili makama gönderilerek soruşturma izni istenir.

Belediye başkanları hakkında soruşturma izni vermeye yetkili merciler iddia konusunda bir ön inceleme yapmak üzere bir veya

birkaç denetim elemanını görevlendirebilirler. Bu görevlilerin düzenleyecekleri rapor üzerine en geç 30 gün içinde bir karar vermek zorundadır. Bu süre zorunlu hallerde 15 gün uzatılabilir.

İzin vermeye yetkili makamlar da belediye başkanı hakkında suç işlediklerine dair doğrudan veya ihbar yahut şikayet üzerine bilgi sahibi olmuşlarsa aynı şekilde ön inceleme başlatırlar. 4483 Sayılı Kanunun 6.maddesi uyarınca, belediye başkanları hakkında ön inceleme yapan görevli belediye başkanının ifadesini almak zorundadır. Bu ifade yazılı olarak da istenebilir.

Büyük şehir belediye başkanları, Büyükşehir alt kademe belediye başkanları, il belediye başkanları ve ilçe belediye başkanları hakkında İçişleri Bakanı, ön inceleme için yetkili merciidir.

İllerin merkez ilçelerindeki belde belediye başkanları için valiler, ilçelerdeki belde belediye başkanları hakkında kaymakam ön inceleme için yetkili merciidir.

Belediye başkanları, haklarında soruşturma izni verilmesine, yetkili Cumhuriyet başsavcılarını ve şikayetçiler de izin verilmemesine ilişkin kararlara karşı 10 gün içinde itiraz edebilirler. 4483 Sayılı Kanunun 9.maddesine göre, itirazlar büyük şehir, il ve ilçe belediye başkanları tarafından Danıştay 2. Dairesine, belde belediye başkanları tarafından ise izin veren merciin yargı çevresinin bulunduğu Bölge İdare Mahkemesi'ne yapılır. Bu itirazlar öncelikle incelenip 3 ay içinde karara bağlanır. Verilen kararlar kesindir.

IV. SONUÇ

Halkının teveccühünü kazanarak seçilmiş, tabiri caizse hizmet yolunda taşın altına elini koymuş hiçbir belediye başkanı suç işlemek için göreve gelmez. Kanunların kendisine verdiği görev ve yetkileri en iyi şekilde kullanarak bulunduğu şehri müreffeh yapmaya çalışır. Ancak belediye başkanı görev ve yetkilerinde tek başına değildir. Olması da mümkün değildir. Belediye başkanının her bir yetkisi ayrı ayrı belediye birimlerini ilgilendirmektedir. Dolayısıyla her bir biriminden başlayan yazışma trafiği, bazen başkanlıktan başlayıp birimlere ulaşarak

sonuçlanmaktadır. Sonuca göre oluşan durum, bir suçun unsurlarını oluşturuyorsa, müteselsil sorumluluğun bir gereği olarak belediye başkanına dayanmaktadır. Bu sebeple yetki ve sorumlulukların belirlendiği ve yazıldığı bir diğer anlatımla iyi yönetişimin yerleştirildiği belediyelerde, belediye başkanının yükü biraz hafiflemiş demektir. Çünkü başkan istedi biz yaptık anlayışı, iyi yönetimde yoktur. Her bir harcama birimi, belediye meclisinde onaylanmış ileriki yılları da kapsayan stratejik plana uygun programını hazırlamıştır. Bu aşamadan sonra bir belediye başkanının görev ve yetkilerinde hukukun dışına çıkması ihtimalleri zayıflatmaktadır. Doğrudan demokrasinin gereği şehir halkı tüm yapılanlardan haberdardır.

TCK'da yer alan suçların kasıt dışında ihmal yoluyla da işlenebilmesi, kamu zararı oluşmasa da, suç sayılabilmesi karşısında, belediye başkanlarına düşen görev, uygulama ve hukukilik ilişkisini birleştirebilmektir. Bazen vicdana uygun olan hukuka uygun olmamakta, bazen de hukuka uygun olan vicdana uygun olmayabilmektedir. Kısacası teori ve pratik bir birini tamamlamalıdır.

Ağustos -2006

BELEDİYE MEVZUATINDA ÖNGÖRÜLEN DENETİM YOLLARINA KISA BİR BAKIŞ

Denetimle ilgili en çok akla gelen kavramlar, denetleme (auditing), kontrol, murakabe (examination, supervision), revizyon, gözetim (monitoring), tahkikat, soruşturma (investigation), nezaret ve teftiş kavramlarıdır(Ülükavak, 2002, s.19). Terminolojide birbirleri ile yakın olmakla birlikte farklıdırlar. Gözetim, denetim, nezaret ve murakabe genel anlamda mali ve hukuki yönden tüm işlemlerin kontrolünü kapsamaktadır. Teftiş ve tahkikatta ise genelden ziyade özel bir durumun incelenmesi ve kontrolü yapılmaktadır.

Yukarıdaki kavramlar içinde konunun muhtevasını ortaya koymada kullanılması gereken en iyi kavram denetim kavramıdır. Denetim kavramının gerek kamu gerekse özel hukuk açısından doktrinde yapılmış birçok tanımı bulunmakla birlikte hemen hemen aynı paraleldedir. Bu bağlamda Amerikan Temel Denetim Kavramları Komitesi, denetim kavramını; Ekonomik faaliyetler ve olaylar hakkındaki beyanlar ile önceden oluşturulmuş kriterler arasındaki uygunluk derecesini belirlemek için bunlarla ilgili kanıtların tarafsız olarak elde edilmesi, değerlendirilmesi ve sonuçların ilgili kişilere iletilmesinden oluşan sistematik bir süreç olarak tanımlamıştır(Kell/Boynton/Ziegler, 1989, s. 4; Güredin, 2000, s. 5). Bu tanımlamaya paralel olarak denetimin, sonuç ile önceden belirlenen kriterlerin uygunluk derecesinin tarafsız bir şekilde kanıt toplanarak değerlendirilip ilgili yerlere ulaştırılan bir sistem olduğunu anlamaktayız. Ancak kurumsal yönetim anlayışı

doğrultusunda yönetimin bir parçası olarak da görmek mümkündür. Bu durumda denetim, denetim yönetimi halini almaktadır. Gerek kamu hukuku gerekse özel hukuk bağlamındaki kuruluşlar bakımından denetim türlerini ve kapsamını birbirine uyumlu hale getirmek nihai hedef olacaktır.

II. BELEDİYERDE DENETİM ÇEŞİTLERİ

5393 Sayılı Belediye Kanunu, yerel yönetimler reformu kapsamında birçok yenilikler getirmiştir. Bunlardan biri de belediyelerdeki denetim sistemindeki değişikliklerdir. Öncelikle Belediye Kanunu 25. ve 26. maddelerinde düzenlenen denetim şekilleri siyasi denetim türüdür. Belediye meclisi yönüyle, faaliyet raporunun değerlendirilmesi, denetim komisyonu, yazılı ve sözlü soru, genel görüşme ve gensoru, hep siyasi denetim mekanizmalarıdır.

Denetim komisyonunun bir önceki yılın gelir ve giderleri ile hesap ve kayıtlarının denetimi gibi hususlar mali denetimi de(Güngör, 2005, s.13) kapsadığından, aşağıda anlatacağımız denetim çeşitlerine benzemekle beraber bir siyasi denetimdir. Uygulamada da denetim tanımından beklenen amaç yerine siyasi amaçları ön plana çıkararak bir denetim şeklinde kullanılabilir. Ancak reform anlayışının yeni yeni yerleşmesi dolayısıyla, bu tür yanlış uygulamalar gün geçtikçe azalacaktır.

Belediyelerin işlem, eylem ve kararları için, yargısal denetim, genel idare içinde eskiden olduğu gibi yine mevcuttur. Ancak belediye meclisi kararlarının uygulanışı ile ilgili olarak idari vesayet denetimi değiştirilmiş ve mülki idare amirine sadece kararın yürürlüğe girme ve karar aleyhine idari yargıda dava açma fonksiyonu verilmiştir. Kararın geri gönderilmesi veya karara iç müdahale yolu kapatılmıştır. Özellikle belediye meclisinin aldığı bir kararın belediye başkanınca gerekçesi ile meclise iade edilmesi durumunda karar kesinleşmediğinden bilgi amaçlı veya yazılı talep üzerine mülki amirce kararın yerindeliği şeklinde vesayet denetimi yapılamayacaktır. Meclise iade edilen karar aynen çıkarsa bu durumda kararı, belediye başkanı veya yürürlüğe girmesi bağlamında mülki amirce idari yargıya götürülebilecektir.

Mülki amirliğin doğrudan onay verme şeklindeki idari vesayet

şekli, bir istisna olarak Belediye Kanununun 81. maddesinde, ad verme, tanıtıcı amblem ve flama kullanma ile ilgili kararlarda onay verme şeklinde tezahür edecektir.

Belediyelerin denetimi ile biz, asıl mali ve hukuki denetim üzerinde duracağız. Bu anlamda denetim için, belediye mevzuatına bakmak yerinde olacaktır. Belediye Kanununun 54. maddesi belediyelerde denetimin amacını "*Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.*", şeklinde ortaya koymuştur. Belirlenen bu amaç, denetimin tanımını ortaya koyar niteliktedir.

Denetim çeşitleri ise Belediye Kanununun 55. maddesinde,

" *Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.*

İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.

Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.", şeklinde belirlenmiştir.

A- İç Denetim

İdare hukuku içinde her bürokrat aynı zamanda denetleyen ve denetlenendir. Her kamu görevlisi eyleminden dolayı üstüne karşı sorumludur ve astının eylemini denetler. Buna hiyerarşik denetim denilmektedir. Bu denetim, üstlerin, astların yaptıkları işlemler üzerinde sahip oldukları denetim yetkisi hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik denetimidir.

Belediye Kanununda belirtilen denetim türleri iç ve dış denetim olarak 5018 Sayılı Kanunun 55. maddesinde "*İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.*

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir", şeklinde belirlenmiştir.

5018 Sayılı Kanunun yukarıdaki hüküm ile devam eden hükümleri dikkate alındığında iç denetimin iç kontrol sistemi şeklinde bir bütün olduğu anlaşılacaktır. İç denetim, iç kontrol içinde ayrı bir birim olduğu halde hukuki olarak denetim, belediye içindeki birimlerce yapıldığından üst başlık iç denetim olarak verilmiştir. İç kontrol sürecine ilişkin esasları Maliye Bakanlığı belirleyeceğinden Bakanlıkta buna ilişkin usul ve esasları 31.12. 2005 tarih ve 26040 Sayılı 3. Mükerrer Resmi Gazetede yayımlamıştır.

1. Ön Mali Kontrol

İç kontrolün işleyişinden belediye başkanı sorumludur. Bu

bağlamda mali hizmetler birimi kurulacak ve bu birim, ön mali kontrolü yapacaktır (Çalışkan, 2004, s. 52). Harcama yetkilisi olan belediyenin müdürlüklerinin sorumlulukları yanında mali kontrol birimi de sorumluluğa dahil edilmiştir. Bu sistem içinde yer alan muhasebe birimi ve muhasebe yetkilisi de ödemeye ilişkin kontrollerden sorumlu olacaktır. Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi aynı kişide birleşemeyecektir. Harcama yetkilisi ve muhasebe birimi eskiden beri işleyen bir sistem iken araya bu amaçla yeni bir birim olan mali hizmetler birimi ve elemanlarının yapacağı ön mali kontrol girmektedir.

2. İç Denetim

İç kontrol sürecinde yer alan iç denetim 5018 Sayılı Kanununun 63. maddesinde, "*İç 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 faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî 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 gerçekleştirilir.*

İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir" şeklinde düzenlenmiştir.

Dikkat edilirse, iç denetimi yapacak iç denetçiler için belediyenin büyüklüğü, yapısı ve konumu dikkate alınarak belediye başkanının talebiyle Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görmesi halinde belediye başkanına bağlı bir birim olarak kurulabilecektir. Bu birim kurulduğu takdirde iç kontrol sürecindeki ön mali kontrolden farklı olarak iç denetçilerin bağımsızlığı ön plana çıkacaktır. Üstelik iç denetçilerin faaliyeti objektif olarak bir danışmanlık faaliyeti

olarak görülecektir. Herhangi bir belediyeye yukarıdaki şartlar dahilinde iç denetçi atandığında, belli niteliğe sahip uzmanların görev yapıyor olması kurum bazında doğrudan belediye başkanlığı dışında herhangi bir bağımlılığının da olmaması, iç kontrol sistemindeki etkinliği(Yılmaz, 2004, s.37) artıracaktır.

İç kontrol sistemlerinin nihai sorumluluğu belediye başkanındadır. Şu an için iç denetçi sistemi bulunmayan belediyelerde belediye başkanlarının denetimin nihai sorumluluğunu taşıması karşısında isteğe bağlı olarak belediye başkanları, üniversitelerden işbirliğini geliştirerek denetim alanında öğretim üyelerinin danışman olarak görevlendirilmesini sağlayabilirler. Böyle bir yöntem özel sektördeki bağımsız denetim sistemi gibi belediyelere olumlu bir imaj verecektir.

B- Dış Denetim

İdare hukukunda, teşkilat dışındaki başka bir organ yada makam aracılığı ile bir kurumun denetlenmesi, dış denetimdir. Bu denetimin sağlanabilmesi için özel denetim organları kurulmuştur. Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu gibi kuruluşlar buna örnektir. Bu kuruluşlar sayesinde yerel yönetimler de dahil kamu kurumlarının yapmış olduğu işlemlerin hukuka uygunluğu sağlanmış olur.

1. Sayıştay Denetimi

Belediyelerin dış denetimleri için de 5018 Sayılı Kanun uygulanacağından söz konusu Kanununun 68. maddesinde, "*Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır*", şeklinde ifade edilmektedir.

Sayıştay'ın rutin denetimleri dışında, 5018 Sayılı Kanununun 77. maddesinde, "*Sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idare bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile diğer malî işlemleri, bu Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgili kanunlarındaki*

hükümlere tâbidir. Ancak, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerin ayrıntılı harcama programları ile finansman programları bütçeleriyle birlikte hazırlanır, görüşülür ve onaylanır. Ödenekler de bu usul ve esaslara göre kullanılır.

Mâlî yönetim ve kontrol sisteminin tümtüyle zaafa uğradığı, belirlenmiş 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 mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî 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 gönderilir." , şeklindeki hüküm doğrultusunda olağanüstü dış denetim de yapılabilecektir.

2. İçişleri Bakanlığı Denetimi

Belediye Kanununun denetimle ilgili yukarıda belirttiğimiz 55/III. maddesinde, "*ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.*". Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, mali denetim dışında İdare Hukuku yönüyle de belediye ile merkezi idare arasında önceki 1580 Sayılı Belediye Kanununun aksine yeni Belediye Kanununda vesayet denetimiyle ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır. Yerel yönetimler reformu içinde bu hususlar önemli değişikliklerdir. Ancak İçişleri Bakanlığının denetimi zaruri, gerekli ve rutin bir denetim şekli değildir. Herhangi bir ihbar, şikayet, suç işlenmesi gibi bir durum ortaya çıktığında olağanüstü bir denetim şekli olmaktadır.

İçişleri Bakanlığının denetimi ile ilgili özel bir düzenleme de Belediye Kanununa reform niteliğinde ilk defa konulmuştur. Gerçektende Belediye Kanununun Hizmetlerde aksama başlığı altındaki 57. maddesinde, "*Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde*

aksatıldığıının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının 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 ister.

Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasıncı o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir" denilmektedir.

Bu denetim şeklinde belediye hizmetlerinin aksadığını İçişleri Bakanlığına ihbar, şikayet veya diğer yollardan bildirilmesi veyahut Bakanlığın herhangi bir yoldan haberdar olması gerekmektedir. Bunun üzerine Bakanlık o belediyenin bulunduğu yerdeki yetkili sulh hukuk mahkemesinden talep etmesi gerekmektedir. Mahkemenin bu yoldaki kararı tespit niteliğinde bir karar olacaktır. Kararı aldırta İçişleri Bakanlığı olduğundan kararın yerine getirilmesini istemek de bakanlığa düşmektedir.

Hizmetlerin aksaması ile ilgili böyle bir karar, belediye meclisinin alması gereken kararlarla ilgili ise, Belediye Kanununun 30. maddesinde yer alan meclisin feshi sebeplerinden biri de olabilecektir.

3. Kamuoyu Denetimi

a) Kamuoyu Kavramı

Hukukta kamu yararı, kamu düzeni, genel ahlak, genel sağlık

gibi kavramların yanı sıra kamuoyu kavramı da yer almaktadır. Konunun detayını akademik anlamda kamu yönetimcilerine ve siyaset bilimcilerine bırakarak sadece denetim yönüyle ele almaktayız.

Kamuoyu, belirli veya somut bir mesele etrafında çoğunluğun benimsediği veya desteklediği kanaat olarak tanımlanmaktadır (Türköne, 2003, s. 316; Gözübüyük/Tan, 1998, s.747; Altun/Kuluçlu, 2005, s. 24; Tağma, 2002, s. 95). Halkın ortak kanaati olan kamuoyunun belli bir bölgedeki şekli bölgesel kamuoyudur.

b) Belediyelerde Kamuoyu Denetimi

Belli bir bölgede yaşayan insanların belediye yönetimi hakkında kamuoyu şeklindeki denetimi de önemli bir denetim mekanizmasıdır. Ancak bilinen ve halka duyurulan bir şey hakkında kamuoyu oluşabilir. Bu bağlamda Belediye Kanununun muhtelif yerlerinde hükümler bulunmaktadır.

Denetime yönelik olarak faaliyet raporunun Belediye Kanununun 56. maddesi uyarınca kamuoyuna açıklanacağı belirtilmektedir. Ayrıca 55. maddede bir bütün olarak denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanacağı belirtilmektedir.

Belediyenin sağlık, huzur ve güvenlik gibi hizmetlerinde aksama olması durumunda İçişleri Bakanlığının sulh hukuk mahkemesi kanalıyla yapılacak denetim şekli aslında bir kamuoyu denetimi sonucunu doğuracaktır. Çünkü münferit olaylar genel hukuk içinde tazminat davalarına konu olabilir. Oysa burada kamuoyu oluşması durumunda Bakanlığın devreye girmesi bazı hallerde kaçınılmaz olabilecektir.

Kamuoyunun belediye hizmetleri üzerinde etkili olabilmesi kitle haberleşme araçlarının gelişmiş olmasına bağlıdır. Belediyeler, kamuoyunun eğilimlerini dikkate almak durumundadır. Yasama, yürütme ve yargı erkinden sonra en önemli gücün medya olduğu genellikle kabul edilmektedir. Ancak medya gücünü kamuoyu denetimi yolunda çalışarak kullanmalıdır. Bir diğer deyişle kamuoyunun yansıtıcılığını yapmalıdır. Yoksa kişisel veya belli maksatlarla görülenin görüldüğü, duyulduğunu duyulduğunu veya düşünülenin düşünüldüğü yere çekilen bir iletişim, gerçek kamuoyu sayılmaz. Günümüzde tiraj

yüksek gazeteler veya televizyonlar aracılığıyla münferit bazı olaylar bir anda ülke gündemine oturabilmektedir. Böyle durumları sadece bir haber olarak değerlendirip sorumluluk bilinci ile kamuoyu bilinci oluşturulmalıdır.

Kamuoyunun eğilimini oluşturan etkili araçlardan biri de sivil toplum kuruluşlarıdır. Belediye Kanununun 76. maddesinde öngörülen Kent konseyi oluşturulması öngörülmüştür. Gerçekten de bu maddeye göre, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışmak bu konseyin amacı olacaktır. Kent konseyi, belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşacaktır. Tüm bu hususlar da kamuoyu denetimi sonucunu doğuran önemli hususlardır. Ayrıca 77. maddede öngörülen belediye hizmetlerine gönüllü katılımı dolaylı olarak kamuoyu denetimi sayılabilecektir.

Belediye Kanunu dışında 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu kapsamında bireylerin demokratik ve şeffaf bir yönetim için eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak bilgi almak istemeleri de kamuoyu denetiminin bir parçasıdır. Buna paralel olarak 3071 Sayılı Dilekçe Hakkı Kullanılması Hakkında Kanun da yürürlüktedir. Bilgi ve belge ile bilgi edinme dışında burada sadece idarenin dilekçeye cevap verme zorunluluğu bulunmaktadır.

III. SONUÇ

Yerel yönetimler reformu ile Belediye Kanununun da içinde bulunduğu birçok yenilikler yapılmıştır. Bunların önemli bir kısmı yönetim ve denetime aittir. Belediyeler doğrudan demokrasiye en yakın kurumlardır. Kararlarda, planlarda o yöre halkı ile iç içe alınmaktadır. Dolayısıyla yönetimin, idari, mali ve hukuki tüm işlemleri en kısa zaman içinde görülebilmektedir. Yönetimin bu

şekilde sonradan denetimi artık eskimiş istenilen sonucu vermeyen yöntemi haline gelmiştir. Asıl olan geleceğe yönelik denetim yapabilmektir. Tüm denetim çeşitlerinde bunu uygulayabilmek mümkündür. Yönetime bağlı ön mali kontrol buna örnek olabilecek bir düzenlemedir. Bilgi teknolojilerinin kullanılması (kent bilgi sistemleri gibi) dış denetim olarak görülen kamuoyu denetimini olumlu yönde artıracaktır. Belediyelerin kurumsallaşmasının bir ayağı da şeffaflıktır. Kent bilgi sistemleri, yapılanları anında görebilme imkanı verdiği için kendiliğinden bir denetim mekanizması sağlayacaktır. Belediyelerin web kullanımları sayesinde belediyenin ileriye dönük ihale gibi önemli işlemlerini takip edebilme imkanı verecektir. Buna benzer tüm yenilikler belediyelerin denetim yollarını kolaylaştıran etkenler olacaktır.

Nisan -2006

ALTUN, M./ KULUÇLU, E., "Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış", Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart 2005, S. 56, s. 23-51

ÇALIŞKAN, M., "Kamu Mali Yönetiminde Değişim-2", Mali Yönetim ve Denetim Dergisi, Mayıs-Haziran 2004, S. 26, s. 51-60

GÖZÜBÜYÜK, A.Ş./ TAN, T., İdare Hukuku, Ankara, 1998

GÜNGÖR, H., "Belediye Meclisi İhtisas ve Denetim Komisyonunun Oluşturulması ve Çalışması", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Kasım 2005, S. 11, s. 9-15

GÜREDİN, E., Denetim, 10. Baskı, İstanbul, 2000

KELL, W. G. / BOYNTON, W. C. / ZIEGLER, R. E., Modern Auditing, Fourth Edition, New York, 1989

TAĞMA, K., Siyasi Sistemler, Yönetim ve Modelleri ve Türkiye, İstanbul, 2002

TÜRKÖNE, M., Siyaset, Ankara, 2003

ULUKAVAK, K., "Kamuda Denetimin Amaç ve İlkeleri", Yüksek Denetim Dergisi, Ocak 2002, Y.1, S. 1, s. 19-26

YILMAZ, H. H., "Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma, ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık 2004, S. 55, s. 15-40

NORM KADRO DÜZENLEMESİNDE YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARININ İDARİ VESAYET AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. GİRİŞ

İdari vesayet, yerel yönetimlerin hareket serbestliğinin sınırlarını çizen hukuksal çerçevenin adıdır. Kaynağını Anayasanın 127. maddesinden almakta ve bu maddeden anlaşıldığı üzere amacı da ülke çapında hizmetlerde birliğin ve eşitliğin sağlanması olmaktadır. Ancak yerel yönetimler reformu ile bunun sınırları oldukça daraltılmıştır. Buna paralel olarak yerel yönetimlerin görev alanları kendi mevzuatları ile çizilmiş olduğuna göre idari vesayet alanlarının sınırı da yine bu mevzuatla çizilmiştir.

İdari vesayet belediyeler bakımından önceden kullanıldığı şekliyle özellikle belediyelerin işlem ve kararları üzerinde kullanılan bir kavramdır. 5393 Sayılı Belediye Kanununa bakıldığında bu anlamda izin ve onay alma hususları büyük ölçüde kaldırıldığından belki de idari vesayet yok denecek kadar azdır dememiz gerekirken makale konusundan da anlaşılacağı üzere aksi yönde uygulama meyli oluşmuştur (Mahmutoğlu, 2006, s. 46). Konumuz, norm kadro esasları olduğuna göre, belediye personeli için yapılan tasarruflar öncelikle bir işlemi gerektirdiğinden bu tasarruflar da idari olmaktadır. İkinci olarak belediye bütçesini ilgilendirdiğinden malidir. Dolayısıyla merkezi idare - yerel yönetim ilişkisinde norm kadro hususu, idari ve mali nitelik arz ettiğinden karma niteliktedir. Ancak biz, norm kadro uygulamasını mali nitelik taşısa da idari vesayet olarak kabul ediyoruz.

5393 Sayılı Belediye Kanununun 49. maddesi, "*Norm kadro ve personel istihdamı*" başlığını taşımaktadır. Bu maddede geniş bir şekilde düzenleme yapılmıştır. Burada norm kadro ilke ve standartlarından bahsedilmekte ve bunu belirleme yetkisinin İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca belirleneceği belirtilmektedir. Belirlenen esaslar doğrultusunda da belediye meclisleri de norm kadrolarını oluşturacaklardır. Bu doğrultu da 22.04.2006 tarih ve 26147 Sayılı RG'de, Belediyelerin ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinin norm kadro ilke ve esasları, Bakanlar Kurulu kararı olarak yayınlanmıştır. Düzenlemeye bir ad verilmesi de her kamu biriminin kendi görev alanında yaptığı düzenlemenin genel adı yönetmeliktir. Dolayısıyla bunu da yönetmelik olarak kabul etmek gerekir. Gerçi Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkaracağı konusunda bir hüküm bulunmasa da doktrinde de kabul edildiği üzere çıkarılmaktadır.

II. BAKANLAR KURULU DÜZENLEMESİNİN İPTALİ SORUNU

5393 Sayılı Kanunun 49. maddesinde öngörülen norm kadro ilke ve standartları, yetkili makam itibariyle İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı değil de, Bakanlar Kurulu belirlemiştir.

Bir sendika tarafından Bakanlar Kurulunca belirlenen norm kadro esaslarının beş ayrı maddesinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması amacıyla Danıştay'a başvuru yapılmış ve davanın esasının incelemesi halen devam etmekle birlikte Danıştay 5. Dairesi 2006/3751 Esas sayılı dosyası üzerinden 08.11.2006 tarihinde yürütmeyi durdurma kararı vermiştir.

Danıştay'ca yürütmeyi durdurma kararından başka en önemli olan hususlardan biri, 5393 Sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinde norm kadro esaslarının belirlenme şeklinin Anayasanın 127/V fıkrasına aykırılık oluşturmadığına karar verilmesidir. Çünkü kararda, "*... idari vesayetin, mahalli idarelerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde kullanılabilen bir denetim türü olduğu ve ancak mahalli idarelerce işlemin kurulması,*

kararın alınması ya da eylemde bulunulmasından sonra devreye girmesi söz konusu olan bir süreç olması karşısında”, Belediye Kanununun 49. maddesinin 1. fıkrasında yer alan; "Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir." hükmünün Anayasanın yukarıda belirtilen 127. maddesinin 5. fıkrası hükmüne aykırı olduğu yolundaki azlık oylarına karşın, oyçokluğu ile anılan madde hükmünün Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna" varıldığı belirtilmektedir.

İkinci olarak, düzenlemeyi İç İşleri Bakanlığı yerine Bakanlar Kurulunun yapmasının yetki yönünden hukuka uygunluğu değerlendirilmiş ve sonuçta hukuka aykırı bulunmuştur. Gerçekten de, Danıştay 5. Dairesi kararında Anayasanın 123 ve 127. maddelerindeki idarenin esasları ve mahalli idareler hakkındaki hükümleri belirttikten sonra, *"..Bu hükümlerden, Türk yönetim sisteminin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı, kuruluş, görev ve yetkileri”, "yerinden yönetim ilkesine"* uygun şekilde düzenlenen, karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan birer kamu tüzel kişisi olan yerel yönetimlerin halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulduğu ve merkezi idareye ise, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesini sağlamak amacıyla yerel yönetimler üzerinde belli usul ve esaslar çerçevesinde vesayet denetimi yetkisi verildiği anlaşılmaktadır.

Vesayet denetiminin, yerel yönetimlerin görevlerinin yerine getirilmesi, yetkilerinin kullanılması, eylem ve işlemleri ile organları ve personeli üzerinde değişik kademelerde ve çeşitli biçimlerde ortaya çıkabileceği, personel üzerindeki vesayet in ise, kadro verilmesi, atama, maaş ve diğer ödemelerin belirlenmesi hususlarında idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak kullanılabilmesi yargı kararlarında ve öğretide kabul edilmektedir.

Kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişim ve kamu hizmetlerindeki farklılaşmaların, ülkemizde de kamu yöneti-

minde yeniden yapılanma ihtiyacını ortaya koyduğu, bu arada bir çok kamu hizmetinin yerel yönetimlerce yürütülmesi zorunluluğunun doğduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bu kapsamda yapılan çalışmalar çerçevesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yürürlüğe konularak yerel yönetimlerde yeniden yapılandırma çalışmalarını başlatılmış ve yerel yönetimlerin görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerle, yerel yönetimlerin personeli ni ilgilendiren ve önceden merkezi idarenin yetkisinde bulunan bir çok yetki (kadroların iptali, ihdası ve değiştirilmesi gibi) yerel yönetimlere devredilmiştir. Yukarıda belirtilen yasalarda, belediye, bağlı kuruluşları, yerel yönetim birlikleri ile il özel idarelerinin teşkilatlarının norm kadroya göre kanunlarında sayılan birimler ile norm kadro ilke ve standartlarına, faaliyet alanlarına ve ihtiyaçlarına göre belirlenen birimlerden ilgili meclis kararıyla oluşturulacağı, bu kurum ve kuruluşların norm kadro çerçevesinde kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar verme görevinin ilgili meclislerin görev ve yetkilerinden olduğu hükme bağlanmıştır. Öte yandan; norm kadro ilke ve standartlarının belirlenmesine ilişkin genel yetkiyi düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinin 1. fıkrasında; *"Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir."* hükmü getirilmiş, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 36. maddesinde de, norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği biçiminde yukarıda belirtilen maddeye koşut bir düzenlemeye yer verilerek norm kadro ilke ve standartlarını belirleme konusunda açıkça İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı yetkili kılınmıştır.

Bilindiği üzere idare hukukunda yetki, belirli organ ve makamlara Anayasa ve yasalarla tanınmış karar alma gücünü anlatır ve idari işlemlerin en temel ögesini oluşturur. Bir statü hukuku olan İdare Hukukunda, idarenin ancak statülerle belirlenen hukuki durumlara dayanarak kendisine tanınmış bir yetkiyi kullanması

mümkündür. Bir başka anlatımla yetki, kamu hukuku ilkelerine göre, bir kamu düzeni sorunudur; kanun koyucu tarafından hangi makam ve merciye verilmiş ise, bu yetkiyi ancak o makam ve merci kullanabilir ve kanunun açık izni olmadıkça yetkili makam veya merci yetkisini devredemez. Ayrıca, yetki hükümlerinin genişletici yoruma tabi tutulamayacağını ve yetkinin kamu otoritesi için bir hak değil yükümlülük olduğunu da vurgulamak gerekir.

Bu durumda, yukarıda değinilen 5393 sayılı Kanunun 49. maddesi ile 5302 sayılı Kanunun 36. maddesinin norm kadro ilke ve standartlarını belirleme yetkisini hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak şekilde İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığına tanımış olması karşısında, anılan yetkinin bir başka makam tarafından kullanılması yukarıda açıklanan "*kanunilik*" ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Dava konusu düzenleme ile Bakanlar Kurulu tarafından kanunlarla belirtilen ilkelerin aksine norm kadro ilke ve standartlarına ilişkin esasların belirlenmesi ve yürürlüğe konulması suretiyle oluşturulan hukuka aykırılık aynı Esasların yürütme başlıklı 23. maddesinde: "*Bu Esaslar Bakanlar Kurulunca yürütülür.*" denilmek suretiyle yinelenmiştir. Oysa idarelerin savunmalarında da üzerinde ısrarla durdukları gibi, kadro sürecine ilişkin işlemlerin merkeze gönderilmeden mahallinde sonuçlandırılması, zaman ve kaynak israfının önlenmesi, böylece hizmetlerde etkinliği sağlayacak bir yapının oluşturulması amacının güdülmesine karşın, hem kadrolara ilişkin ilke ve standartları getiren esasların Bakanlar Kurulunca düzenlenip yürürlüğe konulması hem de bu esasların yürütülmesi görevinin Bakanlar Kuruluna verilmesinin bu amaçla bağdaşmadığı açıktır. Ayrıca, yerel yönetimlerin, özellikle personele ilişkin ihtiyaç duydukları kararların, merkezde yapısı ve çalışma yöntemleri itibarıyla ağır işleyen bir makam (Bakanlar Kurulu) tarafından alınmasının düşünülmesi Yasa Koyucunun yerel hizmetlerin mümkün olduğunca hızlı, etkin ve yerinden görülmesi amacına da uygun düşmemektedir.

.....

Sonuç olarak 5393 sayılı Belediye Kanununun 49 uncu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 36 ncı maddeleri ile getirilen ve İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı'nı yetkili kılan düzenlemenin, yukarıda vurgulanan Anayasa maddelerinde öngörülen merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisine ve amaçlarına daha uygun olduğu açıktır. Belirtmek gerekir ki, bu düzenleme Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 6. maddesinin 1. paragrafındaki, Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel getirmemek koşuluyla yerel makamlar, kendi içi örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla kendileri kararlaştırabileceklerdir, şeklindeki düzenleme ile de örtüşmektedir.

Açıklanan nedenlerle....."yetki yönünden hukuka aykırı olması nedeniyle yürütmesinin durdurulmasına, 8.11.2006 tarihinde oyçokluğu ile karar verildi." Denilmiştir.

Aslında yürütmeyi durdurma gerekçelerinde genel itibarıyla merkezi idare- yerel idare arasındaki ilişkiler ve özellikle idari vesayet güzel bir şekilde açıklandığı için biz de tamamını aldık. Danıştay'ın Anayasa hükümleri yönüyle yerel yönetimler reformuna da bakışı bu açıdan çok manidar ve yerindedir.

III. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Belediye Kanununun 14 ve 15. maddelerinde belediyelerin görev ve yetkilerine bakıldığında birçok görev için "*yapmak veya yaptırmak, işletmek veya işlettirmek*" şeklinde ifade edildiğinden eskiden sadece kamu görevlisi ile yapılabilecek işler artık hizmet alımı şeklinde gerçekleştirilmekte. Belediyelerde bu durum, hangi görevlerin işçilerce, hangi görevlerin memurlarca görüleceği karmaşasına yol açmaktadır (Şanlı, 2005, s.164). Danıştay 2. Dairesinin, 10. 11.2000 tarih ve 2000/3814 E 2000/3814 K sayılı ilamı da asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle görülmesi gerektiği yolundadır. Dolayısıyla konumuz olan norm kadro ile esasların bu yönünü de unutmamak gerekir. Belediyede toplam olarak çalışan memur, sözleşmeli, daimi işçi ve geçici işçilerin sayılarının, Anayasa ve Devlet Memurları Kanununun belirlediği asli ve sürekli hizmetlerde çalışanlara göre mi belirlendiği yoksa

hizmet alımı yapılan hizmetlerde çalışanları da kapsar şekilde mi olduğunun tespiti önem kazanmaktadır. Ancak hizmet alımı suretiyle belediye hizmetlerinin görülmeye başlaması birçok belediye için yenidir. Üstelik daimi işçi kadrosu ile yapılan hizmetlerde çalışacak kişilerin atanması usulü memur atanması usulüne yakındır. En kolayı da sayısı İçişleri Bakanlığı veya Valiliklerce vize edilmiş geçici işçi alabilmedir. Bu yüzden birçok belediyede belli katlara ulaşan geçici işçi fazlalığı bulunmaktadır. Her ne kadar geçici işçi ilişkisi, belli işlerin görülmesi ile sona erse de, Türk İş Hukuku uygulamasında giriş çıkışları kısa aralıklarla yenilediğinden artık Yargıtay tarafından da belirsiz süreli iş sözleşmeleri olarak kabul edilmektedir. Bu güvence karşısında da norm kadro düzenlemesinde bu işçilerin göz ardı edilmesi mümkün gözükmemektedir.

Belediye personelinin toplam sayıları Türkiye geneli için bir problem olarak durmaktadır. İdari vesayet anlamında merkezi idare, Belediye Kanunu düzenlemesi ile % 30 sınırlama getirerek çözüme başlamıştır. Bu aslında idari vesayetin örneklerinden biridir. Yerel reform süreci idare vesayetinin en aza indirilmesiyle amacına ulaşacaktır (Güler/Öktem, 1989, s. 25). Bununla birlikte, norm kadro ilke ve esasların merkezi idarece belirlenmesi, üstelik nüfus sayısı, il, ilçe belediyesi olması, turizm, ticaret ve sanayi bölgesi olması gibi kıstaslara, sayı sınırlaması getirilmesi yerinde değildir (KAYA, 2006, s. 2). Zaten önceden, Bakanlar Kurulunun 6.11.2000 tarih ve 2000/1658 Sayılı Norm kadro esaslarına ilişkin kararında da belediyeler için bir sayı sınırlaması getirilmemiştir (Keleş, 2005, s. 14). Belediyelerin sayılan özelliklere göre kıstaslara ayrılması objektif kriterler olabilir. Ancak yukarıda Danıştay kararında belirtildiği üzere idari vesayet sınırını da aşarak her belediyenin çalıştırabileceği mesela itfaiye eri veya zabıta personeli sayısını belirlemesi, Belediye Kanununun 49. maddesinde belirlenen Kanuni sınırla çelişmektedir.

Norm kadro düzenlemesinde sınır fazlası memur, daimi işçi için kadroların dondurulması yerinde bir düzenleme iken geçici işçiler için % 40 sınırı dışında bir düzenleme yapılmaması da bir eksiklik. Gerçi belediyelerin hizmet alımı ile belediye hizmetlerini gördükleri alanlarda çalışan kişiler için bundan böyle 4857

sayılı İş Kanununun 2. maddesine eklemeye yapılarak kıdem tazminatı yolunun kapatılmasıyla sürekli aynı firmanın işçisi olarak belediyelerde hizmet gören kişilerin geçici işçi veya belirsiz süreli iş sözleşmesi ile iş gören işçi olmaları yolu kapatılmıştır. Bu belediyelerde geçici işçi sayılarının artmasını engelleyecektir. Ancak hizmet alımı yapmayan belediyeler için bunu söylemek mümkün olmayacaktır. Norm kadro ilke ve esaslarında birim müdürlükleri zorunlu ve isteğe bağlılık belirlenirken 5018 Sayılı Kanun gereği oluşacak ön mali kontrol isteğe bağlı birim içinde gösterilmesi ve iç denetçi kadroları konusuna da yer verilmemesi bir eksiklik olmuştur.

Şu an için norm kadro esaslarıyla ilgili düzenleme, yürütmeyi durdurma kararı nedeniyle uygulanmamaktadır. Ancak burada 22 Nisan 2006 tarihinden 8 Kasım 2006 tarihine kadar yapılan uygulamalarında geçerli olduğunu belirtmek gerekir. Özellikle birim müdürlüklerinin atanması ve harcama işlemleri yönüyle bir problem bulunmamaktadır.

Şubat -2007

-
- KAYA, E., "Belediyelerde Norm Kadro", Kent Yazıları, www.pendik.bel.tr
 GÜLER, B./ ÖKTEM, K., "Belediyelerimizde Personel Sistemi", Amme İdaresi Dergisi, 1989, C. 22, S. 2, s. 25-39
 KELEŞ, Y., "Yerel Yönetimler Açısından Norm Kadro", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Nisan 2005, S. 4, s. 12-14
 MAHMUTOĞLU, A., "Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Gelişmeler", Türk İdare Dergisi, Eylül 2006, S. 452, s. 29-52
 ŞANLI, T., "Avrupa Birliği Yolunda Geçmişten Günümüze Belediye Personel Sistemi", Türk İdare Dergisi, Aralık 2005, S. 452, s. 161-168

AİLE İÇİ DEMOKRASİDEN PARTİ İÇİ DEMOKRASİYE

I.GİRİŞ

Aile, toplumun en küçük sosyal birimi olarak alanı sınırlandırılmamış, bilakis her alana tabir-i caizse tohum yetiştiren bir müessesedir. Aile ile ilgili bir yazı, öncelikle eğitim bilimleri uzmanlarının veya psikolog ve sosyal hizmet uzmanlarına ait olsa da aile içi demokrasi başlığı, aile içi iletişim ve aile yönetimi anlamıyla Medeni hukuka, parti içi demokrasi de, siyasi partilerde kuruluş ve işleyiş anlamında hem Medeni Kanununa hem de Anayasa ve İdare Hukukuna girmektedir. Bir hukukçu gözüyle meseleye bakmakta yarar vardır.

Medeni Kanuna göre belli bir amaçla bir araya gelmiş topluluklar tüzel kişilik oluşturlar. Ancak aile, eşlerle başlayan daha sonra çocuk(lar), bazıları için de torunlarla devam eden bir topluluktur. Bu topluluğun tüzel kişiliği olmamasına rağmen, insan olmanın gereği dışında başka amacı bulunmadığından bireyin istediği veya bireyden istenen ne ise, ailenin de istediği veya aileden istenen de odur.

Bireyler evlenerek aileleri kurar ve yönetirler, parti kurarak da, toplumu temsil eder ve yönetirler. Bireyin aileden aldığı demokrasi kültürünün yer aldığı parti içindeki tutumuna yansımaması mümkün değildir. Yer almamışsa da taltifini veya muhalefetini de ona göre yapacaktır. Siyasi tarih bunun örnekleri ile doludur.

II. TOPLUMA YANSIYAN AİLE İÇİ DEMOKRASI

KURALLARI

Medeni Kanunumuzun 185. maddesine göre evlenmekle evlilik birliği kurulmuş olmaktadır. Ancak evlenen bireylerin de birer ailesi bulunduğundan, yumurtamı tavuktan çıkmış, tavuk mu yumurtadan çıkmış misaline girmeden bir yerde keserek evlenecek gençten başlamakta yarar vardır.

Evlenecek gencin evleneceği kişiyi seçmede nasıl davranacağı konusunda Medeni Kanunda herhangi bir düzenleme yoktur. Demokrasiyi, en kısa, seçebilme, seçilebilme, hür iradesini yansıtabilme ve yönetime katılma olarak algıladığımızda evlenecek kişinin seçimini nasıl yapması gerektiğini de ortaya koyacaktır. Medeni Kanun m. 124'e göre evlenme yaşı 17'nin doldurulmasıdır. Ancak tam fiil ehliyeti 18 yaşın doldurulması ile başladığından 17 yaşında evlenmek isteyen bir kişi, anne ve babasından yoksa onun yerine vazife yapan vasisinden izin alacaktır. Bu izin, demokrasi dışı sayılmaz. Bilakis demokratiktir. Ta ki, anne baba açısından hakkın kötüye kullanılması sayılana kadar. Aynı şekilde tam fiil ehliyetine sahip kişiler bakımından herhangi bir izin Kanunlarımızda öngörülmemiştir. Ancak yine de onların fikirlerinden istifade etmek yanlış olmaz aksine tecrübelerinden istifade anlamında faydalı olacaktır. Demek ki, aile içi demokrasi, evlenecek kişiyi seçmede başlamakta ve adayın özelliklerini belirleme, uygunluğunu ortaya koymada demokrasi olarak aile içi iletişim ön plana çıkmaktadır.

Evlenmeyle başlayan aileyi, bir can yerine iki can temsil etmektedir. Dolayısıyla bu temsil, bir yönetimin sonucu olduğundan devreye karı koca olarak demokrasi kurallarının uygulanması girecektir. Halk tabiri ile kazak erkek veya kılıbık erkek tabirini, üstün görmenin veya diğer tarafı küçük görmenin bir ifadesi olarak gördüğümünden demokrasiye aykırı bulduğumu ifade etmek isterim. Medeni Kanunumuz her iki tarafı da eşit görmüş ve eşlerin hak ve yükümlülükleri olarak düzenleme yapmıştır. Uygulamada görülen aile içi şiddet olayları, bizi yine bu olayları gerçekleştiren bireylerin kendi ailesi içinde demokrasi kurallarının uygulanmayışına bağlıdır.

Ailenin amaçlarından biri çocuk sahibi olmak ve onu yetiştirmektir. İşte asıl aile içi demokrasi burada başlamaktadır. Eskimeyen eskilerin tabiri ile tedip hakkı, asıl aile içi demokrasi veyahut tüm sosyal alanlardaki demokrasi kültürünün temelini oluşturmaktadır. Isparta da yaşanmış "*Sen adam olamazsın*" hikayesi buna en güzel örnektir. Baba oğluna her iş yaptırdığında veya görev verdiğinde oğlu istediği gibi yapmadığı için, oğluna *sen adam olamazsın* diyerek yetiştirdiği oğlu İstanbul da vezir olmuştur. Söz konusu vezir, babasının sözünün yanlışlığını doğrulamak için askerlere emredip babasını saraya çağırmıştır. Babası İstanbul'a saraya getirildiğinde karşısında vezirlik makamındaki oğludur. Vezir oğul babasına, "*Baba sen bana adam olamazsın dedin bak ben adam oldum*" demiştir. Bunun üzerine babası da vezir olan oğluna "*Oğlum ben sana vezir olamazsın demedim ki, adam olamazsın dedim, eğer sen adam olsaydın beni ayağına kadar askerlerine getirtmezdin*" demiştir. Demek ki, ailede yetiştirdiğimiz çocuklarımız, bir gün, başbakan olabilmekte, parti başkanı olabilmekte, belediye başkanı olabilmekte, hakim olabilmekte, vali, kaymakam olabilmekte, memur veya işçi patronu olabilmektedir. Bunun yanında olumsuz şekilde, katil olabilmekte, cani olabilmekte, hırsız olabilmektedir. Hepsinin aile içi demokrasi kuralları ile bağlantısı bulunmaktadır.

Günlük yaşamımızda, annemiz, babamız, kardeşimiz, eşimiz, çocuğumuz, kısacası aileyle ilgili işlemler olmaktadır. İletişimin hangi şekli olursa olsun sonuçlanan bu ilişkilerin aileyi veya tek tek bireyleri ilgilendiren konularda en çok uygulananı bol bol konuşmaktır. Ancak bu konuşmalar genellikle, her bir konuyu çeşitli yönleriyle ve herkesin fikrinin yer aldığı demokratik bir tarzda ele almaktan uzaktır. Birçok ailede bu konuşmalar, bir görüş alışverişi ve bunun sonucunda bir karara varmaktan çok, anne babanın çocuklarıyla ilgili konularda aldığı kararları çocuğa bildirmesi şeklinde sonuçlanmaktadır. Böylesi durumlarda, görüşünü dile getiremeyen ve alınan karara uymak zorunda kalan birey kendisini baskı altında hisseder. Bu, aile üyeleri arasındaki sıcak ilişkiyi bozar ve baskılanan kişinin özgüvenini zedeler. Ayrıca, sorunun çözümü de güçleşir, çünkü kararda söz

sahibi olmayan aile bireyi, benimsemediği bir çözüm için yeterince uğraşmayacaktır. Durum böyle olunca, aynı sorunlar tekrar tekrar gündeme gelecek ve belki de kolayca çözümlenebilecek bir konu sürüp giden bir probleme dönüşecektir. Aileden ayrılan ve kendi ailesini oluşturan bu kişilerin içlerinde oluşan bu uhde-ler yetkili oldukları makamlara geldiklerinde su yüzüne çıkmakta önceden kalmış peşin anlayışla veyahut eskisinin zıddını yaparak uygulama yoluna gitmektedirler.

Ailenin tüm üyelerinin demokratik katılımıyla gerçekleşen aile toplantılarında alınan kararlar daha niteliklidir. Çünkü bu tarz bir uygulama sonucunda herkesin fikri alınıp herkes için uygun olan kararların kazananları ve kaybedenleri yoktur. Hiç kimsenin kaybetmemesi, herkesin kazanabilmesi için toplantılarda verilen karara "hayır" diyen olmamalı, herkesin onayı alınmalıdır. Başlangıçta olumsuz bakan bireye aksi durum örnekleriyle sakin bir şekilde gösterilmelidir.

Aile toplantıları, aileyi ilgilendiren problemlerin çözümünü sağlamanın yanı sıra çocukların toplantı süreci içinde insan ilişkileri konusunda deneyim kazanmasına da fırsat sağlayan bir eğitim ortamı sağlar. Bu deneyimi kazanan birey, daha sonra ilgili olduğu müessesede aynısını uygulayacaktır. Burada anne babanın çocukları üzerinde doğru bir şekilde rehberlik yapmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Anne babalar çocuklarına doğru bir şekilde model olabilmek için insan ilişkileri ve etkili iletişimin ilkeleri konusunda önce kendilerini bilgilendirip eğitmelidirler. İletişimin dinleme, anlama, karşı fikirleri kabul etme ve saygı gösterme, olumsuz duygu ve düşünceleri suçlama, yargılama ve eleştiri yapmaksızın ifade edebilme gibi temel ilkeleri anne baba tarafından etkili bir şekilde kullanılabilir. Ailelerin çoğu bunları yaparsa yetişen çocukların ileride amaçları için oluşturdukları toplulukların ülkeye faydası mevcut olanlardan daha fazla olacağı kesindir.

Kısa süreli gerçekleşen amaçların (eğlenceler,düğünler, maçlar gibi) sonunda patlatılan silahlarla ölenlerin sayısı çoktur. Kısa süreli bir araya gelmelerde gerçekleşmeyen amaçların (sözleşme pazarlıkları, genel kurul toplantı günleri, seçim günleri

gibi) sonunda oluşan yaralanmalar ve ölümler çoktur. Hatta uzun süreli bir arada bulunmalarda (meclis içinde genel kurul toplantılarında, belediye meclis toplantılarında yaşananlar gibi) demokrasi ile bağdaşmayan söz ve davranışlarla ortaya çıkan olayları hala görmekteyiz. Tüm bu yaşananların, aile içinde yetişme ile ilgisi vardır.

III. TOPLUMA YANSIYAN PARTİ İÇİ DEMOKRASİ KURALLARI

Yukarıda aile içi yetişme tarzının toplumun şekillenmesinde önemli yere sahip olduğunu bir nebze belirtmeye çalıştık. Ailenin tüm bireyleri ile ilgili Medeni Kanunun tüm hükümleri, hak ve yükümlülükler olarak sıralanmıştır. Herkes öncelikle kendine düşen yükümlülükleri yerine getirirse geriye zaten haklar kalacağından sorunların büyük çoğunluğu aşılmış olacaktır.

Bireyler yetişirken elde ettikleri edinimleri hayata geçirmek için değişik topluluklarda yer alabilirler. Sosyal amaç dediğimiz bu alanlarda sayısız tüzel kişiliği olan topluluklar bulunmaktadır. Bunların en önemlilerinden biri de, ülke yönetimine talip olma anlamında siyasi parti kurmak veya kurulmuş partilere üye olmaktır. Temeli derneklere dayanan ancak özel olarak Siyasi Partiler Kanunu olarak mevzuatı bulunan siyasi partiler, siyasi hayatın can damarıdır. Siyasi Partiler Kanununun 4. maddesi de bunu açıkça ifade etmiştir.

Plan ve programı ile halkın teveccühünü kazanarak ülke yönetimine talip olmak isteyen en az 30 kişi bir araya gelerek parti kurabilirler. Demek ki, parti kurma hürriyeti anlamında demokrasi de aynı düşünceyi paylaşan 30 kişinin seçilmesiyle başlamaktadır. Çünkü Ankara'ya giden otobüsteki 30 kişi aynı arabada yer aldıkları ve hepsi de Ankara'ya gidiyor olduklarından dolayı parti oluşmaz. Ankara'ya gitmelerine rağmen amaçları farklı olabilir. Bu sebeple amaç birlikteliği sağlanmalıdır ki, parti oluşsun. Bunu iyi anlamanın yolu siyasi partiler ve tarihini iyi okumaktır.

Türk halkında lider anlayışı ve liderin peşinden gitme anlayışı hakimdir. Bu anlayış demokrasi ilkeleriyle çelişmediği sürece uygun olabilir. Asıl olan kurumsallıksa, liderlik, ben değil biz yarışına dönüşür. Zaten partileşme ile kastedilen de bu olsa

gerektir. İyi olan her şeyi sadece ben yapayım arzusu çoğu insanın içinde olduğu gibi parti kurucularında da yaşanabilir. Bunun dengeleyici unsuru faaliyet alanındaki diğer kişilerin başarıları ile kendi başarısı gibi övünebilmek ve bunu fiiliyatta gösterebilmektir.

Bir siyasi partinin büyüklüğü seçimlerde aldığı oya göre belirlenmesi yanında bu partiye sosyal faaliyet olarak fikir bazında katıldığıının ilk somut göstergesi üye olarak katılanların sayısına göre de belirlenir. Siyasi Partiler Kanunu m. 14 ve devamında bir tüzel kişilik olarak teşkilat ve yönetim şeması öngörülmüştür. En başta genel başkan öngörülmüştür. Halk tabiri genel başkan lidendir.

Parti de amaçları belli olan bir aile gibidir. Aile içinde demokrasi için bir takım kurallar varsa, parti içinde de demokrasi kuralları olacaktır. Parti içi demokrasi kurallarının sınırını parti disiplin kuralları çizer. Ancak parti disiplini sağlansın diye bazı demokratik haklardan vazgeçmekte yanlış olur. Özellikle Siyasi Partiler Kanununun 24. maddesi ve devamında düzenlenen parti grubu oluşturulması ve buna göre bazı haller için grup kararı alınması, sadece demokrasi kavramıyla bağdaşmayabilir. Ancak bu husus bir sonuçtur. Grup kararı alınması gerektiren toplantıda gerçek demokrasi kuralları işletilmelidir. Yoksa, kabul edenler, etmeyenler, kabul edilmiştir anlayışı olduğu müddetçe gerçek demokrasiyi sağlamak için ortaya çıkan partiler de demokrasiden uzaklaşmış olurlar.

Parti içi demokrasinin sağlanmasında en önemli görev parti genel başkanına aittir. Ben değil bizi öne çıkaracak olanda odur. Ancak siyasi tarihe bakıldığında görülmektedir ki, parti genel başkanları lider rolüne bürünmekte ve çok uzun dönemler parti genel başkanlığı yapmaktadırlar. Bunu söylerken partisinde diğerlerinin bu özelliği yoktur demiyoruz. Tüm parti yöneticileri siyaset yolunun yolcuları ise yönetici özellikleri mevcut olmalıdır. Aksi halde siz daha iyisini bilirsiniz efendim anlayışı partiyi ben merkezli hale getirebilir ki, bunda bu kişilerinde kabahati olduğu unutulmamalıdır. İlk başta parti tüzüklerine parti içi demokrasiyle ilgili kurallar (kolektif yönetime ağırlık verilmesi, delege seçimlerinin objektif esaslara bağlanması, milletvekili

adaylarının tespitinde objektif kriterlerin belirlenmesi, parti başkanlarının görev sürelerine sınırlandırma getirilmesi gibi) konulması yerinde ve güzel örnekler olacaktır.

IV. SONUÇ

Herkes evinin önünü süpürse sokaklar temiz olur diye bir atasözümüz vardır. Bu sözü, her aile sorumlu, demokrasi kültürü aşlamış bireyler yetiştirirse, toplumun birçok kesiminde ortaya çıkan yolsuzluk, rüşvet, dolandırıcılık, şiddet, kötü yönetim ve usulsüzlükler azalır diye çevirebiliriz. Böylelikle hukuk devleti ve demokratik devlet uygulamaya girmiş olur.

Bir hukuk hocası olarak öğrencilerimize ilk derslerimizde toplumsal düzen kuralları, hak ve hukuk kavramlarından bahsederken, kendilerine ne düşündüklerini söz hakkı vererek sorduğumuzda, aldığımız cevapların aile içi demokrasilerini de ortaya koyduğunu görebilmekteyiz. Hal böyle olunca ilk işin aileden başladığını, aile, üzerine düşeni yapmadığı zamanlarda arkadaş ve çevre faktörünün devreye girdiğini söyleyebiliriz. Eksik olan dolar veya doldurulur. Dolayısıyla aile ferdinin içi doldurulmazsa başkaları doldurmaktadır. Partilerde bir aile olduklarına göre, mevzuata göre yöneticileri üzerlerine aldıkları hizmeti görmek yerine boşluğu başkalarının doldurmasına fırsat verirlerse, iç ve dış mihrakların rüzgar yönüne göre eğilirler ve kuvvetli rüzgarda yıkılmaya mahkum olurlar. Bu yüzden, işi baştan halletmek en iyisi olacaktır. Aile içi demokrasi, günümüz televizyon kanallarındaki aile dizileriyle verilmeye çalışılan ailede bana kimse karışamaz düşüncesinin aksine aile hepimizindir ilkesinden hareketle sağlanmalıdır. Sağlam temelden gelen bireylerin oluşturduğu partilerin de parti içi demokrasileri sağlam olur. Ben değil biz merkezli olur. Bu sayede milleti de kazanma şansını yakalarlar.

