

## TARİHSEL PERSPEKTİF İÇİNDE TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

Melih ERSOY

### GİRİŞ

Alındı : 25.2.1991  
Anahtar Sözcükler : Yerel Yönetim,  
Merkezi Yönetim, Kent Tarihi.

Bu çalışmanın amacı Türkiye'de merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi değişik boyutları ile tarihsel bir perspektif içinde gözden geçirmektir. Konu, politik ve idari düzey, mali politikalar ve kent planlamasına ilişkin yasal ve kurumsal çerçeve olmak üzere üç ana başlık altında toplanmıştır.

Türkiye'de kentsel gelişmelerin modern anlamda belediyeler olarak örgütlenmesi ondokuzuncu yüzyıl ortalarına dek iner. Bu makalede anılan yaklaşık 150 yıllık tarihsel geçmişin belirgin bir eğilimini ana tema olarak işlemeyi uygun gördük. Bu eğilim, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkinin bu bir buçuk asırlık dönemde, farklı yoğunluk ve biçimlerde de olsa, 'merkeziyetçi', 'otoriter' ve 'paternalist' niteliğini koruduğu biçiminde özetlenebilir. Bu çalışmada, yerel yönetimle merkezi yönetim arasındaki vesayet ilişkisinin yapısal bir ilişki olduğunu ileri süren görüşümüzün normatif bir değerlendirmesini yapmaktan çok, her alanda liberal politikalar izlendiği savunulan güncel dönem içinde bu mekanizmanın ne ölçüde değiştirilebildiği incelenmeye çalışılmaktadır.

### İDARİ VE POLİTİK AÇIDAN MERKEZİ VE YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ

Osmanlı İmparatorluğu döneminde ilk ciddi reform hareketi Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması (1826) ise de, toplum hayatının ve yönetim sisteminin yeniden örgütlenmesi, modernleştirilmesi yönündeki ilk girişimler 1839'da Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile başlar. Bu düzenleme, ulusal birliğin sağlandığı batı Avrupa ülkelerinde liberal tepkilerin merkezi otoritelere karşı önemli başarılar elde ettiği, orta ve doğu Avrupa ülkelerinde ise ulusal birliğin sağlanması yönünde yoğun mücadelelerin verildiği bir döneme rastlar. Osmanlı yöneticileri Tanzimat Fermanı ile bir yandan dış devletlerin, İmparatorluk'taki etnik unsurların siyasal katılımı ve giderek bu bölgelere 'adem-i merkeziyetçi' özerk statüler tanınması yönünde yaptıkları baskıları hafifletmeyi, diğer yandan da merkezi yönetimin egemenliğini sağlamlaştırmayı amaçlamışlardır. Diğer bir deyişle, bu dönemde yerel yönetimlerin kurumlaştırılması girişimleri, yerel demokrasinin geliştirilmesi amacından çok 'vergilerin düzenli ve hakça toplanması, hizmetlerin iyi götürülmesi, asayişin ve ekonomik gücün yerleşmesi' gibi yollarla İmparatorluğun bütünlüğünü korumaya yönelik çabalardan sayılmalıdır (1).

1. Ortaylı (1974) Tanzimat'tan başlayarak 19.yüzyıl boyunca Osmanlı İmparatorluğunda mahalli idare sisteminin gelişimini incelemekte ve belediye idarelerinin kuruluşunu, oluşturulan organları, bunların görevlerini ve mali yapılarını ayrıntılı olarak tartışmaktadır.

Tanzimat öncesi dönemde, Osmanlı kentlerinde devlet, belediye işlerini tebaasına bırakmıştı. Bu dönemin önemli kurumları 'kadılık' ve 'vakıflardı. Kadılar merkezi yönetimce atanan ve kentin yönetimi ile ilgili olarak tüm gücü

ellerinde tutan kişilerdi. Vakıflar ise kentlerin sosyal ve teknik altyapılarını gerçekleştirir ve işletirlerdi. Su, kanalizasyon, temizlik ve benzeri hizmetler bazı gruplar ve halk tarafından yerine getirilirdi (Ortaylı, 1974).

Yeniçeriliğin kaldırılmasından sonra kadıların ellerinden alınan belediye görevleri olağanüstü yetkili 'ihtisab nazırları'na verildi. Ancak, bu dönemde vakıfların mali gücünü yitirmesi ve tüm kent düzeninin korunması amacı ile kurulan İhtisab Nezareti'nin kent sorunlarını çözmekte yetersiz kalması üzerine 1854 yılında bu Bakanlık lağvedilerek 'İstanbul Şehremaneti ve Şehir Meclisi' kuruldu. Şehremini, Babıali'nin seçimi ve padişahın iradesiyle tayin ediliyordu. Şehir Meclisi İstanbul'da oturan her sınıf Osmanlı uyruklulardan ve saygın, güvenilir esnaftan atanacak üyelerden kuruluydu. Bu yeni kurulan şehremaneti kentin sorunlarının çözümünde hiçbir etkinlik gösteremedi ve bir seneden az yaşayabildi.

1857 yılında İstanbul 14 belediye dairesine ayrılmış, ancak uygulamanın şimdilik Beyoğlu-Galata bölgesi belediye dairesinde başlatılması kararlaştırılmıştı. Bu dairenin başkanı ve meclisi, merkezi hükümetçe atanmaktaydı. Meclis üyelerinin ve meclise katılan ve 'müşavir' denilen yabancı uyrukluların işbaşına gelebilmeleri için belirli bir sınırın üzerinde mal varlığı şartı aranıyordu. 1869'da belediye teşkilatının tüm İstanbul'a yayılması kararlaştırıldı. Buna göre 14 belediye dairesine ayrılan İstanbul'da her belediye dairesinin bir başkanı ile bir meclisi bulunacaktı. Meclis üyeleri yerel halk tarafından iki yıl süre ile seçiliyor, daire başkanı ise meclis üyeleri arasından hükümet tarafından atanıyordu. Bütün belediye dairelerinin üzerinde yeralan Şehreminiği teşkilatının Şehremini ve Şehremaneti meclis üyeleri de hükümet tarafından tayin edilmekteydi.

1876'da Birinci Meşrutiyet'in ilanından sonra toplanan Millet Meclisi'nde biri İstanbul, diğeri vilayetler için iki ayrı kanun tasarısı kabul edilmiştir. 1876 Anayasası, yerel meclislerin seçimle oluşmasını belirlemesine rağmen çıkartılan yasa ile eski belediye örgütü olduğu gibi korunmuştur. Vilayet Belediye Yasası'na göre her kent ve kasabada tüzel kişiliği olan birer belediye örgütü kurulacak, meclis üyelerini halk seçecek, belediye başkanı da bu üyeler arasından hükümetçe atanacaktı. Özetle, 19. yüzyılın belediyesi Ortaylı'nın (1978, 22-23) ifadesi ile

merkezin ağır vesayeti altında eksik kadrolar ile gerçekleştiremediği hizmetlerden dolayı kişiliksiz bir örgüt olarak gelişmektedir... Osmanlı belediyesi otoriter bir merkeziyetçiliğin filizlendiği dönemde, o sistemin ayrılmaz bir parçası olarak doğmuştur... Ülkemizde mahalli idareler üzerindeki merkeziyetçi baskı bu nedenle bir gelenek halini almıştır.

Birinci Dünya Savaşı'nda müttefikleriyle birlikte yenik düşen Osmanlı İmparatorluğu'nun batılı emperyalist ülkelerce hazırlanan bir plan çerçevesinde parçalanmasının kararlaştırıldığı Sevr Anlaşması, ülkede yeni bir direnişle karşılaşmış; Mustafa Kemal'in önderliğinde milli kurtuluş hareketi örgütlenerek İstanbul hükümetinden bağımsız bir Meclis, 1920'de Ankara'da toplanmıştır. Ulusal savaş koşullarında hazırlanan 1921 Anayasası, 1876 Anayasası'ndan farklı olarak, yerel yönetimleri geniş bir özerklik temeli üzerinde düzenlemiştir. Buna göre, il düzeyinde yerel yönetimler olan il özel idareleri, özerkliği ve tüzel kişiliği olan kuruluşlar olacaktı. İl genel meclisleri yerine 'Vilayet Şuraları' oluşturulacak ve şura, başkanını kendisi seçecekti. İl özel idaresinin yürütme görevi, seçilen başkan ve idare heyetine verilecekti (Gözübüyük, 1967, 6). Bu Anayasa'ya göre birkaç köyün oluşturacağı bucaklar, yerel yönetim birimleri haline getirilecek ve halkın seçtiği yöneticilerce idare edilecekti.

2. Tekeli (1978) Türkiye'de belediyeçiliğin evrimini dört ayrı dönem içinde (1923-1929, 1930-1944, 1945-1960, 1960-1973) ele alarak kapsamlı bir incelemesini yapmaktadır.

Türkiye tarihinin yerel yönetimlere geniş özerklik veren, bu anlamda en demokratik düzenlemeyi öngören 1921 Anayasası, savaşın bitmesi ve Cumhuriyet'in kurulması ile 1924'de hazırlanan yeni Anayasa ile yürürlükten kalktı. Cumhuriyet'in ilanı ve Ankara'nın başkent olması ile imar ve belediyeçilik konularında öncelik ve ağırlık Ankara kentine verildi (2). 1924'de çıkartılan bir yasa ile Ankara'da, İstanbul'dakine benzer bir belediye düzeni oluşturuldu. Buna göre belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri merkezi yönetimce atanacaktı. Belediye bütçesini onaylama, kadro ve maaşları belirleme yetkisi İçişleri Bakanlığı'na verilmişti. Belediye meclisi, kendilerine verilen görevleri aştığı takdirde merkezi yönetimce feshedilebiliyordu.

1928'lere gelindiğinde mevcut yapısıyla Belediye'nin Ankara'nın imarını yönetemeyeceği anlaşılmış, bunun üzerine geniş yetkilerle donatılmış Ankara Şehri İmar Müdürlüğü kurulmuştur. Bakanlar Kurulu'nca seçilen üyelerden oluşan bu kurul Belediye'ye değil, merkezi yönetime; İçişleri Bakanlığı'na bağlı ve ona karşı sorumlu idi. Özetle Cumhuriyet'in ilk yılları, ekonomide izlenen liberal yaklaşıma karşılık yönetimde koyu bir merkezîyetçiliğin egemen olduğu bir dönemdir. Ancak, Keleş'in belirttiği gibi (1988, 292), bu durum olağan karşılanmaktadır; çünkü bağımsızlığını yeni kazanmış ülkelerde 'merkezi yönetimin, bir başka deyişle devletin varlığının ve gücünün' ön plana çıkartılması ulusal birliğin sağlanması için zorunludur.

1930-1944 dönemi tek parti iktidarının ve devletçi uygulamaların egemen olduğu yılları kapsar. 1930 yılında çıkartılan 'Belediyeler Yasası' ile daha önceki ilgili yasalar yürürlükten kaldırıldı. Yeni yasa, Ankara ve İstanbul dışındaki tüm belediyeler arasında eşitlik getiriyordu. Ankara ve İstanbul'da belediye başkanlığı ile valilik birleştirilerek merkezi otoritenin mutlak denetim ve etkinliği sağlanıyordu. Diğer belediyeler için tek dereceli seçim ilkesi getirilmiş olmasına karşın merkezi yönetim, belediyelerin aldığı kararlar ve karar organları üzerinde güçlü bir denetim mekanizması geliştirmişti (Tekeli, 1978, 53).

Çok partili döneme geçilen İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, Ankara ve İstanbul için getirilen ayrıcalıklı durumun sona erdirilmesinden başka önemli bir değişiklik yapılmamıştır. Belediye meclislerince seçilen başkanların, İçişleri Bakanlığı ve valilikçe onanması, gerekli görülen durumlarda doğrudan merkezi yönetim tarafından atama yapılması gibi antidemokratik hükümler yürürlükte kalmaya devam etmiştir. Diğer bir deyişle, çok partili yaşama geçiş yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkisine yansımamış, belediyeleri merkezi yönetimin taşra örgütü olarak görme eğilimi devam etmiştir (Keleş, 1988, 292).

27 Mayıs 1960 darbesi ve bunu izleyen 1961 Anayasası'nın kabulü ile demokratik hak ve özgürlüklerin kapsamı genişletilmiş ve yürütmenin gücünün özerk kurumlar yolu ile denetlenmesi ilkesi benimsenmiştir. Bu çerçevede, belediye yasasının yeni anayasa ile çelişen maddelerinde değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, belediye başkanlarının seçiminde tek dereceli çoğunluk yöntemi getirilmiş, böylece, görevini doğrudan halktan alacak başkanların daha güçlü olacağı düşünülmüştür. Ancak, belediye meclislerinin denetim yetkisi genişletilerek bu yetkinin kötüye kullanılmasının önlenmesi düşünülmüştür (Tekeli, 1978, 191). Diğer bir demokratik yenilik ile, belediye başkanlarının seçiminin vali ya da Cumhurbaşkanlığı tarafından onaylanacağı kuralı yürürlükten kalkmıştır. 1961 Anayasası, seçimle oluşan yerel yönetim organlarının organlık sıfatını kazanma ve yitirmeleri konusundaki denetimin ancak 'yargı yolu ile' çözülebileceği ilkesini de getirmiştir.

Özetle, görece de olsa belediyeler üzerindeki merkezi yönetim denetiminin azalması bu dönemdeki demokratik içeriği yüklü yeni yasal düzenlemelerin bir uzantısı olarak yorumlanmalıdır. Ancak, bu göreceli durumu abartmamak

gerekir. Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde idari ve mali açıdan kapsamlı bir vesayet denetimi bu dönemde de uygulanmaktadır. Genel idare, yerel yönetim birimlerinin merkeze sıkı bir şekilde bağlı kalmasına taraftar olmuştur (Aktan, 1970).

1980 askeri müdahalesi, ülkedeki bütün demokratik kuruluşların, ‘demokrasiyi yok etmekte’, farklı oranlarda da olsa, birleşerek, çok partili demokrasinin yerine totaliter bir sosyalist düzenin konmasına yönelmiş oldukları inancı ile yapılmıştır (Keleş, 1988, 295).

Bu temel fikir, 1980 yılına dek kazanılmış tüm demokratik hak ve özgürlüklerin ve kurumlarının bir çırpıda ortadan kaldırılması ve güçlü bir devletin, merkezi yönetimin oluşturulması ile sonuçlandı. Hazırlanan yeni Anayasa ile, birçok temel hak ve özgürlüklerin yanı sıra yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkisinde de kısmi gerileme sağlandı. Nitekim yeni Anayasa ile, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyeleri, İçişleri Bakanı tarafından kesin hükme kadar görevlerinden uzaklaştırılabilmektedir. Partizanca uygulamalara açık olan bu hüküm, merkezi ve yerel yönetimlerin farklı siyasi partilerin iktidarda olduğu 1989 sonrasında, amacı dışında yoğun bir uygulama alanı bulmuştur.

1983 sonlarında iktidara gelen yeni yönetim, temel felsefesinin liberalleşme, özelleştirme ve demokratikleşme ilkelerinden kaynaklandığını ilan ediyor ve bu çerçevede önemli yasal düzenlemeler getirme vaadinde bulunuyordu. Buna göre yerel yönetimler güçlendirilecek, merkeziyetçi eğilimlere son verilecektir. Cumhuriyet’in ilanından bugüne gelinceye kadar imar yasalarında, imar planlarının belediye meclislerince kabul edildikten sonra Bakanlığın onayı ile yürürlüğe gireceği hükmü vardı. Bu onay bir vesayet görünümünde olup, gerçekte sıradan (*routine*) bir yönetsel denetimdi. Çünkü Bakanlığın, onay için gelen planları değiştirerek onaylama yetkisi vardı. Bu durumda kent planlaması açısından bağımsız yerel yönetimlerden söz edilemezdi (Yücel, 1990, 165).

Merkezi yönetimin bu yetkileri 1972 yılında yürürlüğe giren 1605 sayılı yasa ve 1975 yılında çıkan ek maddelerle daha da artırılmış, bu tarihe kadar belediye meclislerince hazırlanıp onanan imar programlarının İmar İskan Bakanlığı’na onanması hükme bağlanmıştır. Yine bu yasa ile İmar İskan Bakanlığı gerek gördüğü hallerde ilgili belediyelere danışmadan metropoliten planlar veya imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını yapmaya yetkili kılınmıştır.

1985 yılında yürürlüğe giren ve yeni yönetim tarafından hazırlanan imar yasası, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki yerlerde imar planlarının belediyeler tarafından yaptırılıp onanacağını, bunun dışındaki yerlerde planların valilikler ve ilgililerince yaptırılacağını ve yine valilikler tarafından onaylanacağını öngörmektedir. Ancak bu yetki sınırsız değildir. Hazırlanacak nazım ve uygulama planlarının (varsa), merkezi yönetimce hazırlanan bölge veya çevre düzeni planlarına uymak zorunluluğu vardır. Böylece yerel planlarla, üst düzey planlar arasında eşgüdümün sağlanması amaçlanmaktadır. Merkezin bu anlamda idari vesayet yetkisini kullanması, ‘yerinden yönetim’ ilkesine aykırı değildir (Yücel, 1990, 165).

Burada yetki genişliği (*deconcentration*) ile yerinden yönetim (*decentralization*) kavramları arasındaki farkı Anayasa hukuku çerçevesinde özetlemek istiyoruz. 1982 tarihli Anayasa’ya göre, yönetim bir bütün oluşturur ve merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesine dayanır. Merkezi yönetim taşra kuruluşları olarak illere, illerde de aşamalı alt bölümlere ayrılır. İl yönetimi yetki genişliği esasına dayanır. Merkezi yönetim gerekirse, yerel yönetimlerin yerine geçerek, onlar adına kararlar alabilir. Bağımsız yerel yönetimler ise, yerinden yönetim esasına uygun olarak çalışırlar ve merkezi yönetimden bağımsız olarak kararlar alır ve

uygularlar. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde ancak vesayete dayalı yönetsel denetim yetkisini kullanabilir. Bu denetimde merkezi yönetim yerel yönetimlerin kararlarını onaylar, bozar ve uygulamalarını erteleyebilir.

Bu temel ilkeye 3194 sayılı yasa ile getirilen önemli bir istisna ile (madde 9) yerel yönetimler, merkezi yönetimin olağan astı durumuna getirilmektedir. Buna göre, kamu yapıları ile ilgili imar planı değişiklikleri, yangın, deprem vb. ile Toplu Konut ve Gecekondu Kanunu'nun uygulanması amacıyla yapılacak imar planları, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropolitan imar planları, içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan, havayolu ve denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar planlarının doğrudan doğruya Bakanlıkça yürürlüğe sokulacağı hükmü getirilmiştir. Bu durumda, Akıllıoğlu'nun (1982, 96) haklı olarak belirttiği gibi, 'onayın kaldırılmasının ne anlama geldiği, ya da yenilik olup olmadığı' sorulabilir.

'Liberal' yönetim bununla da yetinmeyerek 1987 tarih ve 3394 sayılı yasa ile 3194 sayılı yasanın 9. maddesine bir fıkra daha ekleyerek Bakanlığın bu yetkisini genişletmiş, Büyükşehir belediyeleri de dahil bütün belediyelerin her ölçekteki planlarını değiştirmeye, ada ve parsel bazına kadar inerek imarla ilgili kararlar almaya Başbakan'ın onayı ile, geçici olarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığını yetkili kılmıştır.

Ekte sunulan 'Türkiyede Planlama Sistemi' tablosunda da görüleceği gibi 1983 yılı sonrası düzenlemelerle merkezi yönetime, fiziksel planlama alanında geniş yetkiler verilmiştir. Afet bölgeleri, özel çevre koruma bölgeleri, turizm bölgesi olarak tespit edilen tüm alanlar, köy yerleşme alanları, ulusal parklar, toplu konut alanları, GAP bölgesindeki kentler için yapılacak planlama işlerinin, tümüyle merkezi yönetim organlarıncı gerçekleştirileceği hükmü bağlanmıştır. Bu yetkilere bir de yukarıda belirtilen 'istisna' maddeler eklenince, ülkedeki tüm fiziksel planlama faaliyetlerinin merkezi yönetimce doğrudan veya 'gerekli görüldüğü hallerde' gerçekleştirilebileceği sonucu çıkmaktadır.

Özetle, 1983 sonrasının 'liberal' döneminde, özerk yerel yönetimler oluşturmaya yönelik politikalar, 1982 Anayasa'sının merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sadece vesayete dayalı denetim yetkisi olduğu hükmü bile gözardı edilerek, onların yerine geçip kararlar alma yasa maddelerine yerleştirilmiştir. Bu anlamda, son dönemin zaman zaman savunulduğunun tersine, merkezi yönetimin yetkilerini sınırlayıcı politikalar geliştirildiğini söylemek kanımızca yanlış olmayacaktır.

### MALİ POLİTİKALAR AÇISINDAN MERKEZİ YÖNETİM - YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ<sup>3</sup>

3. Bu bölümün hazırlanmasındaki büyük katkılarından dolayı Gazi Üniversitesi öğretim görevlisi Sayın Emre Tekinbaş'a teşekkür ederim.

Belediye gelirlerine yönelik ilk yasal düzenleme 1858 yılında, o zaman başkent olan İstanbul için hazırlanmıştır. Tüm belediyeleri kapsayan ilk yasal düzenleme ise 1876 tarihinde yapılmıştır. Ancak, bu düzenlemede de başkent ile diğer belediyeler arasında farklılık bulunmaktadır. Bu yasada diğer belediyelerden farklı olarak İstanbul belediyesine daha esnek gelir kaynakları tahsis edildiği gibi, çeşitli vergileri tahsil yetkisi de tanınmaktaydı. Diğer belediyelerin gelirleri ise, merkezi yönetimin uygun göreceği oran ve miktarlarda merkezi vergilerden hisse verilmesi yöntemi (*tax sharing*) ile belirleniyordu.

Türkiye'de ilk bağımsız belediye gelirleri yasası ise 1914 tarihlidir. Bu yasa 1980'lere kadar gelen dönemde geçerli olan belediye gelir sisteminin esasını oluşturur (Ülkmen, 1960, 352). 1914 tarihli Belediye Gelirleri Yasası, 1913 tarihli yerel yönetimlere ilişkin örgütlenme yasası ile birarada ele alındığında,

4. Bu düzenlemenin istisnası, bina vergisinin her iki yönetim kademesince birlikte paylaşılmasıdır (Ülkmen, 1960, 353).

belediyelerin, merkezi yönetimle ülkenin yönetim yapısını birlikte oluşturmalarına yönelik bir kurumlaşma sürecinin başlangıcı olarak değerlendirilebilir. Diğer bir anlatımla, merkeziyetçilik geleneğinin güçlü olduğu bir ülkede, değişik yönetim kademelerinin oluşturulması önemli bir aşama olarak yorumlanmalıdır. 1914 tarihli Belediye Gelirleri Yasası ile, kapitalizmin ülkenin ancak sınırlı bir bölümünde hakim tarz olduğu koşullarda, kentsel ekonomik faaliyetlerin vergilendirilmesi belediyelere devredilmekte ve böylelikle yeni ve kapsamlı düzenlemenin mali boyutu da tamamlanmış olmaktadır (4).

Cumhuriyet döneminin ilk belediye vergi yasa, Cumhuriyet'in ilanını izleyen ilk yılda (1924) çıkartılmıştır. Yeni yasa, bazı farklar dışında 1914 tarihli yasa ile belirlenen gelir kaynaklarını aynen içerir. Bu yasanın getirdiği en büyük yenilik, bir tür 'yerel gelir vergisini' Türk mali sistemine sokmuş olmasıdır. Ancak bu uygulama 1929 yılında tamamen kaldırılmış ve bir daha da konulmamıştır.

Cumhuriyet döneminde belediyelerin çalışma esaslarını belirleyen ilk kapsamlı yasa 1930 yılında çıkartılmış, bu örgütlerin gelir ve giderlerini düzenleyen esas yasal düzenleme ise, 1948 yılında yürürlüğe giren 'Belediye Gelirleri Yasası' ile gerçekleşmiştir. 1930 ve 1940'lı yıllar Türkiye'de tek parti yönetiminin hakim olduğu ve devletçi politikaların uygulandığı bir dönemdir. Bu nedenle, yönetim kademeleri arasındaki politik tercih ve öncelik farklılıkları, sonraki dönemlerde kıyaslanmayacak kadar belirsizdir. Diğer bir anlatımla, merkezi ve yerel düzeylerde net bir biçimde ayrılmış kamu harcama ve gelir sisteminden söz etmek zordur. Tüm ülkede sürdürülen devlet eliyle kapitalistleşme politikalarına, belediyeler de katılmışlardır. Zaten belediyelerin bu konuda 'otonom' bir tavır geliştirmelerine olanak tanıyan politik alt yapı da oluşmamıştır. Nitekim, birçok önemli kentte merkezi yönetimce atanan valilerin aynı zamanda belediye başkanlığını da üstlenmeleri yadırganmamıştır. Bu nedenle, 1948'de yürürlüğe giren Belediye Gelirleri Yasası'nı böyle politik bir çerçevede değerlendirmek gerekir. Gerçekten de yasa, 1924 tarihli yasaya göre önemli bir farklılık getirmemiş, ancak İkinci Dünya Savaşı koşullarında yetersiz kalan tarifeleri yükseltmiş ve sonuç olarak belediyelerin gelirlerini artırma gibi sınırlı bir işlevi yerine getirmiştir.

1950 yılında çok partili düzene geçilmesi ile politik ayrılmalar, çok keskin olmamakla beraber belediye düzeyinde de ortaya çıkmaya başlamıştır. 1948 tarihli yasanın belediyelere karşı bir yaptırım aracı olarak kullanılmasının, bu tarihten sonra başladığını kabul etmek gerekir. 1948-60 yılları arasındaki dönem incelendiğinde, sayısal olarak, gerek belediye gelirlerinin devlet gelirlerine oranının, gerekse kişi başına düşen belediye gelirlerinin (bu dönemdeki hızlı kentleşme oranları da gözönüne alınırsa) önemli ölçüde arttığını görüyoruz. Ancak bu artışı tüm ülke kentleri için genelleştirmek doğru olmadığı gibi, bu artışı sağlayan araçların da büyük ölçüde merkezi hükümetten transferler olduğunu göz önünde tutmak gerekir (5).

Yukarıda sözü edilen özel durumlar bir yana bırakıldığında, 1950'li yıllardan itibaren belediyelerin kentlerin temel belediye hizmetlerini karşılamakta ciddi sıkıntılara düştüğünü görüyoruz. Bunun nedenlerini dört noktada toplamak olanaklıdır:

1. 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyeleri ve vermeleri gereken hizmetleri belediye bütçelerinin büyüklüklerine göre sınıflandırmıştır. Bu sınıflandırmada kullanılan tarife günümüze dek değişmeden kaldığından, zaman içinde tüm belediyeler tek bir dilimde toplanmışlar ve yasanın çıktığı tarihte en çok gelire sahip kentler için tasarlanmış hizmetler, tüm belediyeler için zorunlu hale gelmiştir.

5. Örneğin, 1957 yılı için kişi başına düşen belediye gelirleri İzmir'de Türkiye ortalamasının iki katı, Ankara'da 5.5 katı, İstanbul'da ise 9.5 katı olmuştur (Ülkmen, 1961, 2; Tekeli, 1978, 256)

2. İkinci Dünya Savaşının sona ermesini izleyen yıllarda uygulamaya konulan Truman doktrini ve Marshall yardımı, kırsal kesimde kapitalistleşme sürecini hızlandırmış, büyük kentlerde, özellikle iç göçlerden kaynaklanan önemli nüfus artışlarına tanık olunmuş, bu da belediye hizmetlerine talebi ciddi ölçüde artırmıştır. Buna bağlı olarak 1950'li yıllarda yapılan imarla ilgili yasal ve kurumsal düzenlemeler, belediyelere yeni harcama alanları yaratmıştır.

3. 1948 yılında yürürlükteki yasa, mutlak değerlerle belirlenmiş tarifeler içerdiği için hızlı enflasyon nedeniyle bu tarifeler erozyona uğramış ve belediyelerin kendi kaynaklarına dayanarak hizmet vermeleri olanaksız hale gelmiştir (Tekeli, 1978, 249- 255).

4. 1948 tarihli yasa, 1914 ve bunu izleyen tarihlerde çıkartılan yasaların bir uzantısı olarak gelişmiştir. Ancak, kentlerde kapitalist üretim ilişkilerinin henüz tam anlamıyla gelişmediği bir dönem için anlamlı olan vergi konularının, üzerinde hiçbir önemli değişiklik yapılmadan, kapitalistleşmenin hız kazandığı yeni döneme taşınması, belediyelerin geçerliğini yitirmiş ve verimsiz vergilerle kaynak yaratmaya çalışmalarına, dolayısı ile de gelir düzeylerinin yeni toplumsal yapının gereklerini karşılamaktan uzak kalmasına neden olmuştur. Diğer bir anlatımla, kapitalist üretim tarzına uyumlu bir yerel gelir tanımı yapılmamıştır. Bunun sonucunda belediye gelirleri, bazı merkezi vergilerden hisse verilmesi, merkezi yönetimden yapılan doğrudan transferler ve borçlarla oluşur hale gelmiştir. Günümüze kadar gelen bu uygulama ile yerel yönetimleri mali açıdan merkezi yönetimlere bağımlı kılma yaklaşımı, etkisini artırarak sürmüştür.

1960 askeri darbesinden sonra İstanbul'daki imar faaliyetleri durdurulunca hem kişi başına düşen belediye gelirlerinde (yaklaşık %20 oranında) hem de belediye gelirlerinin devlet gelirlerine oranında (yaklaşık %50 oranında) düşme görülmüştür. 1950-60 arasında en yüksek değerlerine ulaşan bu oranlara 1960'dan sonra günümüze kadar bir daha ulaşamamıştır. 1960-73 dönemi belediyecilik açısından ayrı bir dönem olarak ele alınabilir. Bu dönemde gerek merkezi, gerekse yerel yönetimlerde merkez sağ iktidarlar işbaşında kalmışlar, planlı kalkınma yöntemi benimsenmiş ve kaynak tahsisinde merkezileşme eğilimi görülmüştür. Bu dönemde kamu gelirleri endeksi 5.5 kat artarken, belediye gelirleri 3 kat artmıştır (DPT, 1973, 943-944). Aynı dönemdeki yıllık ortalama GSMH artışının %7 olduğu da gözönüne alınırsa yerel yönetimlere ayrılan payın son derece düşük kaldığı ortaya çıkar.

Bu dönemde merkezi ve yerel yönetim ilişkisi açısından ilgi çeken bir başka özellik de merkezi yönetimin vergi gelirlerinden belediyelere aktarması gereken yasal hisselerin (ki bu payların belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılması hükme bağlanmıştır) her yıl bütçe kanunu ile enflasyonla mücadele, tasarruf vb. gerekçelerle engellenmesi, ancak bu paylara karşılık düşen miktarlardaki ödemelerin 'bağış ve yardım' adı altında merkezi yönetimin tercihleri doğrultusunda dağıtılmasıdır. Nitekim, bu dönemde belediye gelirleri 3 kat artarken, merkezi yönetimden yapılan yardımlar 8 kat artmıştır (DPT, 1973, 944-945; Özsoy, 1972, 83-99).

Merkezi yönetimin bu yaklaşımı, yerel yönetimler açısından sorunlar yaratmasına rağmen, merkezi ve yerel yönetimlerin aynı siyasi partilerin elinde olması nedeniyle bu tür bir farklılaşmanın ortaya çıkması, izleyen dönemle karşılaştırıldığında politik tartışmanın odağı haline gelmemiştir. Merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinde 1973 yılından başlayarak 1980'lerin ilk yıllarına dek süren bunalımın mali boyutunun dayandığı nedenleri iki farklı kategoride özetlemek olanaklıdır. Bunlardan ilki 'merkezileşme' eğilimlerini, ikincisi ise 'ademi merkezileşme' eğilimlerini temsil eder. Birinci kategori tümüyle siyasi düzeye ilişkin gelişmeleri kapsar ve iki başlık altında toplanabilir:

a) Toplumsal düzeyde 1960'ların ikinci yarısından başlayarak hızla gelişen 'politizasyon' süreci, 1973 seçimlerinde özellikle büyük kentlerde, sosyal demokrat eğilimi temsil eden partilerin yerel yönetimlerde iktidara gelmeleri ile sonuçlanmıştır. Böylece, o döneme dek merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde süregelen sorunsuz denetiminin eskisi kadar rahat sürdürülemeyeceği anlaşılmıştır. Bu olgu, merkezi yönetimin denetim isteğini artırmaktadır.

b) Seçimle göreve gelen milletvekillerinin yerel politik ortamla ilişkileri (siyasi yapının doğası gereği) zayıflar. Merkezden bağımsızlığın arttığı yerel yönetim sisteminde, politikacı 'yerel politika kulisinde etkinliğini hızla kaybedecektir. Merkeze bağımlılık arttıkça bu etkinliği sürdürmek kolaylaşmaktadır' (Tekeli, Gülöksüz, 1976, 9).

İkinci kategoride 'ademi merkezleşme' istemini ortaya çıkaran süreçler yer alır. Bu çerçevede ele alınabilecek olgular şöyle özetlenebilir:

a) 1950'lerden başlayarak kentsel alanlarda gözlenen hızlı nüfus artışı ve ulaşılan mutlak değerler 'ademi merkezleşme' isteminin maddi temellerini oluşturur. Özellikle büyük kentlerde nüfus, daha önce merkezi yönetim tarafından karşılanan (veya o döneme kadar hiç gerek duyulmayan) bir dizi kamu hizmetinin yerel düzeyde verimli olarak karşılanmasına olanak tanıyacak ölçüğe ulaşmış ve yerleşme istemini artırmıştır.

b) 1973 öncesi dönemlere göre daha politize olan büyük kent nüfusu, genel politik istemlerin yanısıra, daha da yoğun olarak kentsel hizmet üretimine olan istemini hem miktar, hem de öncelikler olarak daha fazla ortaya koyabilmiştir. 'Ademi merkezleşme' yönündeki bu yoğun talep, kaynak tahsis mekanizmasının değişmesi yönünde sonuçlanmamasına karşılık, bu yıllar 'bir yönüyle halkın denetimine tümüyle açık, kural koyucu belediyelerin tasarlandığı, özleminin çekildiği ve herşeyden önce böyle bir modelin tartışıldığı yıllar olmuştur' (Kazancı, 1982, 267).

c) Bu dönemde büyük kentlerin çevresinde oluşan küçük çevre belediyelerin büyük kent merkez belediyeleri ile olan ilişkisi, ikinciler aleyhine gelişmekteydi. Çevre belediyeler merkez belediye olanaklarından olabildiğince yararlanarak merkez belediyelerin sorunlarını daha da artırmıştır. Ayrıca bu yapı, merkezi yönetimin eşgüdüm sağlama gerekçesi ile yerel yönetimlerin yetkilerini kendilerine aktarmada araç olarak kullanılmıştır (Tekeli, Gülöksüz, 1976, 7). Bu sorunun çözümüne ilişkin olarak geliştirilen, bütünleştirici ve federatif çözümlerin her ikisi de, birbirinden farklı gibi görünmesine karşılık, ademi merkezleşme yönünde önerilerdir (Soysal, 1974, 1).

d) 1973-1980 arası dönemde mevcut belediye mevzuatının ciddi bir değişikliğe uğramadan yürürlükte kalması, 1950'li yıllar için yukarıda yapılan saptamaların bu dönemde de geçerliğinin sürmesine neden olmuştur. Buna bağlı olarak, bir yandan yerel yönetimlerin mali özerklik istemleri artmış, diğer yandan da kentsel kamu mal ve hizmet üretiminde nitelik ve nicelik olarak gerçekleşen artışın bu hizmetlerden yararlanma ilkesi doğrultusunda finanse edilmesini, bir siyasal toplumsal talep olarak ortaya çıkartmıştır. Nitekim, taşınmaz vergileri reformu, bu vergilerden belediyelere verilen payın artırılması, bu istemin bir sonucu olarak belediye gelir sistemimizde yerini almıştır (6).

Bu dönemde 'ademi merkezleşme' istemini haklı kılacak maddi temel, belediyelerin gelir ve harcama yapısındaki değişim eğilimi incelendiğinde tüm açıklığı ile ortaya çıkmaktadır. Örneğin, 1980 yılında ülkedeki tüm belediyelerin bütçelerinin toplamı, sabit fiyatlarla bir önceki yıla göre %28.3 oranında azalmıştır (DPT, 1982, 61). 1976 ve 1981 yılları arasında seçilmiş örnek

6. Ancak, bu vergilerde tarh ve tahsilat işlemleri merkezi yönetimin denetimine bırakılmıştır.



belediyelerde, toplam ve kişi başına belediye gelirlerindeki ve yıllık artışların incelendiği bir çalışmada (DPT, 1987a), toplam gelirlerdeki artış %4.05 ile %-56.07 arasında değişirken, kişi başına düşen belediye gelirlerindeki artış ise %-5.82 ile %-64.82 arasında değişmektedir (DPT, 1987a, 33). Benzer eğilim, belediye harcamalarında da gözlemlenmektedir (DPT, 1987a, 16). Belediyeler bu tablonun ortaya koyduğu gelir yetersizliğinin çözümünü 'ademi merkeziyetçi' yapıda aramışlardır.

Yerel yönetimler düzeyinde ortaya çıkan mali bunalım tüm ağırlığı ile etkisini sürdürürken 1980 yılında gerçekleştirilen askeri darbe ile yeni bir döneme geçildi. Askeri yönetimin işbaşına gelmesi ile, siyasi oluşumları denetleme gereksiniminin bir parçası olarak yerel yönetimlerde seçimle göreve gelmiş belediye yöneticileri yerlerine atamalar yapıldı. Kent yaşamı ile ilgili düzenlemeler, bu gelişmelerin bir uzantısı olarak, atanmış yöneticilerin denetimci ve engelleyici belediye anlayışı ile gerçekleşirken, belediyeler de bürokratik ve hiyerarşik bir yapı içine sokuldular. Bu işleyiş 1980 öncesi bunalımı her boyutu ile dondururken bazı mali düzenlemelere gidildi. Bu düzenlemeler görünürde belediyelerin gelir eksikliğini ortadan kaldırma amacıyla olmasına karşın, gerçekte merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki denetimini pratik olarak daha kolay hale getirmekteydi. Askeri yönetimin işbaşında bulunduğu ve 1984'e kadar süren bu dönemde, belediye gelirlerine ilişkin yasal düzenlemelerin çalışmamızı doğrudan ilgilendiren özellikleri şöyle özetlenebilir:

a) Daha önceleri değişik yasalarla belediyelere bırakılan hisseler kaldırılarak, bunun yerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının %5'i belediyelere ayrılmıştır. Ancak, belediyelerin bu tahsilatı kullanabilmeleri, merkezi yönetimin bir organı olan İller Bankası'nın denetimine bırakılmıştır. Şöyle ki, sözkonusu tahsilatın %20'sinin belediyelere tahsisinde iki bakanlık (İmar ve İskan Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı) yetkili kılınmıştır. Kalan %80'lik bölümün belediyelere, nüfuslarına oranla dağıtılması hükme bağlanmasına karşın, İller Bankası'na belediyelerin geçmiş ve gelecek borçlarını bu miktardan dağıtım sırasında kesme yetkisi tanınmıştır. Bu yolla sağlanan gelirin belediyelerin toplam gelirleri içindeki payının, örneğin 1982 yılı için %60 olduğu gözönüne alınırsa, anılan mekanizmanın merkezi yönetimin elinde ne denli güçlü bir araç olduğu görülecektir (DPT, 1987b, 53).

b) 1948 yılından bu yana yürürlükte olan Belediye Gelirleri Yasası 1981 yılında değiştirilmiştir. Yeni yasada belediye gelirlerinin geleneksel yapısı, yeni isimler altında korunmuş, ancak tarifelerin yükseltilmesi ile yetinilmiştir. Konumuzu doğrudan ilgilendiren yönü ile yeni yasa, belediyeleri, nüfuslarına ve sosyo-ekonomik gelişme durumlarına göre, herbirinde farklı tarifelerin uygulandığı, beş gruba ayırmaktadır. Ancak, her bir belediyenin hangi grupta yer alacağı, Bakanlar Kurulu tarafından saptandığından belediye gelirleri üzerinde merkezi yönetimin belirleyici rolü yine korunmaktadır.

c) 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda esasa yönelik değişikliklere gidilmeden, Belediyelerin elektrik, su gibi temel kentsel alt yapı hizmetleri, bu konuda uzmanlaşmış merkezi kuruluşlara devredilmiştir. Askeri yönetimin, gelir dağılımını düzeltmemesi de bu duruma katkıda bulunmuştur. Böylece, örneğin belediyeler için gelir getiren bir kaynak olan elektrik dağıtımının belediyelerden alınmasıyla, aynı kuruluş içinde yer alan toplu taşın gibi alt gelir grupları tarafından kullanılan ve zarar eden işletmeleri finanse etme olanağı da ortadan kaldırılmıştır. (Tekeli, 1982, 322).

Askeri yönetim, 1983 yılı sonunda, oluşturduğu otoriter yapıya uygun düşen anayasal ve yasal düzenlemeleri yaptıktan sonra, yeni kurulan siyasi partilerin katılımı ile kısıtlı bir ortamda genel seçimlere gitti. Türk politika yaşamında

tabanı ve kadroları olan geleneksel partiler bu seçimlere katılmadı. 1984 yılında yapılan yerel seçimlerde ise, geleneksel partilerin katılımına, yönetici kadroları yasaklanmış olarak izin verildi. Her iki seçimi de, dar bir çalışma grubunun kurduğu ANAP kazandı. Geleneksel partiler karşısında ANAP'ın siyaset sahnesinde varlığını sürdürebilmesi için iktidara geldikten sonraki en yaşamsal sorun, ülkesel ve yerel düzeyde kendisine bağlı politik kadrolar ve bir taban oluşturmaktır. Bu saptama, 1983 sonrası yerel yönetim maliyesindeki değişikliklerin özellikle de Belediye gelirlerindeki artışın anlaşılabilmesi bakımından önemlidir.

1984 yerel seçimlerini izleyen aylarda arka arkaya belediyelerin gelirlerini artırıcı yasal düzenlemelere gidilmiştir. İlk olarak, 2380 sayılı yasa ile 1981 yılında genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden (Büyükşehir belediyeleri dışındaki) belediyelere ayrılan %5 oranındaki pay, 1984 yılında yapılan düzenleme ile (3004 sayılı yasa) kademeli olarak %10.30'a kadar artırılmıştır. Büyükşehir belediyelerine ise, 3030 sayılı yasa ile belediyelerin bulunduğu il merkezinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamının %3'ünün ayrılması hükme bağlanmıştır. Daha sonra bu oran 1985 yılında %5'e çıkarılmıştır. Bu gelir kaynaklarının yanısıra, merkezi yönetimin denetiminde kurulan 9 adet fon ile yerel yönetimlere ek bir gelir kaynağı daha sağlanmıştır.

Bu yasal düzenlemeler sonucunda 1985 yılında belediye gelirlerinde önemli bir artış olmuştur. Tüm belediyelerin toplam gelirleri 1984 yılında sabit fiyatlarla, bir önceki yıla göre %7 oranında bir artış gösterirken, yeni düzenlemeler sonucunda 1985 yılında, bir önceki yıla göre %60'a yakın bir artış sağlanmıştır. Bu artışı sağlayan kalemler ise genel bütçe vergi tahsilatı toplamından belediyelere ayrılan pay ile diğer merkezi hükümet yardımı ile oluşmuştur (DİE, 1988b; DİE, 1989; İller Bankası, 1989, 27). Ancak aynı yıl, yukarıda belirtilen gelir artışlarının bütçede dengesizliğe neden olduğu ileri sürülerek yeni düzenlemeler yapılmış ve genel bütçe vergi tahsilatından belediyelere ayrılan pay kademeli olarak %10.30 dan %9.25'e, belediyelere doğrudan dağıtılan pay ise %8'den %6'ya düşürülmüştür.

Aynı yıl içinde yapılan diğer iki düzenleme ile yerel yönetimlerin öz kaynaklarının artırılmasına çalışılmıştır. Buna göre, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen tarifelerde, 3239 sayılı yasa ile, 10 kata yakın artış sağlanmıştır. Ancak, söz konusu vergi ve harç tarifelerinin en az ve en çok miktarlarının belirlenmesinde, merkezi yönetim yetkili kılınmıştır. Diğer bir düzenleme ile belediyelere kendi sınırları içinde emlak vergisini tahsil etme yetkisi verilmiştir. Ancak, beyanın vergi mükelleflerince ve 4 yılda bir yapılması nedeniyle, yüksek enflasyon gözönüne alındığında, emlak vergisi gelirin verimli bir vergi olduğunu söylemek zordur.

Bu düzenlemelerle, belediye gelirleri içinde merkezi yönetim aracılığı ile sağlanan gelir payının azaltılması ve belediyelerin kendi gelir kaynaklarının güçlendirilmesi düşünülmüş, ancak bu yapılırken merkeze bağımlılığın sürdürülmesine de özen gösterilmiştir. Tüm bu değişikliklerden sonra 1986 yılı belediye gelirleri kesin hesap rakamları incelendiğinde hem belediyelerin toplam gelirlerindeki artışın (1984 yılına göre %86 oranında) hem de merkeze bağımlılığın sürdüğü görülmektedir (DİE, 1990b).

Yukarıda açıklanan gelir yapısının yasal çerçevesi, önemli değişikliklere uğramadan, günümüze dek geçerliliğini sürdürmüştür. Özetle, yerel yönetimlerin güçlendirildiğinin savunulduğu 'Liberal' dönemde, mali politikalar açısından, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki sıkı denetiminin azalmadığını görüyoruz. Yukarıda değinilen yetki yanısıra, merkezi hükümet 1987, 1988, 1989 ve 1990 yıllarında bütçe kanununa ek maddeler koyarak

belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılması gereken payları da azaltmıştır. Çoğu kez bu şekilde azaltılan miktar, Maliye Bakanlığı emrine ödenek olarak ayrılmaktadır. Böylece, bir yandan belediyelerin gelir tahmini yapabilmeleri olanaksız hale gelmekte, diğer yandan da güçlü bir mali olanak merkezi yönetimin politik tercihleri doğrultusunda kullanılmaktadır. 1984-90 döneminin bir başka özelliği daha vardır. Her ne kadar görünürde mevcut yasal düzenlemelerle kamu gelirlerindeki artışa paralel olarak belediye gelirleri artıyorsa da, gerçekte durum farklıdır. Çünkü, 1984 sonrası dönemde genel bütçenin kamu ekonomisi içindeki ağırlığı giderek azalmış, vergi gelirlerinin yaklaşık yarısı kadar bir bölümü de merkezi hükümetin elindeki bütçe dışı fonlara kaydırılmıştır. Bu nedenle belediyelere dağıtılan paylar da görece azalmıştır. 1984-1990 döneminde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkinliğini sürdürdüğünü gösteren bir başka bulgu ise, belediye bütçelerinde belediyelerin 'öz gelirleri'nin genel gelirleri toplamı içindeki payına ilişkindir. Bu payın 1984 yılından başlayarak düzenli bir biçimde azaldığını görüyoruz. 1984 yılında %33 olan bu pay 1985, 1986 ve 1988 yıllarında sırası ile %28, %21 ve %23 olarak gerçekleşmiştir (DİE, 1986a, 1986b, 1988a, 1990a) (7).

7. Oranın hesaplanmasında 'çeşitli gelirler, ücretler, yardımlar ve fonlar' kalemi hem merkezi ve hem de yerel belediye gelirlerini içerdiği için hesap dışı tutulmuştur.

8. Nitekim, belediyelerin yetki, görev ve sorumluluklarını belirleyen 1930 tarihli Belediye Kanunu, önemli bir değişikliğe uğramadan günümüze dek geçerliliğini sürdürürken, aynı dönemde belediye gelirlerine ilişkin çok sayıda yasal düzenleme yapılmıştır.

Politik tutumlardaki farklılaşmaları aşan en önemli yapısal sorun, ülkemizde belediyelerin görev ve sorumlulukları ile gelir yapıları arasındaki ilişkinin kurulamamış olmasıdır (8). Bu eksiklik, kanımızca sorunun en önemli boyutlarından birisi olarak varlığını sürdürmektedir.

## TARİHSEL GELİŞİMİ İÇİNDE İMAR KONUSUNDA ÇIKARTILAN YASALAR

İmparatorluk döneminde kent planlaması konusunda ilk girişim, başkent İstanbul için çıkartılan (Yapılar Tüzüğü) 'Ebniye Nizamnamesi'dir. Bu tüzük hükümlerine göre, sokakların genişletilme amacıyla kamulaştırılıp yıkılması kararlaştırılmakta, cadde, sokak ve yapılara ilişkin azami büyüklükler saptanmakta, evlerin belirli bölümlerinin kagir yapılması, yapılar için ruhsat alınması zorunluluğu getirilmektedir. Tüzüğün amacı, çok ciddi bir sorun olan yangınların en aza indirilmesidir. 1848 tarihli Ebniye Nizamnamesi'nin yetersiz kalması ile 1863 yılında Turuk ve Ebniye Nizamnamesi (Yollar ve Yapılar Tüzüğü) çıkartılmış ve eskisi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu nizamname, imparatorluk döneminin imar konusunda ilk bütünlüklü, kapsamlı yasal düzenlemesi olması bakımından önemlidir.

Tüzük hükümleri incelendiğinde henüz plan düşüncesinin gelişmemiş olduğu, buna karşılık çeşitli maddelerde belirlenen bir dizi kural ile kente biçim ve yön verilmeye çalışıldığı görülmektedir. Buradaki amaç, kentin güzelleştirilmesi, çağdaş batı Avrupa kentlerine benzetilmesiydi (Türksoy, 1988). Ortaylı'ya (1974, 134) göre bu tüzük bir çeşit nazım planıdır. Bu tüzük hükümlerine göre sokaklar genişliklerine göre farklı sınıflara ayrılmış, sokak genişliği ile bina yükseklikleri arasında ilişki kurulmuş, parasız terk ve hamur kuralı çok sınırlı da olsa uygulanmaya başlanmış, cumba, balkon gibi çıkıntıların azami ölçüleri, zeminden yükseklikleri sokağın genişliğine göre belirlenmiştir.

1882 yılında Ebniye Kanunu (Yapılar Yasası) çıkartılmıştır. Bu yasa ile 1864 tarihli tüzük yürürlükten kaldırılmıştır. Kimi araştırmacıya göre 'imar hukuku konusunda son derece kapsamlı ve nitelikli bir çerçeve oluşturan ... Türk şehirçilik tarihi içinde bir dönüm noktası' olan bu yasa (Türksoy, 1988), kimine göre ise 'getirdiği birkaç yeni özelliğin dışında', eski tüzükten farklı değildir (Vardar, 1978).

Bu yasa ile, meydanlar ve kamuya açık alanlara ilişkin düzenlemeler getirilmekte, yol genişlikleri belirlenmekte, yol genişlikleri ile bina yükseklikleri arasında belirli oran getirilmekte, arsa biçimleri ve yapılara ilişkin ayrıntılı hükümler getirilmektedir. Bu yasa ile çıkmaz sokak yapımı yasaklanmakta, yanar yerler için plan yapımı zorunluluğu getirilmekte ve hemşehrilerin plana itiraz hakkı tanınmaktadır. En önemlisi, bostanını, arsasını konuta açan kişi sosyal altyapı (okul, karakol) yerlerini bedelsiz terk etmekte zorundadır, ayrıca buraların fiziki altyapısını (kaldırım, kanalizasyon) yapmakla yükümlüdür.

Olumlu kurallar yanında, Ebniye Kanunu ile, '... geleneksel Türk ve İslam kentinin biçimleme öğelerinin dikkate alınmadığı, batı kentinden esinlenen bir biçimleme sağlanmaya çalışıldığı izlenmektedir. Uygulama çabalarında da benzer eğilimler görülmektedir' (Akçura, 1982, 52). Yeni yasa kenti salt yapılar ve yollardan oluşan bir olgu olarak görmektedir. Bu çerçevede de gerek yollar, gerekse yapılara ilişkin olarak bir yönetmelik ayrıntısında hükümler getirilmekte ve bunların imparatorluğun birbirinden çok farklı mekansal dokulara sahip geniş toprakları üzerinde benzer biçimde uygulanabileceği umulmaktadır.

Cumhuriyet'in ilanından 1930'lu yıllara dek, belediyeçilik ve imar konularında ciddi girişimlerle karşılaşılmaz. Ankara 1924 yılında yeni Cumhuriyet'in başkenti oldu. Bu dönemde imar faaliyetlerinde en önemli girişim olarak, tüm ülkeye örnek olacak batı standartlarında bir başkent yaratmak yönündeki istek ve çabalardan sözedilebilir. Ancak bunun için yeni ve kapsamlı bir imar yasası hazırlanması gereksinimi duyulmamış, Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan ve halen yürürlükte olan yasal düzenlemenin yeterli olacağı düşünülmüştür. Önemli bir yenilik, imar planı yaptırma zorunluluğunun önce 1928 yılında kurulan Ankara Şehri İmar Müdürlüğü'nün görevleri arasında yer alması ve bundan iki yıl sonra da Umumi Hıfzısıhha Kanunu ile bu zorunluğun, nüfusu 20 000'in üzerindeki tüm belediyeleri kapsayacak biçimde genişletilmesidir (9). 1930'lu yıllara gelindiğinde belediyeleri ilgilendiren birçok alanda olduğu gibi, imar alanında da yeni bir yasa çıkarılmış ve yeni Cumhuriyet'in yöneticilerinin 'batı imgesi yaratmaya dönük' ve merkezizetçi yaklaşımı bir kez daha vurgulanmıştır.

1933'de yürürlüğe giren Yapı Yollar Kanunu 'kapsadığı konular ve koyduğu hükümler bakımından Ebniye Kanunu ile tam bir devamlılık sunmaktadır' (Akçura, 1982, 52). Yasa Almanya'da bir kentin imar yönetmeliğinden alınmıştır (Tekeli, 1978, 76). Bu nedenle de son derece ayrıntılı yapılaşma kararları ve plan kararlarını etkileyen katı hükümler içermektedir. Getirilen hükümlerle, tüm yerleşmeler için geçerli tek bir kalıp önerilerek bunların 'ideal bir kent' modeline uygun duruma getirilmeleri amaçlanıyordu.

Sözkonusu yasa, çevre ve yapı ölçeğinde ada biçimleri, boyutları, bina (yükseklikleri) kat adetleri, binalar arası mesafe, çıkmaz sokak yaşağı, çıkmalar, cepheler, bahçe duvarları, baca ebatları, yağmur boruları, pencere ve kapı ölçüleri vb. detaylara inmekte, aynı tür kullanımlar için ülkenin her yerinde aynı standartların uygulanmasını hükme bağlamaktaydı. En çok beş katlı yapılara izin verilmekte, kişi başına 65 m<sup>2</sup> hesabı ile kentsel alan büyüklüğü saptanmaktaydı.

2290 sayılı yasa tüm kısıtlamalarına karşılık bunlardan kurtulma formüllerini de taşımaktadır. Nitekim bu yasada şehrin özelliğine göre plan yapılabileceğini anlatan hükümler vardır. Yabancı plancının bu olanakları değerlendirdiklerini görüyoruz. 1940'lara dek yerli plancılar tarafından yapılan imar planlarının ise salt yollar, konut adaları ve kamu yapılarının yer aldığı bir meydanın planlanması ile sınırlı kaldığı görülmektedir (Duygulu, 1989, 27). Bu tekdüzelik ve katı hükümler 1930-40'ların çok sınırlı kentsel yapılaşma koşullarında bile ciddi

9. 1933 tarihli Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ile bu kapsam daha da genişletilmiş, her belediyenin beş yıl içinde gelecek 50 yıllık dönemi kapsayacak bir plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir.

sıkıntılar getirmiş ve bunun üzerine uzun bir hazırlık döneminden sonra 1956 yılında yeni bir imar yasası (6785 sayılı) yürürlüğe girmiştir. Yeni yasanın gerekçesinde, 1933 yılından beri yürürlükte olan yasanın bir imar yasasından çok bir imar yönetmeliği niteliğinde olduğu belirtilmektedir.

Yapı ve Yollar Yasası'na bir tepki olarak gelişen yeni yasa ile, eski yasada yer alan birçok hüküm yönetmeliklere bırakılmış, plancılara yerel koşullara uygun öneriler geliştirebilmeleri için esneklikler tanınmıştır. Yeni yasa, yapılanma koşulları konusunda ayrıntılara girmemiş, bunları yönetmeliklerle çözümleme yoluna gitmiştir. Yeni yasanın 25. maddesi, yapılacak bina ve tesislerin kat adedi, yükseklikleri, derinlik ve çıkıntıları, komşuluk mesafeleri, yol ve su kenarlarına olan mesafeleri, parsel cephesi, boyutları ve bu parseller içerisinde yapılacak binaya verilecek azami inşaat sahası vb. birçok konuda belediyelere kendi yerel koşullarına göre yönetmelik hazırlamaları ve uygulamayı buna göre yapmaları esnekliğini tanımıştır.

Ancak, Bayındırlık Bakanlığınca çerçevesi hazırlanan ve 70 maddeden oluşan 'tip yönetmelik'lerin, her belediye tarafından kendi yerel özellikleri gözönüne alınarak hazırlanması gerekirken belediyeler, Bakanlığın örneğini benimsemiş ve çeşitlilik beklenirken tip yönetmeliğe geçilmiştir. Özetle, belde ihtiyaçlarına ve 'görülen lüzum üzerine' ek hükümler getirilmesi gibi belediyelerden beklenen yerel belirlemeler gerçekleşmemiştir (Duyguluer, 1989, 42). Yeni yasal düzenleme bu geniş esneklikle yetinmemiş, tip yönetmeliğe eklenen bir madde ile 'plan notu' kavramının da imar yazınında yer almasını sağlamıştır. Buna göre, hazırlanan yönetmeliklerdeki hükümlerin imar planında 'plan notu' olarak (tersine bir hüküm bulunmadığı takdirde) uygulanacağı belirtilerek plan notlarına hukuki bir dayanak oluşturulmuştur (10). Yasanın genel ve esnek çerçevesi içinde plancılara, planlanan yörenin özelliklerine göre plan kararı üretmek için çok önemli bir araç sağlanmıştır.

10. Hukuk tekniği açısından hatalı bir yaklaşımla, yönetmelikte belirtilen bu husus, daha sonra 1972 yılında yapılan bir değişiklikle yasa maddesi içine alınarak kademelenmenin yasal desteği sağlanmıştır. Bu maddede ayrıca planlarda nelerin gösterilebileceği, yani 'plan notlarının' neler olabileceği hususunda bir paragraf eklenmiştir. Buna göre, kat adedleri, yükseklikleri, derinlik ve çıkmaları, komşu mesafeleri, eski eser ve deniz kıyılarında olan uzaklıklar, parsel boyutları ve azami inşaat sahaları ve benzeri imar planı açıklamaları içinde yer alabilecektir.

11. Bir başka görüşle bu oluşum, yönetmelik sınırlamaları nedeniyle değil, taşınmaz mülkiyet biçimlerinin evrimlenmesini de kontrol eden sermaye birikim süreçlerinden kaynaklanmıştır. Türkiye kentleşmesinde apartmanlaşma, 'kat mülkiyeti'nin evrimlenmesi ile, bu da birikim süreçleriyle bağlantılıdır. Aynı görüşle, tek yapı-tek parsel sınırlaması İmar Yönetmeliği'nden (1957) değil, Medeni Kanun'un (1926) taşınmaz mülkiyeti biçim ve ilişkilerini belirleyen hükümlerinden ve Roma Hukuku'nun bu konudaki temel ilkelerinden ötürüdür (Balamir,1990,1975).

Bu olumlu yaklaşımlarına karşılık imar yönetmeliğinin 43. maddesi ile getirilen bir sınırlama (1957) şehirciliğimizi olumsuz yönde etkilemiştir. Şöyle ki, parsel tanımı yapılırken 'üzerinde imar mevzuatına uygun yalnız bir bina yapılabilecek arazi parçasına parsel denilir' diyerek 'tek parsel tek bina' yaklaşımı getirmiş ve bir tanımlama olmasına rağmen çok etkileri olmuştur. İfraz işlemleri artmış, küçük parselasyon körüklenmiş, küçük parselasyon içindeki yapılaşmanın sınırlandırılma mecburiyeti ortaya çıkmış, yapılanma körüklenmiş, açık alan yaratma gerçekleştirilememiş, uygulamalar kalıplaşmış ve tip apartman hakim olmaya başlamış, bu gelişmeler içinde mimar ve şehircilerin yeni ve 'değişik' tasarımlar getirmesi mümkün olamamıştır (Duyguluer, 1989, 39) (11).

Özetle, 1956 yılında çıkartılan imar yasası genel çizgileriyle esnek bir imar kurumu anlayışına sahipti. Ancak daha sonra çıkartılan yönetmelikler ve 'genellikle uygulama, temel sorunlara eğilmek yerine imar planlarının içerik ve biçimlendirmelerini dondurmak ve planların hazırlanmasında yerel yönetimlerin yetkilerini sınırlandırmak eğilimi gösterdi'(Akçura, 1982, 47). Bu eğilimin sorumluluğunu ise yasada değil, fakat bir yandan politik etmenlerde, öte yandan da yönetimde ve yetkili bürokrat ve teknokratlarda aramak gerekir.

İmar yasasında 1972 yılında yapılan değişiklikle yeşil alanlar için en az 7 m<sup>2</sup>/kişi zorunluluğu getirilmiş, otopark mecburiyeti konulmuş, binaların zemin seviyesi altında kalan kısmı kazılarak, kaldırım seviyesi altına düşürülüp kat kazanılması yasaklanmış, tarihi ve mimari değeri olan binaların korunması, deniz kenarlarında 10 metre uzaklıkta inşaat yapılmaması gibi hükümler getirilmiştir. Bunlar İmar Kanunu'nun (6785) esnekliğini bozucu bir nitelik taşımamaktadır.

Yirmidokuz yıl yürürlükte kalan 6785 sayılı İmar Yasası, 1983'de iktidara gelen 'liberal' hükümet döneminde 'bugünün ve yarının ihtiyaçlarına köklü değişiklikler yapılması', 'planlamayı bir sistem içine almak' gibi soyut gerekçelerle değiştirilerek yerine 3194 sayılı İmar Yasası yürürlüğe sokulmuştur. Belediyelere imar planı yapma ve onama yetkisi verilmesi yanısıra, yeşil alan standardının (en az 7 m<sup>2</sup>/kişi) yasa maddesi olmaktan çıkartılıp yönetmelik maddeleri arasına konulması, tek parselde birden çok bina yapma olanağı getirilmesi ve %25 olan düzenleme ortaklık payını %35'e çıkartması yeni yasanın önemli hükümleri arasındadır. Ancak, konumuz açısından önemli olan, yeni yasanın yapılanma ve imar konularında yerel özellikleri ne denli gözettiği, plancılara bu alanda ne kadar esneklik tanıdığıdır.

Yukarıda açıklandığı gibi, 6785 ve 1605 sayılı yasalar, gerek belediyelere kendi koşullarına uygun yönetmelikler hazırlama yetkisi vererek, gerekse plan notu aracılığı ile oldukça geniş esneklik tanımakta idi. Plan notunun yasal kademelenmedeki yerini açıkça yasa maddesi ile belirleyen 1605 sayılı yasadaki farklı olarak, yeni yasa imar planı ile yönetmelik arasındaki kademelenmeye değinmemiştir.

Yönetmelik esnekliği konusunda da yeni düzenlemenin 6785'e göre çok katı bir uygulama getirdiğini görüyoruz. Yeni yönetmeliklerde eski 'tip' yönetmeliklerden farklı olarak yerel yönetimlere hiçbir esneklik tanınmamaktadır. Eski 'tip' yönetmeliklerde yerel koşullar gözönünde tutularak ilgili belediyece doldurulması istenilen 'boşluklar'a artık yer yoktur. Tüm belediyeler merkezi yönetimin hazırladığı imar yönetmeliklerine uygun yapılaşma düzenine uymak zorundadırlar.

Duyguluer'e (1989, 56) göre bu yönetmelikler, 'yönetmelik mimarisi' yaratmak için 'sanki özel bir gayret sarfedildiğini gösterirler' ve imar düzenlemeleri tarihinde 'en çok kısıtlamanın ve sınırlamanın bulunduğu bir dönemin başlangıcı' olarak hatırlanacaklardır. Özetlersek, seksenli yılların başında iktidara gelen yönetimin, programında bulunan 'ademi merkezleşme' kavramına tutarlı bir içerik kazandırılmamıştır. 3194 sayılı yasa, 6785 ve 1605 sayılı yasalara göre gerek yerel yönetimlere, gerekse plancılara tanınan esneklikleri sınırlamıştır. İleri sürülen tersine, merkezde hazırlanan katı yönetmeliklerle imar faaliyetleri sürdürülmekte, 1930'ların koşullarına göre anlaşılabilir olan katı merkezizetçi yaklaşım, yarım asır sonra tekrar uygulanmaya çalışılmaktadır.

## SONUÇ

Son yüzelli yıllık dönemde mutlakiyet, meşrutiyet ve cumhuriyet gibi birbirinden farklı yönetim biçimleri yaşanmakla birlikte, yerel yönetim örgütleri, Türkiye'de modern anlamda varlıklarını sürdürmüşlerdir. Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze kadar geçen 68 yıllık dönemde bile ülkemizde devletçilikten liberal politikalara, tek parti yönetiminden çok partili sisteme dek değişik ekonomik ve siyasal modeller uygulanmıştır.

Bu yazıda, merkezi ve yerel yönetimler arasında, anılan 150 yıllık dönemde oluşan ilişkiler politik, idari ve mali düzeylerde ele alınırken, ana motif bu ilişkinin temel niteliğinin ne denli yapısal bir özellik gösterip göstermediğinin araştırılması oldu. Çalışmada ulaştığımız sonuç, anılan dönemde, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin, yapısal bir nitelik gösterdiği yönündedir. Bu ilişki, uygulanan modele göre farklı biçim ve yoğunluklarda da olsa, tüm dönem boyunca merkezizetçi, otoriter ve 'paternalist' bir nitelik taşımıştır. Diğer bir deyişle, hiçbir dönemde yerel yönetimlerin merkezi yönetimin sıkı denetiminden uzak, bağımsız politikalar oluşturmasına izin verilmemiştir.

Bu çalışmayı, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yapısal ilişkinin, belirttiğimiz niteliklere neden sahip olduğuna ilişkin bazı öngörülerde bulunarak tamamlamak istiyoruz. Bu gerekçeler iki başlık altında toplanabilir:

1. Reel politikaya ilişkin olarak,

a) merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin bir bölümünden farklı politik önceliklere sahip olması ve

b) politik ayrıcalıkların (örneğin yandaşların istihdamı gibi) merkezi yönetim kademesinde kullanımın, iktidar sahiplerince daha rasyonel bulunması,

merkezi yönetimin, yerel yönetimleri yakından denetlemesini gerekli kılmaktadır.

2. Geliri düzenleyen yasal çerçevede değişiklik beklentilerinin gerçekleşmesinin asıl nedenini bulabilmek için yanıtlanması gereken sorular bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin kapitalist yeniden üretim mekanizması ile birebir çakışmayan faaliyetleri var mıdır? Ayrıca, sınıf çatışmasında merkezi düzeyden ayrı bir yerel düzey olanaklı mıdır?

Kapitalist yeniden üretim (gerek bireysel ve gerekse de toplumsal sermayenin genişletilmiş yeniden üretiminde), artı değere el koyan çeşitli kesimler arasındaki çıkar çatışmaları nedeniyle sorunsuz, uyumlu ve önceden kararlaştırılmış bir süreç olarak gelişmez. Ayrıca, buna üretici güçlerin eşitsiz gelişmesinin (bir eğilim olarak), toplumsal gelişmenin bütününe etkilemesi de eklenmelidir. Kamu faaliyetlerinin 'ademi merkezileşmesi' bu çerçevede ele alınabilir. Bu açıdan bakıldığında, özellikle Türkiye gibi sermaye birikiminin düşük olduğu ülkelerde, bu birikimi oluşturan süreçlerin merkezi düzeyde denetlenmesi istenmektedir.

Aynı çerçevede bir diğer saptama da, kapitalist ülkelerde devlet harcamalarının niteliğine ilişkindir. Bu konuda yapılan yoğun tartışmaları özetleyip basitleştirecek olursak, devlet harcamaları yoluyla, son tahlilde, sermaye birikimine katkıda bulunmasına karşın kullanım değeri üretilmesi olanaklıdır. Aşırı sermaye birikimi, şiddetlenen toplumsal çatışmalar ve benzeri gerekçelerle gerçekleşen bu süreç sınırlı ölçüde de olsa 'ademi merkezileşmeye' imkan tanımamaktadır. Çünkü, herşeyden önce, böyle bir üretim ihtiyacı özellikle Türkiye gibi ülkelerde 'konjonktürel'dir. Böyle bir ihtiyacın ortaya çıkmaması durumunda geliştirilecek mekanizmaların geniş toplum kesimleri tarafından benimsenmesi, daha önemlisi yerel düzeyde tanımlanabilen sınıf çatışmalarında kalıcı araçlar haline gelmesi kolaylıkla mümkündür. Bu da açıktır ki, kapitalist devletin kullanım değeri üretmekten belediklerinin gerçekleşmesinin önünde büyük bir engeldir.

Bu çerçevede değerlendirildiğinde Türkiye'de merkezi yönetimin belediyelerin gelir yapısında yukarıda sözü edilen değişiklik beklentilerini karşılamaması anlaşılabilir olmaktadır. Kuşkusuz merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin niteliğini belirlemede sözü edilen politik ve ekonomik gerekçelerin yanısıra tarihsel, kültürel ve ideolojik etmenleri de değerlendirmeye katmak gerekir.

Bu kısa çalışmada, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin anılan boyutunu vurgulamakla yetindik. Bu ilişkinin neden bir yapısal nitelik taşıdığına araştırılması ve bu niteliğin ekonomik ve politik açılardan değerlendirilmesi ise daha kapsamlı bir çalışmayı gerektirecektir.

TÜRKİYE'DE PLANLAMA SİSTEMİ<sup>12</sup>

## ULUSAL DÜZEY

12. ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Yüksek Lisans şehir planlama stüdyosunda (Öğretim Üyeleri: Murat Balamir, Melih Ersoy; öğrenciler: Serpil Sabancılar, Erkan Talas, Yavuz Duvarcı) yapılan çalışmada hazırlanan taslak tablo yazar tarafından yeniden düzenlenmiştir. Katkılarından dolayı Sayın Özcan Altaban ve Sayın Belma Tekinbaş'a teşekkür ederim.

KURUM	İŞLEV VE SORUMLULUK	ÖLÇEK	YASAL DAYANAK
Devlet Planlama Teşkilatı	5 Yıllık Sosyo-Ekonomik kalkınma planlarının hazırlanması		DPT Kanunu (No.91, 1960)
	Bölge planlarının yapılması veya yaptırılması		İmar Kanunu (No.3194, 9.5.1985)
Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı	Konut ihtiyacının karşılanması için Toplu Konut Fonu'nun oluşturulması		Toplu Konut Kanunu (No.2985, 2.3.1984)
Başbakanlık Özel Çevre Koruma Kurulu Başkanlığı	Özel Çevre Koruma Alanı olarak ilan edilen ve edilecek alanlarda nazım ve uygulama imar planlarının yaptırılması	1/5000	Çevre Kanunu (No.2872, 9.8.1989), KHK (No.383, 13.11.1989)
		1/1000	
Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	Afete maruz kalmış yerlerin imar planlarının yapılması	1/1000	Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun (No.7269/1051)
	Turizm bölge ve merkezleri için hazırlanan nazım imar planlarının onaylanması	1/5000	Turizmi Teşvik Kanunu (No.2634, 18.3.1982)
		1/1000	Turizmi Teşvik Kanunu (No.2634, 18.3.1982)
	Çevre düzeni planlarının re'sen yapılması ve onaylanması	1/250000 1/25000	İmar Kanunu (No.3194, 9.5.1985)
	Gerekli görülen hallerde imar ve yerleşme planlarının re'sen yapılması ve değiştirilmesi ve onaylanması	1/5000 1/1000	İmar Kanunu (No.3194, Madde 9, 9.5.1985)
	Belediyelere imar planları konusunda verilen yetkilerin Başbakanlık onayıyla geçici olarak kullanılması	1/25000	Kanun No.3394, 30.6.1987)
		1/5000	
		1/1000	
	İlgili komisyonlarca belirlenen kıyı kenar çizgisinin onaylanması	1/1000	Kıyı Kanunu (No.20495, 17.4.1990)
	Kıyılarda dolgu ve kurutma ile kazanılan alanlarda uygulama imar planı yapmak	1/1000	Kıyı Kanunu (No.20495, 17.4.1990)



## ULUSAL DÜZEY

KURUM	İŞLEV VE SORUMLULUK	ÖLÇEK	YASAL DAYANAK
Turizm Bakanlığı	Turizm alanlarında uygulama imar planlarının hazırlanması ve onaylanması	1/1000	Turizmi Teşvik Kanunu (No.2634, 12.3.1982)
	Kıyılarda dolgu ve kurutma ile kazanılan alan turizm bölgesinde ise buralarda yapılacak uygulama imar planlarının hazırlanması ve onaylanması	1/1000	Kıyı Kanunu (No.20495, 17.4.1990)
Kültür Bakanlığı	Kentsel, arkeolojik ve doğal sit alanlarında yapılacak planlarda bölge kurulları ve yüksek kurul tarafından uyulması zorunlu kararların alınması		Kanun No.3386, 17.6.1987
	Bölge kurulları arasında eşgüdüm sağlanması		Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (No.2863, 23.7.1983)
Tarım Orman ve Köy işleri Bakanlığı	Milli ve doğal parkların belirlenmesi, korunması ve milli parklar için gelişme planlarının hazırlanması	1/5000 1/1000	Milli Parklar Kanunu (No.2873, 9.8.1983)
	Arsalarda aşırı fiyatları önlemek üzere tanzim alım ve satımı yapmak; konut, sanayi ve turizm bölgeleri ve kamu tesisleri için arsa sağlamak, altyapı getirmek, bu alanlarda B.İ.B.'nca tespit edilecek kuralara göre plan yapmak		Arsa Ofisi Kanunu (No.1164, 29.4.1969) Kurumun Maliye ve Gümrük Bakanlığına bağlanması, 13.9.1989
İller Bankası	Yerel yönetimlere teknik yardım ve kredi sağlamak; halihazır haritaları hazırlamak; Belediyelerin talebi üzerine emaneten nazım ve uygulama planları yapmak	1/5000 1/1000	İller Bankası Kanunu (No.4759, 2.6.1945)
	Çevrenin korunması, iyileştirilmesi, en iyi şekilde kullanılmasına ilişkin düzenlemeler yapmak, önlemler almak		Çevre Kanunu (No.2872, 9.8.1983)
Çevre Müsteşarlığı	Milli çevre 'master' planlarının hazırlanması	1/5000	Kanun Hükmünde Kararname (No.20337, 9.11.1989)

*BÖLGESEL DÜZEY*

KURUM	İŞLEV VE SORUMLULUK	ÖLÇEK	YASAL DAYANAK
Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu	Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgelerinde büyük şehir belediyesince hazırlanıp onaylanan planların yürürlüğe girebilmesi için onaylanması	1/5000 1/1000	Boğaziçi Kanunu (No.2960, 22.7.1983), İmar Kanunu (No.3194, 9.5.1985)
Güneydoğu Anadolu Projesi, Bölge İdaresi Teşkilatı	GAP Bölgesi illerini kapsayan alanlarda 1580 ve 3194 sayılı yasaların yerel yönetimlere verdikleri imar ve altyapıya ilişkin hak ve yetkilerin kullanılması	1/5000 1/1000	K.H.K. (No.388, 6.11.1989)
Taşınmaz ve Tabiat Varlıkları Bölge Kurulları	Kentsel, arkeolojik ve doğal sit alanlarında ilgili valilik veya belediyelerce hazırlanan koruma amaçlı imar planlarında planın onayı için gerekli görüş bildirmek		Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (No.2863, 23.7.1983), Kanun No.3386, 17.6.1987

*İL DÜZEYİ*

KURUM	İŞLEV VE SORUMLULUK	ÖLÇEK	YASAL DAYANAK
İller Bankası Bölge Müdürlükleri	İller Bankası Genel Müdürlüğünce verilen görevleri yerine getirmek		İller Bankası Kanunu (No.4759, 2.6.1945)
Valilik	Belediye mücavir alanları dışında kalan alanlar için nazım ve uygulama imar planlarının hazırlanması ve onaylanması	1/5000 1/1000	İmar Kanunu (No.3194, 9.5.1985)
	Yukarıda anılan alanlarda planlama eylem ve uygulamalarını denetlemek		İl İdaresi Kanunu (No.5442)
	Belediyeler ve Toplu Konut İdaresince önerilen toplu konut alanlarının ilanı ve imar planlarının onaylanması		Toplu Konut Kanunu (No.2985, 17.3.1984)
	Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonu'nca hazırlanan planların onaylanması	1/1000	18.3.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'na ek (No.3367, 26.5.1987)
İl Trafik Komisyonu	Kentsel alanlarda trafik planlaması ve uygulamasının yönlendirilmesi		İl İdaresi Kanunu (No.5442)

*İL DÜZEYİ*

KURUM	İŞLEV VE SORUMLULUK	ÖLÇEK	YASAL DAYANAK
Mahalli Çevre Kurulu	Yüksek Çevre Kurulu'nun kararları çerçevesinde çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için il düzeyinde gerekli kararları almak	1/1000	Çevre Kanunu (No.2872, 9.8.1983)
Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonu	Köy yerleşme planlarının hazırlanması	1/1000	18.3.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'na 7 madde eklenmesi (No.3367, 26.5.1987)

*YERLEŞME DÜZEYİ*

KURUM	İŞLEV VE SORUMLULUK	ÖLÇEK	YASAL DAYANAK
Belediye	Nazım ve uygulama imar planlarının hazırlanması ve onaylanması	1/5000 1/1000	İmar Kanunu (No.3194, 9.5.1985)
	Gecekondu Önleme Bölgeleri için imar planları hazırlanması ve onaylanması	1/5000 1/1000	775 sayılı Gecekondu Kanunu'na 247 sayılı K.H.K. ile yapılan değişiklik
	Gecekondu bölgelerinde imar ve islah planlarının yapılması ve onaylanması	1/5000 1/1000	İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler Hakkında Kanunlar (No.2985, No.2390, No.3366)
Büyük Şehir Belediyeleri	Nazım imar planları yapmak, yaptırmak ve onaylamak	1/25000 1/5000	Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun (No.3030, 27.6.1984)
	İlçe belediyelerince hazırlanan uygulama imar planlarının onaylanması	1/1000	Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun (No.3030, 27.6.1984)

**ABSTRACT**

Received : 25.2.1990

Keywords: Central Administration, Local-Authority, Urban History, Urban Administration.

The history of relations between the central and local forms of government in Turkey, are reviewed here from the political-administrative, fiscal and legal points of view.

Earliest attempts to institutionalize local governments date back to mid-19th century. Local government has been considered a necessary burden for the central government only for different reasons at the various historical stages, and the nature of their relations can be described as 'persistently authoritarian' and 'paternalistic'. For the late Ottoman rule, provision of local administration was a means of evading pressures imposed by alien powers for the political participation of the various ethnic groups in the affairs of the Empire.

Reluctance in allowing a more comprehensive autonomy could best be justified perhaps for the period of national unity and consolidation, after the War of Independence and the proclamation of the Republic. Little reason could be advanced however, for the current stage as liberal economy reigns and political announcements are repeatedly made for the strengthening of local authorities and curbing the centralistic tendencies. The structural relations of tutelage over local governments seems to remain unchanged however, despite the fact that tendencies for decentralization have intensified with the rapid growth of towns and the increased policy awareness of urban populations and their demands for higher quality services. The paternalistic inertia could well be observed in fiscal policies as well as in relations concerning physical development and town planning.

From 1876 onwards, local authority budgets have been traditionally determined by the central government on a basis of 'tax sharing'. Independent municipal incomes were instituted only in 1914. Although the sources of municipal revenues have been extended recently to include the property taxes, incomes and responsibilities of municipalities are not compatible. National budget subsidies vital for the metropolitan municipalities are denied on the other hand, since almost half of this budget are channelled into extra-budget 'Funds', the allocation processes in which are subject to political choices of the central government.

Central decision-making prevails again, in many aspects of local physical development. This is made possible, by the interventions of the central authority under various pretexts, acting as if delegated by the municipal governments. More serious than such interventions is the structural limitation on local governments whereby little freedom is allowed for the local control and manipulation of development due to a hierarchy of planning law, by-laws and regulations which are over-detailed and inflexible, and give no consideration to local variations and requirements.

## KAYNAKLAR

- AKÇURA, T. (1982) *İmar Konusunda Gözlemler*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Basımevleri, Ankara.
- AKILLIOĞLU, T. (1986) İmar Hukuku ve Yönetim Hukuku, *Amme İdaresi Dergisi*, (19:2) 93-100.
- AKTAN, T. (1970) *Türkiye'de Mahalli İdareler ve Planlı Kalkınma*, Ankara.
- BALAMİR, M. (1975) Kat Mülkiyeti ve Kentleşmemiz, *Mimarlık Fakültesi Dergisi* (1:2) 295-318.
- BALAMİR, M. (1990) *Türkiye Kentleşmesinde Kat Mülkiyeti Etkeni*, yayınlanacak araştırma raporu.
- DİE (1986a) *Bütçeler: Belediyeler, İl Özel İdareleri, Köyler 1984 Yılı*, Ankara.
- DİE (1986b) *Bütçeler: Belediyeler, İl Özel İdareleri, Köyler 1985 Yılı*, Ankara.
- DİE (1988a) *Bütçeler: Belediyeler, İl Özel İdareleri, Köyler 1986 Yılı*, Ankara.
- DİE (1988b) *Kesin Hesaplar: Belediyeler, İl Özel İdareleri, 1984 Yılı*, Ankara.
- DİE (1989) *Kesin Hesaplar: Belediyeler, İl Özel İdareleri, 1985 Yılı*, Ankara.
- DİE (1990a) *Bütçeler: Belediyeler, İl Özel İdareleri, Köyler 1987 ve 1988 Yılları*, Ankara.
- DİE (1990b) *Kesin Hesaplar: Belediyeler, İl Özel İdareleri, 1986 Yılı*, Ankara.
- DPT (1973) *3. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977*, Ankara. DPT (1982) *Belediye Hizmetleri Sektör Raporu*, Ankara.
- DPT (1987a) *Belediye Gelirleri ve Harcamaları Araştırması 1976-1984*, Ankara.
- DPT (1987b) *Belediyelerin Mali Yapısında Düzenlemeler*, Ankara.
- DUYGULUER, F. (1989) *İmar Mevzuatının Cumhuriyet Dönemi Mimarlığına ve Şehir Planlamasına Etkileri*, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. (1967) *Türkiye'de Mahalli İdareler*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- İLLER BANKASI (1989) *İller Bankası Genel Müdürlüğü 1988 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara
- KAZANCI, M. (1982) 1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar, *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru*, der. E. Türkcan, Türk İdareciler Derneği, Ankara, 237-267.
- KELEŞ, R. (1988) Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler, *Bahri Savcı'ya Armağan*, Mülkiyeliler Birliği, Ankara.

- ORTAYLI, İ. (1974) *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ORTAYLI, İ. (1978) İmparatorluk Döneminde Mahalli İdareler ve Belediyeciliğin Evrimi, *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi 1. Kitap*, der. E.Türkcan, Türk İdareciler Derneği, Ankara.
- ÖZSOY, N. (1972) Maliye Bakanlığı Açısından Belediye Gelirleri, *Belediye Gelirleri Semineri*, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara, 83-99.
- SOYSAL, M. (1974) Büyük İstanbul'un Yönetim Yapısı Üzerine Düşünceler, *Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları Uluslararası Semineri*, İİB Yayınları, Ankara, 1-5.
- TEKELİ, İ., GÜLÖKSÜZ, Y. (1976) Belediye Sorunları, *Anme İdaresi Dergisi*, (9:2) 3-25.
- TEKELİ, İ. (1978) Cumhuriyet Döneminde (1923- 1973) Belediyeciliğin Evrimi, *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, der. E.Türkcan, Türk İdareciler Derneği, Ankara.
- TEKELİ, İ. (1982) Türkiye'de Belediyecilik Deneyiminin Genel Bir Değerlendirmesi ve Yeni Model Arayışı, *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru*, der. E. Türkcan, Türk İdareciler Derneği, Ankara, 307-328.
- TÜRKSOY, C. (1988) İmar Planı Nedir, Ne Değildir? *Belediyeler* (17:2) 57-64.
- ÜLKMEN, İ. H. (1960) *Mahalli İdareler Belediyesi*, SBF Yayınları, Ankara.
- ÜLKMEN, İ. H. (1961) Belediye Maliyesi, *Dördüncü İskan ve Şehircilik Haftası*, SBF Yayınları, Ankara, 1-17.
- ÜNAL, Y. (1990) Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkisi, *Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri*, Ankara.
- VARDAR, A. (1978) *Kent Planlamasında Kurumsal Yapı Arayışları*, ODTÜ, Unpublished Master Thesis, Ankara.