

**T.C.**  
**DİCLE ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI HÜKÜMLERİ**  
**ÇERÇEVESİNDE 5393 SAYILI BELEDİYE YASASI VE 5216 SAYILI**  
**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ YASASI**

**İhsan EKEN**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Diyarbakır - 2009**

**T.C.**  
**DİCLE ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI HÜKÜMLERİ**  
**ÇERÇEVESİNDE 5393 SAYILI BELEDİYE YASASI VE 5216 SAYILI**  
**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ YASASI**

**İhsan EKEN**

**Danışman:**  
**Prof. Dr. Fazıl Hüsnü ERDEM**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Diyarbakır - 2009**

## ÖNSÖZ

Tarih boyunca ülkelerin idari ve siyasi yaşamında etkinliğini çeşitli boyutlarda korumuş olan yerel yönetimler, 19. yüzyıldan itibaren ise etkin ve verimli yönetimin, şeffaflığın ve demokratikleşmenin temel dayanaklarından biri haline gelmişlerdir.

Ancak 20. yüzyılın son çeyreğine kadar yerel yönetimlerin sahip olması gereken özellik ve hakların ne olması gerektiği konusunda ortak bir kanı ve metin oluşmamıştır.

Ortak değerlere sahip bir Avrupa idealiyle yola çıkmış olan ilk örgütlenmelerden biri olan Avrupa Konseyi yerel yönetimlerin bu fonksiyon ve önemini kavramış ve özerk yerel yönetim ilkesi çerçevesinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı meydana getirmiştir. Konsey, yerel yönetimler eliyle Avrupa'da bütünleşmenin ve ortak değerlere sahip bir Avrupa'nın oluşması için çaba sarf etmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Birliği bünyesinde oluşturulmuş bir sözleşme olmadığı halde, Avrupa Birliği'nin de başvurduğu ve yararlandığı bir metin hüviyetindedir. Aynı zamanda Birleşmiş Milletler de metnin genel çerçevesini kabul etmiş ve kendi bünyesinde evrensel bir metne dönüştürmüştür.

Türkiye, Avrupa Konseyi'nin üyesi olması ve Özerklik Şartı'nı imzalamış ülkelerden biri olmasının yanında, Avrupa Birliği'ne de üyelik süreci devam eden bir ülkedir. Bu nedenle Konsey tarafından genel çerçevesi çizilmiş olan ve Avrupa Birliği tarafından da başvuru olan bir metin olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın; Türkiye yerel yönetimler mevzuatlarında uygulanma düzeyi oldukça büyük önem kazanmaktadır.

Bu çalışmada da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın getirdiği özerkliğin temel koşulları değerlendirilerek, Türkiye'nin temel yerel yönetim organlarından olan belediye ve büyükşehir belediyeleri mevzuatlarının Şart ile olan uyumu incelenmiştir.

İnsanoğlunun eliyle yapılmış olan her şeyin biraz eksik olacağı gerçeği ile hareket edilecek olursa, bu çalışmanın da eksik yönlerinin olabileceğini kabul etmek gerekmektedir. Ancak şahsıma kazandırdığı teknik yetenek ve bilgi birikimini göz önüne aldığımında oluşabilecek eksikliklere rağmen, bu incelemenin bana çok faydası olduğunu ve ileride gerçekleştirmeyi amaçladığım daha üst düzey araştırma ve çalışmalara temel oluşturacağına olan inancımı da belirtmeliyim.

Bu çalışma sürecinde yol gösterici tavırları ve desteklerini benden esirgemeyen, akademik kişiliği ve öğrenciye yaklaşımıyla şahsımda büyük saygı uyandıran başta tez danışmanım, sayın hocam Prof. Dr. Fazıl Hüsnü ERDEM'e, ders hocalarım Yrd. Doç. Dr.

Ezeli AZARKAN, Yrd. Doç. Dr. Gürsel KAPLAN ve Yrd. Doç. Dr. Filiz Yavuz İPEKYÜZ'e, kaynak bulma ve çalışmama yön verme konularında büyük yardımları dokunan Yrd. Doç. Dr. Mehmet KARARSLAN'a teşekkür ederim.

Bunun yanında başta tezimi hazırlarken birçok uykusuz gecelerime ortaklık eden sevgili eşim Ayşe EKEN'e; bilgisayar ve diğer teknik konularda destek veren sevgili ablam Sinem EKEN'e ve anne ve babamın şahsında tüm aileme verdikleri emek ve manevi destekten dolayı teşekkür ederim.


## SİMGELER VE KISALTMALAR


AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
a.g.t.	: adı geçen tez
AKÇT	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AKPM	: Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi
AYBYK	: Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi
AYYÖŞ	: Avrupa Yere Yönetimler Özerklik Şartı
CEMR	: Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi
ECU	: Avrupa Kentsel Şartı
EURATOM	: Avrupa Atom Birliği
FMCU-UTO	: Dünya Birleşmiş Kentler Federasyonu
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IULA	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
METROPOLİS	: Dünya Büyükşehirler Birliği
NAFTA	: Kuzey Amerika Serbest Ticaret Antlaşması
NATO	: Kuzey Atlantik Savunma Paktı
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
AYKOME	: Altyapı Koordinasyon Merkezi


## Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne

Bu çalışma jürimiz tarafından..... Konu Hukuku .....

.....  
Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS/DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan (imza)   
: Prof. Dr. Ferit H. HANCI  
(Akademik Ünvanı, Adı-Soyadı )

Üye (imza)   
: Prof. Dr. Erkin AKSEKAL  
(Akademik Ünvanı, Adı-Soyadı )

Üye (imza)   
: Prof. Dr. Elif Y. YÜZ  
(Akademik Ünvanı, Adı-Soyadı )

Üye (imza) .....  
(Akademik Ünvanı, Adı-Soyadı )

Üye (imza) .....  
(Akademik Ünvanı, Adı-Soyadı )

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçene öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

İmza  
.....  
Akademik Unvan, Adı Soyadı  
Enstitü Müdürü  
(Mühür)

## İÇİNDEKİLER

<b>Önsöz</b>	I
<b>Simgeler ve Kısaltmalar</b>	III
<b>Kabul ve Onay Sayfası</b>	IV
<b>İçindekiler</b>	V
<b>Özet</b>	1
<b>Abstract</b>	2
<b>I.BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLER İLE İLGİLİ GENEL KAVRAMLAR</b>	
I.1.Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim	3
I.1.1.Merkezden Yönetim	4
I.1.2.Yerinden Yönetim	6
I.1.2.1.Siyasi Yerinden Yönetim	7
I.1.2.2.İdari Yerinden Yönetim	8
I.1.2.2.1.Hizmet Yerinden Yönetimler	8
I.1.2.2.2.Mahalli/Coğrafi Yerinden Yönetimler	9
I.2.Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri	10
I.2.1.Siyasal Nedenler	11
I.2.2.Yönetsel Nedenler	12
I.2.3.Toplumsal Nedenler	13
I.2.4.Ekonomik Nedenler	14
I.3.Yerel Yönetimlerde Oluşabilecek Sakıncalar	14
I.4.Küreselleşme-Egemenlik-Yerelleşme İlişkisi	15
I.5.Demokrasi ve Yerelleşme İlişkisi	20
<b>II. BÖLÜM: AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI-YEREL ÖZERKLİK TANIMI VE KOŞULLARI</b>	
II.1.Avrupa’da Yerel Yönetimlerin Kısa Tarihçesi	25
II.2.Avrupa Konseyi	30
II.2.1.Bakanlar Komitesi	35
II.2.2.Parlamenteler Meclisi	36
II.2.3.Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi	37

II.3.Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	40
II.3.1.Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Oluşumu	40
II.3.2.Genel Olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	42
II.3.3.Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Göre Özerk Yerel Yönetim Kavramı ve Koşulları	46
II.3.3.1.Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Önsözü	46
II.3.3.2.Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı	47
II.3.3.3.Özerk Yerel Yönetim Kavramı	49
II.3.3.3.1.Özerk Yerel Yönetim Kavramının Tanımı	49
II.3.3.3.2.Özerk Yerel Yönetim Hakkının Kullanılma Şekli	52
II.3.3.3.2.1.Özerk Yerel Yönetimlerin Organları	52
II.3.3.3.2.2.Özerk Yerel Yönetimlerde Demokratik Katılım	56
II.3.3.4.Özerk Yerel Yönetimlerde Yetki ve Sorumluluğun Kapsamı	60
II.3.3.4.1.Anayasal ya da Yasal Yetki	61
II.3.3.4.2.Genel Yetki ve Mutlak Takdir Hakkı	63
II.3.3.4.3.Subsidiarite (Yerindenlik) İlkesi	68
II.3.3.4.4.Tam ve Münhasır Yetki	75
II.3.3.4.5.Özel Yetkilendirilmelerde Dahi Takdir Hakkı	77
II.3.3.4.6.Planlama ve Karar Alma Süreçlerine Katılım	78
II.3.3.5.Özerk Yerel Yönetimlerin Sınırlarının Korunması	79
II.3.3.6.Özerk Yerel Yönetimlerde İç İdari Örgütlenme ve Personel Yapısı	82
II.3.3.6.1.Yerel Yönetimlerde İç İdari Örgütlenme	82
II.3.3.6.2.Yerel Yönetimlerin Personel Politikası	84
II.3.3.6.2.1.İşe Almada Liyakat ve Yetenek Şartı	85
II.3.3.6.2.2.Eğitim Olanaklarının Tanınması	87
II.3.3.6.2.3.Uygun ve Yeterli Miktarda Ücret	87
II.3.3.6.2.4.Mesleki İlerleme Olanaklarının Tanınması	88
II.3.3.7.Özerk Yerel Yönetimlerde Seçilmiş Temsilcilerin Görev Koşulları	88
II.3.3.7.1.Serbest Hareket Edebilme İlkesi	89
II.3.3.7.2.Mali ve Sosyal Hakların Tanınması	90
II.3.3.7.3.Görevlerine Aykırı İşlerin Kanunla Belirlenmesi	92



II.3.3.8.Özerk Yerel Yönetimlerin İdari Denetimi	92
II.3.3.8.1.Genel Olarak Denetim Kavramı	92
II.3.3.8.2.Denetimin Nedenleri	93
II.3.3.8.3.Denetimin Zamanı	94
II.3.3.8.4.Denetimde Etkinlik Sorunu	95
II.3.3.8.5.Denetimin Türleri	96
II.3.3.8.5.1.İdari Denetim	96
II.3.3.8.5.1.1.İç İdari Denetim	97
II.3.3.8.5.1.2.Dış İdari Denetim	98
II.3.3.8.5.2.Mali Denetim	102
II.3.3.8.5.3.Merkez Dışındaki Aktörlerin Denetimi	103
II.3.3.8.5.3.1.Politik Denetim	103
II.3.3.8.5.3.2.Yargısal Denetim	104
II.3.3.8.5.3.3.Kamuoyu Denetimi	105
II.3.3.8.5.3.4.Ombudsman Denetimi	107
II.3.3.8.6. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Göre Denetimin Şartları	108
II.3.3.8.6.1.Denetim Yetkisinin Kaynağı	108
II.3.3.8.6.2.Denetimin Kapsamı	110
II.3.3.8.6.3.Denetimde Orantılılık	112
II.3.3.9.Özerk Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları	113
II.3.3.9.1.Serbest Kullanım ve Yeterli Mali Kaynak	114
II.3.3.9.2.Kaynak ve Sorumlulukta Orantılılık	119
II.3.3.9.3.Kaynak Oluşturmada Kısmi Yetki	121
II.3.3.9.4.Kaynakların Çeşitliliği ve Esnekliği	128
II.3.3.9.5.Mali Eşitlemede Takdir Hakkının Korunması	132
II.3.3.9.6.Kaynakların Yeniden Dağıtımında Danışma	136
II.3.3.9.7.Yapılan Hibelerde Koşulsuzluk	137
II.3.3.9.8.Sermaye Piyasasına Girebilme	140
II.3.3.10.Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı	143
II.3.3.10.1.Diğer Yerel Makamlarla İşbirliği ve Birlik Kurma	144
II.3.3.10.2.Ulusal ve Uluslararası Birliklere Katılma	148
II.3.3.10.3.Diğer Devletlerin Yerel Makamları ile İşbirliği	152
II.3.3.11.Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması	154

**III. BÖLÜM: BELEDİYE KANUNU VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU'NUN, AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI İLE KARŞILAŞTIRILMASI**

III.I.Türkiye’de Belediye Yönetiminin Tarihi Seyri	158
III.1.1.Tanzimat Öncesi Osmanlı’da Yerel Yönetimler	158
III.1.2.Tanzimat Sonrası Osmanlıda Belediye Yönetiminin Oluşumu	161
III.1.3.Cumhuriyet Sonrası Dönem	165
III.1.3.1.1923-1960 Arası Dönem	165
III.1.3.1.1.1921 ve 1924 Anayasaları	166
III.1.3.1.2.1923-1960 Arası Dönemde Belediyeler ile İlgili Gelişmeler	167
III.1.3.2.1960-1980 Arası Dönem	170
III.1.3.2.1.1961 Anayasası	170
III.1.3.2.2.1960-1980 Arası Dönemde Belediyeler İle İlgili Gelişmeler	171
III.1.3.3.1980 ve Sonrası Dönem	175
III.1.3.3.1.1982 Anayasası	175
III.1.3.3.2.1982 Sonrası Dönemde Belediyeler İle İlgili Gelişmeler ve Reform Gereksinimi	182
III.2.Türkiye’nin Özerklik Şartı Karşısında Takındığı Tutum, Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunları Çerçevesinde Şart’ın Uygulanma Düzeyi	188
III.2.1.Türkiye’nin Şart Karşısında Takındığı Tutum	188
III.2.2.Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Yasalarında Şart’ın Uygulanma Düzeyi	191
III.2.2.1.5393 Sayılı Belediye Kanunu	191
III.2.2.2.5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	192
III.2.2.3.Belediyelerde Özerk Yerel Yönetim Hakkı Kavramı ve Bunun Anayasal/Yasal Dayanağı	194
III.2.2.4.Büyükşehir Belediyelerinde Özerk Yerel Yönetim Hakkı Kavramı ve Anayasal/Yasal Dayanağı	196
III.2.2.5.Belediyelerde Özerk Yerel Yönetim Hakkının Kullanılma Şekilleri	197
III.2.2.5.1. Temsil Yoluyla Hakkın Kullanımı	197

III.2.2.5.1.1.Karar Organı (Belediye Meclisi)	198
III.2.2.5.1.2.Yürütme ve Temsil Organları	204
III.2.2.5.1.2.1.Belediye Başkanı	205
III.2.2.5.1.2.2.Belediye Encümeni	209
III.2.2.5.2.Doğrudan Katılım Yoluyla Hakkın Kullanımı	212
III.2.2.5.2.1.Mahalle Yönetimi	215
III.2.2.5.2.2.Hemşehri Hukuku	217
III.2.2.5.2.3.Kent Konseyi	218
III.2.2.5.2.4.Gönüllü Katılım	219
III.2.2.5.2.5.Diğer Maddelerde Düzenlenen Katılım Şekilleri	220
III.2.2.6.Büyükşehir Belediyelerinde Özerk Yerel Yönetim Hakkının Kullanılma Şekilleri	223
III.2.2.6.1.Temsil Yoluyla Hakkın Kullanımı	223
III.2.2.6.1.1.Karar Organı (Belediye Meclisi)	223
III.2.2.6.1.2.Yürütme ve Temsil Organları	225
III.2.2.6.1.2.1.B.Belediye Başkanı	225
III.2.2.6.1.2.2.B.Belediye Encümeni	226
III.2.2.6.2.Doğrudan Katılım Yoluyla Hakkın Kullanımı	227
III.2.2.7.Belediyelerde Görev ve Yetkinin Kapsamı	228
III.2.2.7.1.Belediyenin Görev ve Sorumlulukları	229
III.2.2.7.2.Belediyelerin Yetki, İmtiyaz ve Muafiyetleri	234
III.2.2.8.Büyükşehir Belediyelerinde Görev ve Yetkinin Kapsamı	239
III.2.2.8.1.UKOME (Ulaşım Koordinasyon Merkezi)	244
III.2.2.8.2.AYKOME (Altyapı Koordinasyon Merkezi)	244
III.2.2.9.Belediye Sınırları	246
III.2.2.9.1.Belediye Kurulması	246
III.2.2.9.2.Belediye Sınırlarının Tespiti ve Kesinleşmesi	249
III.2.2.9.3.Sınır Uyuşmazlıklarının Çözümü	250
III.2.2.9.4.Belediyelerde Birleşme ve Katılma	251
III.2.2.9.5.Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi	252
III.2.2.10.Büyükşehir Belediyelerinin Sınırları, Birleşme ve Katılma	254
III.2.2.11.Belediyelerde İdari Örgütlenme ve Personel	256

III.2.2.11.1.Belediyelerde İdari Örgütlenme	256
III.2.2.11.2.Belediyelerde Personel İstihdamı	258
III.2.2.11.2.1.Personelin Atanması	259
III.2.2.11.2.2.Personelin Ücret ve Sosyal Hakları	262
III.2.2.11.2.3.Personel Devri	265
III.2.2.11.2.4.Personelin Eğitimi	266
III.2.2.12.Büyükşehir Belediyelerinde İdari Örgütlenme ve Personel	267
III.2.2.12.1.Büyükşehir Belediyelerinde İdari Örgütlenme	267
III.2.2.12.2.Büyükşehir Belediyelerinde Personel İstihdamı	267
III.2.2.13.Belediyelerde ve Büyükşehir Belediyelerinde Seçilmişlerin Görev Koşulları	269
III.2.2.13.1.Görev Koşulları Yönünden Serbest Hareket Edebilme	269
III.2.2.13.2.Yerel Düzeyde Seçilmişlerin Mali ve Sosyal Hakları	275
III.2.2.13.2.1.Belediye Başkanı	275
III.2.2.13.2.2.Belediye Meclis Üyeleri	279
III.2.2.13.2.3.Belediye Encümen Üyeleri	279
III.2.2.13.3.Yerel Düzeyde Seçilmişlerin Görevleri ile Bağdaşmayan İşlevlerin Önceden Kanunla Belirlenmesi	280
III.2.2.14.Belediyelerde Denetim	281
III.2.2.14.1.Mali Denetim	283
III.2.2.14.1.1.Mali İç Kontrol Sistemi ve İç Denetim	285
III.2.2.14.1.2.İç Mali Denetimde Meclis Denetimi	288
III.2.2.14.1.3.Dış Mali Denetim	289
III.2.2.14.2.İdari Denetim	292
III.2.2.14.2.1.İç İdari Denetim	292
III.2.2.14.2.1.1.Hiyerarşik Denetim	292
III.2.2.14.2.1.2.Belediye Organlarının	

Birbirini Denetlemesi	293
III.2.2.14.2.1.2.1.Meclisin Yürütme	
Organı Üzerindeki Denetimi	293
III.2.2.13.2.1.2.2.B.Başkanının	
Meclis Üzerinde Denetimi	296
III.2.2.14.2.2.Dış İdari Denetim	298
III.2.2.14.2.2.1.Valinin Tarafından	
Uygulanan Denetim	298
III.2.2.14.2.2.2.İçişleri Bakanlığı	
Tarafından Uygulanan Denetim	303
III.2.2.14.2.3.Diğer Dış Denetim	
Makamları Yoluyla İdari Denetim	307
III.2.2.14.3.Yargısal Denetim	308
III.2.2.14.4.Kamuoyu Denetimi	310
III.2.2.14.5.Politik Denetim	311
III.2.2.14.6.Ombudsman Denetimi	312
III.2.2.15.Büyükşehir Belediyelerinde Denetim	317
III.2.2.15.1.Büyükşehir Belediye Meclisi Kararları	
Üzerindeki Denetim	317
III.2.2.15.2.Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediye	
Meclisleri Üzerindeki Denetimi	318
III.2.2.15.2.1.Büyükşehir Belediyesinin İmar	
Denetim Yetkisi	318
III.2.2.15.2.2.Büyükşehir Belediyesinin İlçe	
Belediyesinin Bütçesi Üzerinde Denetimi	319
III.2.2.15.3.Büyükşehir Belediyesinin Koordinasyonu	
Sağlama Yoluyla Denetimi	320
III.2.2.16.Belediyelerin Mali Kaynakları	321
III.2.2.16.1.Belediye Gelirleri	324
III.2.2.16.1.1.Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden	
Ayrılan Paylar	325
III.2.2.16.1.2.Özgelirler	328
III.2.2.16.1.2.1.Vergiler	328

III.2.2.16.1.2.2.Harçlar	331
III.2.2.16.1.2.3.Harcamalara Katılma Payı	332
III.2.2.16.1.2.4.Ücretler	333
III.2.2.16.1.2.5.Diğer Gelirler	333
III.2.2.16.1.3.Devlet Yardımları ve Fonlar	336
III.2.2.16.1.4.Bağış ve Yardımlar	338
III.2.2.16.1.5.Belediyelerde Borçlanma	339
III.2.2.16.1.5.1.Dış Borçlanma	340
III.2.2.16.1.5.2.İç Borçlanma	343
III.2.2.16.2.Yeni Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme	349
III.2.2.16.3.Belediyenin Giderleri	352
III.2.2.16.4.Belediye Bütçesi	354
III.2.2.17.Büyükşehir Belediyesinin Mali Kaynakları	357
III.2.2.17.1.Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri	357
III.2.2.17.2.Büyükşehir Belediyesinin Giderleri	361
III.2.2.18.Belediyelerde Birlik Kurma ve Birliklere Katılma	362
III.2.2.18.1.Belediyenin Dış İlişkileri ve Uluslararası Birliklere Üyelik	363
III.2.2.18.2.Yurt İçinde Başka Yerel Makamlar ile İşbirliği ve Birlik Kurma	366
III.2.2.18.2.1.Birliğin Kurulması	367
III.2.2.18.2.2.Birik Tüzüğü	370
III.2.2.18.2.3.Birliğin Organları	371
III.2.2.18.2.4.Birliğin Gelirleri ve Giderleri	372
III.2.2.18.2.5.Birliğin Denetimi	373
III.2.2.19.Büyükşehir Belediyelerinde Birlik Kurma ve Birliklere Katılma	377
III.2.2.20.Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinde Yasal Korunma	377
<b>IV. Genel Değerlendirme ve Sonuç</b>	<b>380</b>
<b>V. Kaynaklar</b>	<b>395-410</b>

## ÖZET

### **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Hükümleri Çerçevesinde 5393 Sayılı Belediye Yasası ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası**

Avrupa Konseyi'nin kuruluş amaçlarından olan ortak Avrupa idealini gerçekleştirmenin yolu güçlü ve özerk yerel yönetimler oluşturarak, bu ideali yerel yönetimler eliyle gerçekleştirmektir. Çünkü yerel yönetimler halka en yakın idareler olarak görülmektedirler ve demokrasinin, etkin yönetimin gerçekleştirilebileceği ölçüde sahiptirler.

Konsey tarafından oluşturulan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile benimsenen ilkeler ile özerk yerel yönetimlerin genel çerçevesi çizilmiştir. Konsey üyesi olan ve Sözleşme'yi onaylayan ülkelerden biri olan Türkiye'nin, ortak Avrupa ideali içerisinde yer alabilmesi için diğer konularda olduğu gibi yerel yönetimler konusunda da Avrupa ile aynı ilkesel çerçeve içerisinde yer alması ve iç mevzuatını bu çerçevede şekillendirmesi gerekmektedir. Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda 5393 sayılı Belediye Yasası ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nın bu konuda bir açılım gerçekleştirdiği gözlenmektedir. Ancak tüm bunlara rağmen Türkiye'de Özerklik Şartı'na konu edildiği gibi bir özerk yerel yönetim anlayışının bulunduğunu söylemek güçtür.

Türkiye'de yerel yönetim denince akla ilk gelen idareler olduğundan ve kentsel hizmetlerin büyük çoğunluğunu yürüttüğünden çalışma belediyeler üzerinde yapılmıştır. Çalışma toplam üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde yerel yönetimler ile ilgili genel kavramlara yer verilmiş, demokrasi ve yerel yönetimler ilişkisi ile küreselleşme ve yerel yönetimler ilişkisi üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın getirdiği ilkeler çerçevesinde özerk yerel yönetim kavramı incelenmiştir. Son bölümde ise Türkiye'de belediyelerin tarihi seyri ve 5393 sayılı Yasa ile 5216 sayılı Yasaların Özerklik Şartı ile uyumluluğu incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.

## ABSTRACT

### EUROPEAN CHARTER OF LOCAL GOVERNMENT AUTONOMY FRAMEWORK PROVISIONS ACT AND 5393 NUMBERED CITY METROPOLITAN MUNICIPALITY LAW NO 5216

The purpose of establishing the council of Europe which is one of the common European ideal way to creating via strong and autonomous local governments is to realise this ideal. Because local governments are seen as the nearest administrations to public and have the scale can be realized by democracy and effective government.

Created by the Council of the European charter of local government autonomy and autonomous local governments adopted the general framework of principles have been drawn. Turkey which is a council member and approved the agreement, to be able to take place in common european ideal as with other issues in local governments within the European framework should take place with the same principles and needs to shape domestic legislation in this framework. Municipalities in the field of local government in Turkey are based organizations in nature. Considering all this, I believe the creation municipality Law no 5393 and 5216 Metropolitan Municipality Act has created an opening in this regard. Despite all this, however, as has already been subject to the terms of autonomy is difficult to say.

This study totally consists of three sections. The first part is related to the local government general concepts, relationship between globalization and local governments is explained.

In the second part of the European Local Authorities Conditions of Autonomy is examined in the context of the principle that brought the concept of autonomous local governments . In the last chapter historical evolution of Municipalities in Turkey on the course and the Autonomy Law No.5216, No. 5393 are examined.

**KEYWORDS:** European Charter of Local Autonomy Governments, Municipalities Law No. 5393, Metropolitan Municipality Law No. 5216.



## I. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLER İLE İLGİLİ GENEL KAVRAMLAR

### I.1. Merkezden Yönetim – Yerinden Yönetim

Bir ülkede kamu yönetiminin örgütlenmesinde iki zorunluluk göz önünde tutulur. Bunlardan ilki, ülkede idari faaliyetin yürütülmesinde asgari bir homojenlik ve birlik sağlanması; diğeri ise ülkenin değişik coğrafya alanlarının farklılıklarının yönetime yansması; yönetimin yönetilenlerin çeşitliliğine uyarlanmasıdır. Birlik ve homojenlik gereğine “merkezden yönetim”, çeşitlilik istemine de “yerinden yönetim” yöntemi cevap vermektedir.<sup>1</sup>

Merkezi yönetim-yerel yönetim<sup>2</sup> ilişkileri, kamu yönetimi sisteminin karakteristiğini belirleyen önemli bir faktördür. Kamu yönetiminin birer alt sistemi konumundaki bu iki yönetsel düzey arasındaki etkileşim, yönetim hukukunun ve yönetim biliminin ana konseptlerinden biri ve yönetimler arası ilişkilerin ana eksenidir. Merkez-yerel ilişkileri, tarihi bir süreç içinde, toplumsal, siyasal, ekonomik yapıların karmaşık ilişkileri sonucu biçimlenmektedir. Aynı zamanda, yönetsel, siyasal ve ekonomik yapıların oluşumunda doğrudan ve dolaylı olarak rol oynayan merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, iki yönlü ve sürekli bir etkileşim mantığı çerçevesinde toplumsal alt sistemlerden etkilenirken bir bağımlı değişken olarak ortaya çıkmakta, bu sistemleri etkilediği ölçüde de bağımsız bir değişken konumunda bulunmaktadır.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Köse H Ö. Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi. Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart 2004, S. 52, s. 3-42

<sup>2</sup> “Yerel Yönetim” terimi kuşkusuz Anayasa’daki “mahalli idare” ye oranla çok daha kapsamlı olmakla beraber, Anglo-Sakson “local government” karşısında pek zayıf kalmaktadır.

“Yönetim”, “idare” gibi salt teknik değil aynı zamanda “siyasal”ı da içeren bir kavram olduğundan “yerel yönetim”i “mahalli idare”ye tercih etmek gerekir. Çünkü, örneğin belediyeler karar organları seçimle oluşan, meclislerinde siyasal gruplaşmalar bulunan, dolayısıyla salt teknik değil “yürütme” gibi karma nitelikli, “politiko-etnik” kamu idareleridir. “Yönetim” terimi bu nedenle, “idare”ye oranla daha doğru ve yerinde bir tanım vermiş olmaktadır.

Buna karşılık, gerçi aynı “government” sözcüğü bizdeki “idare” anlamında kullanılsa bile ona “local”ı da ekleyerek yapılan tanımlama “mahalli hükümet” de diyebileceğimiz geniş anlamı ile bu kurumların gerçek niteliğini tam bir şekilde yansıtan bir isimdir. O halde, sözlük anlamı ya da halk arasında çağrıştırdığı kavram bir yana yerel yönetimlerden sadece birini örnek göstermek gerekirse “belediye”ler dışında salt birer “mahalli idare” değil yerel “yürütme”dirler. Özay İ H. Günışığında Yönetim. İstanbul, Alfa Yayınları, 1996, s. 180

<sup>3</sup> Ökmen M. Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. Bozlağan R, Demirkaya Y. Türkiye’de Yerel Yönetimler. 1. Baskı, Ankara, Nobel Yayınları, 2008, s. 45

Özekten (merkezden) yönetim ve yerinden yönetim birbirlerinin karşıtı olan, ancak birbirlerinin güçsüz yanlarını tamamlamayı amaçlayan yönetim biçimleridir. Her ikisinin de üstün yanları ve güçsüz yönleri vardır. Birinin güçsüz yanları, ötekinin üstün niteliklerini oluşturur. Bu nedenle de, her ülkede, bu iki yönetim biçiminin her ikisinden de birlikte yararlanılmaktadır.<sup>4</sup>

### **I.1.1. Merkezden Yönetim**

Devlet siyasal bir organizasyondur. Amacı, belli bir toprak parçası (ülke) üzerinde -buna siyasal ya da ulusal sınırlar içinde de diyebiliriz- yaşayan insanların ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bu ortak ihtiyaçlara iç ve dış güvenlik, adalet, ülke düzeyinde toplumsal refahın ve kalkınmanın sağlanması, sosyal güvenliğin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi gibi hususlar dâhildir. Devletler bu tür görevleri yerine getirebilmek için faaliyet alanı tüm ülkeyi kapsayan bir “merkezi idare” örgütü kurmuşlardır.<sup>5</sup>

Merkezden yönetim ilkesi, “**siyasal**” ve “**yönetisel**” yönden olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. **Siyasal** açıdan merkezden yönetim; bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını ve dolayısıyla politik otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuksal birliğin var olmasını ifade eder. **Yönetisel** açıdan merkezden yönetimde yönetsel merkezîyetçilik, kamu otoritesinin merkezîleştirilmesini gerektirir. Kamu hizmetine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması yetkisi merkezi organlarda toplandığı gibi, bunların yürütülmesine ilişkin inisiyatif de bu organlardadır.<sup>6</sup>

Merkezden yönetim ilkesinin uygulandığı ülkelerde, idari hizmetler devlet merkezinde bulunan ve sayıları belirli ve sınırlı olan bir veya birkaç yetkili tarafından planlanmakta, düzenlenmekte ve yürütülmektedirler. Ancak devlet merkezinde bulunan ve sayıları belirli ve sınırlı olan bu yetkililerin tüm ülke düzeyinde idari hizmetleri düşünölemeyeceğinden, merkezdeki yetkililerin yanı sıra tüm ülkeye yayılmış bir teşkilata da gereksinim duyulmaktadır. İşte merkezi idarenin başkentteki yetkililerinden oluşan teşkilatına başkent teşkilatı, başkent dışındaki tüm ülkeyi yayılmış teşkilatına ise merkezin taşra teşkilatı denmektedir.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> **Keleş R.** Yerinden Yönetim ve Siyaset. 4. Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi, **2000**, s. 23

<sup>5</sup> **Nadaroğlu H.** Mahalli İdareler. 7. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, **2001**, s. 3

<sup>6</sup> **Özel M.** Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine. Türk İdare Dergisi, **Aralık 2003**, S. 441, s. 191-215

<sup>7</sup> **Günday M.** İdare Hukuku. 4. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, **1999**, s. 41-42

Merkezden yönetim katı biçimde uygulandığı takdirde, bütün kararların üst yöneticiler tarafından alınması ve alt kademedeki memurların her şeyi üstlerine danışarak yürütmeleri gerekir. Bu tür katı merkezîyetçilik, işlerin gecikmesi, maliyetlerin artması gibi sakıncalardan dolayı uygulanmamaktadır. Bu nedenle hiyerarşik bağıllığın yanında, alt kademelere karar alma yetkisi tanınmaktadır.<sup>8</sup>

Yerinden yönetime geçmeden önce, aradaki farkı daha iyi anlayabilmek için merkezden yönetimin taşra teşkilatının işleyişi ile ilgili birkaç kavramı kısaca açıklamakta yarar vardır.

**a) Hiyerarşi:** Eski dilde “silsile-i meratip” veya “mertebeler silsilesi” sözcüklerinin karşılığı olarak kullanılan hiyerarşi, üst üste sıralanmış ve alttaki üsttekine tâbi basamak, derece veya kademeler anlamına gelmektedir. İdare teşkilatı içinde ise hiyerarşi, bu teşkilatın bir kademeleşme göstermesini, bu teşkilatın görevlilerinin aşağıdan yukarı doğru basamak basamak, derece derece birbirlerine bağlanarak baştaki yetkililere tabi olmalarını ifade etmektedir.<sup>9</sup> Hiyerarşi, üst makamların emir verme yetkisini, ast ve üst ilişkilerini, üst makamların alt makamlara emir verme ve onları denetleme yetkilerini ifade etmektedir. Hiyerarşik düzende, üstler alt derecede bulunanlara emir verme yetkisine sahiptirler, alt derecede bulunanlar bu emirlere uymakla yükümlüdürler.<sup>10</sup>

**b) Yetki Devri:** Yasal düzenlemelerin açıkça öngördüğü veya yasaklamadığı konularda bir görev yerine ait yetkinin başka bir görev yerine aktarılmasıdır. Ne var ki bakana ait bir yetkinin müsteşara devri örneğinde olduğu gibi aynı örgüt içinde ve aynı hizmet alanında etkinlik gösteren görev yerlerinin söz konusu olması ve yasaların bunu öngörmüş ya da yasaklamamış olması<sup>11</sup> gerekmektedir.

**c) Yetki Genişliği:** Merkezden yönetim sisteminin sakıncalarını gidermek ve bazı acele ve önemli işlerin geciktirilmeden yapılmasını sağlamak üzere düşünülen pratik ve teşkilatlanma ile ilgili bir teknik olan yetki genişliği (tevsî-i mezuniyet), bir bölge veya merkezin dışında teşkilatlanmış bir hizmetin başında bulunan ve merkeze hiyerarşi bağı ile bağlı memura, belirli fonksiyonların yerine getirilmesi bakımından, merkeze danışmadan karar almak ve uygulamak gibi kamu kudretinden doğan yetkiler

<sup>8</sup> **Tortop N.** Mahalli İdareler. 6. Baskı, Ankara, Yargı Yayınları, **1999**, s. 5-6

<sup>9</sup> **Günday M.** (1999), a.g.e., s. 54

<sup>10</sup> **Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A.** Mahalli İdareler. Ankara, Nobel Yayınları, **2006**, s. 44

<sup>11</sup> **Özay İ H.** Günışığında Yönetim. İstanbul, Alfa Yayınları, **1996**, s. 158

tanınması veya devredilmesidir.<sup>12</sup>

Yetki genişliği, alt kademedeki organlara doğrudan doğruya kanunla yetki verilmesi ya da yetkili bakan veya diğer yöneticilerin kendi kararları veya emirleri ile diğer kademelere yetki devretmeleri olmak üzere iki yöntemle gerçekleşmektedir. Doğabilecek sakıncaları önlemek amacıyla devredilen yetkiler, bölgesel (coğrafi) yönden, biçim ve hiyerarşik yönlerden sınırlanmıştır. Yetki genişliği yönünden konulan sınırlamalara, alt makamların uymalarını sağlamak için, üst makamların yararlandıkları bazı olanaklar vardır. Bu olanaklar, üst makamların alt makamlara eleman atama yetkisi, onlara genelge, açıklama veya sirküler göndermesi ve gerektiğinde onların kararlarını bozma veya değiştirme biçiminde görülmektedir.<sup>13</sup>

Yetki genişliği bir yetki devri gibi görünse de, ikisi arasında fark vardır. Yetki genişliği çerçevesinde devredilen yetkiler illerin yönetimi gibi çok geniş bir alanı kapsamına karşın, yetki devri belirli ve sınırlı konularda gerçekleşir. Yetki genişliği anayasal ve yasal dayanak gerektirir.<sup>14</sup>

Ancak merkezi iktidarın taşra görevlilerinin yetki ve görevlerinin çoğaltılması, âdemi merkeziyete yönelik olarak değerlendirilemez. Çünkü taşra teşkilatının başı olan vali merkezi idarenin sahip olduğu yetkiyi yine merkezi idare adına, merkezi idarenin emir, direktif ve denetimi altında kullanmaktadır.<sup>15</sup>

### **I.1.2. Yerinden Yönetim**

Aslında devlet, bütün kamu hizmetlerini yönetmek için yetkili bir kudrete sahiptir. Ancak ülke ve vatandaş yararları açısından, bir kısım hizmetlerin özerk bazı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesine rıza göstermektedir. Bazı hizmetler vardır ki, bütün ülkeyi değil, bir bölgeyi veya sadece bir kısım vatandaş gruplarını ilgilendirir. Bu tür hizmetlere karşı da devletin ilgisiz kalması beklenemez. Bu, devletin bu hizmetleri de bizzat kendisinin yönetmesi anlamına gelmez. Devlet kendi denetimi altında, bir kısım hizmetleri başka kuruluşlara yaptırabilir. Bu kuruluş otonom, muhtar (özerk) bir

<sup>12</sup> **Kalabalık H.** Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı? Türk İdare Dergisi, Aralık 1996, S. 413, s. 129-146

<sup>13</sup> **Tortop N. (1999)**, a.g.e., s. 8-9

<sup>14</sup> **Gül H.** Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri. **Bozlağan R, Demirkaya Y.** Türkiye’de Yerel Yönetimler. 1. Baskı, Akara, Nobel Yayınları, 2008, s. 97

<sup>15</sup> **Karaarslan M.** Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu. Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s. 23-24

kuruluş olabilir. Bu kuruluşların ayrı bütçesi, tüzel kişiliği ve malları bulunabilir.<sup>16</sup>

Bu çerçevede ele alınacak olursa, merkezden yönetimin tersine, yerinden yönetim (âdemi merkeziyet), topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dâhil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi<sup>17</sup> olarak ifade edilebilir.

Politik ve yönetsel yetkilerin bir bölümünün merkezi yönetimin dışında bulunan otoritelere aktarılması biçiminde tanımlanan yerinden yönetimin, “**siyasal**” ve “**yönetsel**” (idari) olmak üzere iki temel biçimi vardır.<sup>18</sup>

### **I.1.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim**

Eskiden “siyasi âdemi merkeziyet” denilen bu dizge, daha çok, federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir. Öte yandan kısmi etnik yöresel toplulukların oluşturduğu federalizme ender de olsa rastlanmaktadır.<sup>19</sup> Siyasi yerinden yönetim ya da federal sistemler karşımıza, farklı ülkelerde farklı isimlerle (Land, State, Canton) çıkabilmektedirler. Ancak, uygulamada çeşitli farklılıklar olsa da genelde aynı anlama karşılık gelmektedirler.

Federasyonda, federal devlet üstün yetkilere ve tek bir hükümete sahiptir; uluslar arası kişiliğe sahip olan da yine federal devlettir. Ancak, federal anayasa ile federal devlete bırakılmış olanların dışında kalmak kaydıyla, federe devletler de (bunlara üye devletler veya devletçikler de diyebiliriz) yasama ve yargı bağımsızlığına sahiptirler.<sup>20</sup>

Federal bir sistem, genel (ulusal) ya da yerel yönetim birimlerinin, birbirleri üzerinde üstünlüğü olmadan paylaştıkları ve bağımsız güçleri ile birlikte yaşadıkları bir sistemdir.<sup>21</sup> Aslında federal düşüncenin temel amacı, ülkesel birlik ve bütünlüğün korunmasından vazgeçmeksizin, farklılıklara saygı gösterilmesi ve federal devleti oluşturan üye devletin kendi iradeleriyle yönetilmesidir. Bu manada federalizm ulusal

<sup>16</sup> **Tortop N, İsbir E G, Aykaç B.** Yönetim Bilimi. Ankara, Yargı Yayınları, **1993**, s. 96-97

<sup>17</sup> **Günday M. (1999)**, a.g.e., s. 45

<sup>18</sup> **Özel M. (Aralık 2003)**, a.g.m., s. 191-215

<sup>19</sup> **Keleş R. (2000)**, a.g.e., s. 85-89

<sup>20</sup> **Nadaroğlu H. (2001)**, a.g.e. s. 24

<sup>21</sup> **Tekin K.** Federal Avrupa veya Bölgelerin Avrupası. Türk İdare Dergisi, **Haziran 2002**, S. 435, s.177-196

bütünleşme modeli olarak da belirtilmektedir.<sup>22</sup>

### **I.1.2.2. İdari Yerinden Yönetim**

Yönetimsel (idari) yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle, ekonomik, ticari, kültürel ve teknik bazı işlevlerin merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında bulunan kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesi olarak ifade edilebilir.<sup>23</sup>

İdari yerinden yönetim ya da idari âdemi merkeziyet, merkeziyetçi sistemin, mahalli nitelikteki ortak yararları gereği gibi koruyamaması sonunda ortaya çıkmış bir sistemdir. Bu sistemde yasama ve yargı konularındaki bütün yetkiler merkezi idareye aittir.<sup>24</sup> Yerel yönetimlerin yalnız yürütmeye ilişkin kimi yetkileri vardır. Bu yetkileri kullanan birimlerin niteliğine göre, yönetimsel yerinden yönetimin de, hizmet yönünden yerinden yönetim (işlevsel yerinden yönetim) ve yer yönünden yerinden yönetim (mahalli âdemi merkeziyet) olmak üzere, iki türü olduğu görülmektedir.<sup>25</sup>

#### **I.1.2.2.1. Hizmet Yerinden Yönetimler**

Hizmet bakımından yerinden yönetim, belli bir kamu hizmetinin merkezin dışında bağımsız bir örgüte bırakılmasıdır.<sup>26</sup> Bir diğer ifadeyle, yerinden yönetim ilkesinin belli bir hizmetle bağlantılı olarak uygulanmasına hizmet yönünden yerinden yönetim denir. Hizmet yerinden yönetim, belirli kamu hizmetlerinin daha etkin, katılımcı, zamanlı ve gereklerine uygun bir biçimde üretilebilmesi için merkezi yönetimin dışında yer alan ve yasalarca belirlenen birimlere özerklik tanınmasıdır. Burada özerklik, bir hizmetin ya da işlevin görülebilmesi için tanınmaktadır. Hizmet yerinden yönetim kurumlarının organları seçimle oluşmaz.<sup>27</sup>

Yerinden yönetim sisteminin hizmet yönünden uygulanması sonucunda da devlet tüzel kişiliği dışında yer alan, devletten ayrı bir iradeye, malvarlığına ve bütçeye sahip olan, görevlileri merkezi idarenin hiyerarşisine dâhil olmayan kamu tüzel kişileri ortaya çıkar. Ancak, hizmet yerinden yönetimi belli bir hizmete özerklik tanınmasını gerektirir ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları bir mal varlığının belli bir hizmete

<sup>22</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 29

<sup>23</sup> Özel M. (Aralık 2003), a.g.m., s. 191-215

<sup>24</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 24

<sup>25</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 21

<sup>26</sup> Toprak Z. Yerel Yönetimler. 6. Baskı, Ankara, Nobel Yayınları, 2006, s. 12

<sup>27</sup> Gül H. (2008), a.g.e., s. 99

tahsis edilmesi ile tüzel kişilik kazanmışlardır.<sup>28</sup>

Türkiye’de olan uygulamalarına bakacak olursak, YÖK, TRT, Üniversiteler gibi hizmet kuruluşları hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak verilebilir.

#### **I.1.2.2.2. Mahalli/Coğrafi Yerinden Yönetimler (Yerel Yönetimler)**

Yetkinin alansal bölüşüm zorunluluğu, devletin sahip olduğu idari yetki, görev ve sorumlulukların devlet içerisinde merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüşülmesi ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.<sup>29</sup> Yerinden yönetim, bir yönetim biçimi iken; yerel yönetim, bu sistem içerisinde yerel düzeyde örgütlenmiş yönetsel birimleri ifade etmektedir.<sup>30</sup>

“Yerel” terimi, genellikle yerel yönetim sınırları içerisinde yaşayan halkın bir yerle (toprakla, alanla) olan bağlantısını ifade etmektedir. İnsanların yerleştiği her yere tüm yerel hizmetler götürülemezle beraber, belli bir yoğunlukta bir araya gelen insanların yerleştiği bir yerde yerel hizmetlerin yerine getirilebilmesi mümkün olabilmektedir.<sup>31</sup>

Yer yönünden ya da coğrafi yerinden yönetim, yerinden yönetim ilkesinin belli bir yöre itibarıyla uygulanmasını<sup>32</sup> yani yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerince gerçekleştirilebilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye aktarılması amacıyla merkezi otoriteden geri çekilmesini ifade etmektedir.<sup>33</sup>

Bir başka tanımla, yerel yönetimler, kamu hizmetlerini ve yönetsel görevleri gerçekleştirmek amacı ile herhangi bir yöredeki insanların bir araya gelerek örgütlendirdiği,<sup>34</sup> o bölgede yaşayan insanların mahalli, ortak ve uygar ihtiyaçlarının giderilmesi ile görevli kuruluşlardır.<sup>35</sup>

<sup>28</sup> **Günday M. (1999)**, a.g.e., s. 48

<sup>29</sup> **Kalabalık H.** Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku. Ankara, Seçkin Yayınevi, **2005**: s. 37

<sup>30</sup> **Özel M. (Aralık 2003)**, a.g.m., s. 191-215

<sup>31</sup> **Kalabalık H.** Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku. Ankara, Seçkin Yayınevi, **2005**, s. 37

<sup>32</sup> **Gül H. (2008)**, a.g.e., s. 98

<sup>33</sup> **Açıkgöz E.** Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin. Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, **2007**, s. 4

<sup>34</sup> **Yaşamış F D.** Başlangıcından Planlı Döneme Kadar Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Gelişim Tarihçesi. Türk İdare Dergisi, **Aralık 1991**, S. 393, s. 199-210

<sup>35</sup> **Tortop N. (1999)**, a.g.e., s. 12

Yerel yönetimler, ulusal sınırlar içerisindeki değişik büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır.<sup>36</sup>

Bir diğer tanıma göre yerel yönetimler, merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme biçimi olarak tanımlanabilir.<sup>37</sup>

Yukarıda yapılan tanımlamalar gibi yerel yönetimler hakkında yapılmış birçok tanım vardır. Mahalli idare, yer yönünden yerinden yönetim, coğrafi yerinden yönetim veya yerel yönetim başlıklarıyla yapılan tanımlar, aşağı yukarı birbirine benzemekle beraber, yerel yönetimlerin uygulamada, uygulandığı ülkelerin hukuk sistemi, yönetim geleneği, sosyo-ekonomik ve siyasal şartlarından farklı şekillerde etkilendiği görülmektedir. Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda yerel yönetimin genel bir tanımının yapılması zorlaşmaktadır. Ancak buna rağmen genel evrensel ilkelere göre bir tanımlamaya gidersek yerel yönetimleri şu şekilde tanımlanabilir:

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkezi yönetim ile ilişkilerinde idari özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.<sup>38</sup>

## I.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Çoğunlukla yerel yönetimlerin varoluş sebepleri ile amaç ve yararları iç içedir. Bu kuruluşların temelde varoluş sebebi, merkezi yönetimin sakıncalarını gidermektir.<sup>39</sup> Çünkü sosyal yaşam çok sesliliği ve çeşitliliği içerisinde barındırmaktadır. Aynı şekilde hizmetlerde zamana, yere, mevsime, iklime, sosyal, ekonomik ve kültürel koşullara göre değişmektedir. O halde her yöreye tek tip proje ve hizmet götürmek doğru

<sup>36</sup> **Beyhan E.** Demokratik Katılımla Yerel Yönetim. Yerel Siyaset Dergisi, **Ekim 2008**, S. 34  
Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/ekim2008/10.pdf>

<sup>37</sup> **Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A.** (2006), a.g.e., s. 16

<sup>38</sup> **Kaya Y.** Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, **2006**, s. 3

<sup>39</sup> **Özel M.** (Aralık 2003), a.g.m., s. 191-215



olmayacaktır.<sup>40</sup>

Yerel yönetimler, belli ereklere ulaşmak, belli gereksinmelere yanıt vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmesine koşut olarak ortaya çıkmış birimlerdir. Yanıt verdikleri gereksinmeler ve gelişmelerini sağlayan etmenler, siyasal, yönetsel ve toplumsal nitelikler taşırlar.<sup>41</sup> Bunlara bir de ekonomik etmenleri de eklemek yerinde olacaktır.

### **I.2.1. Siyasal Nedenler**

Mahalli idarelerin varoluşunun siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı yatmaktadır.<sup>42</sup> Çünkü yurttaşların yaşama koşulları ile ilgili kararların alınmasına katılmaları ve toplumsal gelişmenin hızlandırılması konusunda bilgi ve yeteneklerini seferber edebilmeleri, demokrasinin özünü oluşturmaktadır. Bunun ise, yurttaşlara en yakın yönetim kademesi olan yerel yönetimde gerçekleşeceği, tüm demokratik ülkelerde ve uluslar arası demokratik toplumda kabul edilmektedir.<sup>43</sup>

Demokrasi inancının tarihsel gelişimine baktığımızda, aslında, bu şartların bir ihtiyaçtan doğduğu görülmektedir. “Hükümdarlar veya krallar kendilerine bağlı yerleşim yerlerinin sayısı arttıkça ve denetlemek zorunda olduğu alan genişledikçe yetkisini (otoritesini) her yerde geçerli kılacak yerel yardımlara ihtiyaç duymuştur. Bu ihtiyacı yerel beyler karşılamış, hükümdar veya kral adına onlar iktidarı kullanmış ve hükümdarların yetkisini onlar uygulamışlardır.” Bu şekilde ortaya çıkan ihtiyaçlarının yerel yönetimlerce karşılanması, demokrasi kültürünün zeminini oluşturmuş ve merkezi yönetime siyasal katılımın ve modernleşme yolunda ortaya çıkan ilkelerin hayata geçirildiği alanlar olmuştur.<sup>44</sup>

Mahalli idareler halkın katılımı ve denetimiyle kendisine yüklenen görevleri yerine getirmektedirler. Bu açıdan demokrasinin beşiği ve okulu olarak da görülürler.<sup>45</sup> Siyasal sistem tarafından bir yandan yerel yönetim kurumunun demokratik değerlere işlerlik kazandırabilmesi için gerekli tedbirler alınır, öte yandan yeterli idari imkânlar ve kaynaklar sağlanırsa, temsil, çoğulculuk, halkın katılımı ve denetimi türündeki

<sup>40</sup> **Mahmutoğlu A.** Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler. Türk İdare Dergisi, Eylül 2006, S. 452, s. 29-52

<sup>41</sup> **Keleş R. (2000)**, a.g.e., s. 21-22

<sup>42</sup> **Nadaroğlu H. (2001)**, a.g.e., s. 27

<sup>43</sup> **Köse H Ö. (Ocak-Mart 2004)**, a.g.m., s. 3-42

<sup>44</sup> **Çevikbaş R.** Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım. Türk İdare Dergisi, Aralık 2008, S. 461, s. 71-95

<sup>45</sup> **Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006)**, a.g.e., s. 20

demokratik ilke ve değerler, yerel yönetimlerin hizmet etkililiği ve verimi sağlamalarının da güvencesini oluşturlar.<sup>46</sup>

Yerinden yönetimin gerekliliği konusundaki siyasal etmenlere birde Avrupa'da son dönemlerde oldukça geniş bir uygulama alanı bulan, bir yerinden yönetim birimi olarak sayılabilecek olan bölge/bölgecilik/bölgeselleşme perspektifinden bakmak gerekmektedir. Federatif yapıdan farklı fakat tam bir üniter yapı da arz etmeyen bölge kavramının oluşumunu etkileyen sebepler ve bu yapının doğurduğu sonuçlar da yerel yönetimlerin gerekliliğinin siyasal nedenleri arasında sayılabilir.

Bunun en güzel örnekleri, Belçika, İspanya ve İtalya'da görülebilir. Bu devletlerde, yerinden yönetim çabalarının sonucu olarak ortaya çıkan bölgeselleştirmenin üç temel nedeni olduğu savunulabilir. Bu üç temel neden, merkezle bölgeler arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesi; ulusal birliğin tehlikeye düşmesinin ya da ayrılıkçı hareketlerin önlenmesi; devletin ekonomik gelişme politikaları için yeniden yapılandırılması<sup>47</sup> olarak sıralanabilir. Bu bölge yönetim kademeleri adı geçen ülkelerde yürütülen yönetimde yeniden yapılanma süreci içerisinde anayasalar, kanunlar ve diğer ilgili mevzuatlarda yapılan reform niteliğindeki köklü değişikliklerle gerçekleştirilmiştir. Söz konusu bölge yönetim birimlerinin; her ülkenin kendi tarihsel yönetim geleneklerine ve diğer faktörlere bağlı olarak bir takım farklılıklar göstermekte olduğunu<sup>48</sup> da belirtmek gerekir.

### **I.2.2. Yönetimsel Nedenler**

Yönetim görevi ve sorumluluğu, bugün siyasi sistem farklılıkları ve gelişmişlik düzeyleri bakımından ayırım yapılmaksızın, hemen her ülkede merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmaktadır. Bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurunu meydana getiren yerel yönetimler, demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 38

<sup>47</sup> Mengi A. Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı? Mülkiye Dergisi, S. 245

<sup>48</sup> Günaydın O. Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de Bölgesel Yönetim. Türk İdare Dergisi, Haziran 2005, S. 447, s. 77-100

<sup>49</sup> Sivrekli E. Yerelleşme ve Yerel Demokrasi. Türk İdare Dergisi, Haziran 2001, S. 431, s.121-133

Yerinden yönetim sisteminde bürokratik zorluklar ve gereksiz kırtasiyecilik azalacaktır, yerel hizmetlerin yürütülmesinde çevresel özellik ve şartlar, merkezden yönetime göre daha kolaylıkla dikkate alınabilmektedir, merkezi idare tarafından üstlenilemeyecek pek çok yerel nitelikteki hizmetlerin sorumluluğu yerel yönetimler tarafından üstlenilebilmektedir. Merkez, böylece ayrıntılar içinde boğulmaktan kurtulmakta ve tüm ülke halkına hitap eden genel hizmetlerde verimliliği ve yerindeliği artırıcı çalışmalar yapmaya daha çok zaman bulmaktadır. Yerel ihtiyaçları en iyi bilen yönetici, mevcut personeli de bu ihtiyaçlara göre dağıtacağı için yerel hizmetlerde verim de artacaktır.<sup>50</sup>

Bu durumda sorun; gerçekte, yerel yönetimin var olup olmaması sorunu değil, bunların ne ölçüde geliştirilebileceği, görev alanlarının ne derece geniş tutulabileceği sorunudur. Bu konu, yönetim bilimindeki etkinlik (efficiency) kavramıyla yakından ilgilidir. Merkezde, bir tür beyin kanaması hastalığı yüzünden bilinçsizliği (apoplexy); çevrede ise, kansızlığı (anemia) önleyecek, merkezin yükünü hafifletecek bir dengenin sağlanması gereklidir.<sup>51</sup>

### **I.2.3. Toplumsal Nedenler**

Toplumsal gelişme, yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyi ile yakından ilgilidir. Bir ülkenin gelişmekte, sanayileşmekte ve hızla kentleşmekte olması, yerel yönetimlerinin gelişmesine de yol açabilir. Çünkü gelişim süreci, parçalara ayrılması olanaksız bir bütündür.<sup>52</sup>

Yerinden yönetim sisteminin uygulanmasıyla, yerel halk yerel idare birimine ağırlığını koyabilir. Hatta bu yönetim sistemi aracılığıyla önemli saydıkları hizmetleri, kendi katkıları ile yapabileceklerinin şuuruna varırlar ve bağımlılık, kayıtsız-şartsız otoriteye baş eğme, kadercilik, bencillik ve güvensizlik duygularından kurtulmalarında yardımcı olabilir. Bunların yerine, bireylerin kendilerine, topluma güven duyguları geliştirebilir ve ortak sorunlara çözüm getirme anlayışı yerleşebilir.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 114-115

<sup>51</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 22

<sup>52</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 25

<sup>53</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 116

### I.2.4. Ekonomik Nedenler

Mahalli idarelerin varlık nedenleri açısından ekonomi faktörü oldukça geniş kapsamlıdır.<sup>54</sup> Bölgesel nitelikteki kamusal hizmetlerin mahalli idareler tarafından sunulmasının iktisadi gerekçesi, kaynakların optimum etkinlikle kullanılmasını gerçekleştirmek, kısacası kıt kaynaklardan mümkün olan en çok faydayı sağlamaktır.<sup>55</sup>

Yerel ihtiyaçların önceliği, derecesi ve miktarı, en iyi şekilde yerel uzmanlarca bilinebileceğinden ve yerinden yönetim karar organlarının ortak çalışmalarıyla daha yerinde ve isabetle tespit edilebileceğinden, her yıl yapılan yerel bütçe ile ihtiyaçlara uygun, yerel hizmetlere yeterli ve dengeli bir kaynak tahsisi mümkün olmaktadır. Yerel halkın, kamu hizmetlerine olan ilgisi artmakta, yerel kaynaklar iyi bilindiğinden, yeterli olmadığı veya daha kaliteli hizmet sunulmasının istendiği durumlarda, yerel halktan mali katkı sağlanması kolay olmaktadır. Yerel halk, kendi kararını, gücünü ve mali desteğini katarak gerçekleştirdiği hizmetlere daha çok sahip çıkmaktadır.<sup>56</sup>

### I.3. Yerel Yönetimlerde Oluşabilecek Sakıncalar

Uygulamada yerel yönetimlerin doğurduğu bazı sakıncaların da olduğu muhakkaktır. Fakat üzerinde durulması gereken esas konu; bu sakıncaların, yerel yönetimlerin kendiliğinden doğurduğu sonuçlar değil, yöntemlerin saptırılması veya yerel iktidarların kişisel çıkarlara alet edilmesi sonucu ortaya çıkarılabilecek sakıncalar olmasıdır.

Uygulamada oluşabilecek olumsuzluklar şu şekilde sıralanabilmektedir:<sup>57</sup>

a) Bu idarelerde meydana gelen partizanca çekişmeler, kamu hizmetlerinin yürütülmesiyle diğer yerel işlerde aksaklıklara sebep olabilmektedir.

b) Yerel yönetim uygulamasında, devletin gelirlerinin dağıtılmasında bölgeler arası eşitsizlik ve adaletsizlikler ortaya çıkabilmekte, kamu hizmetlerinin ülke sathında, mevcut sistem ve imkân ölçüsünde eşitlik ilkesine uygun olarak götürülmesinde engeller oluşabilmektedir. Eğitim, sağlık ve sosyal yardım gibi konularda bu hizmetlerde halkın eşit olarak yararlanabilmesini yerel yönetimler sağlayamayabilir.

<sup>54</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 20

<sup>55</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 31

<sup>56</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 115-116

<sup>57</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 117; Tortop N. (1999), a.g.e., s. 25; Güçlü S. 1980 Sonrası Türkiye’de Yerel Yönetimler İçin Önerilen Modeller. Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya, 2007, s. 9; Güdük M. Yerel Özerklik Açısından Belediyelerin Mali Yeterliliği. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2007, s.10

c) Yerel yönetim kurumları üzerinde güçlü etki veya kazançlarının kontrolü ve politikalarının kendi menfaatleri doğrultusunda şekillenmesi amacıyla, yerel elitler yerel yönetimi ve yöneticileri kolayca etkileyebilirler.

d) Merkezi idare bazen yerel düzeydeki maliye, kamu görevlisi ve planlama üzerinde güçlü bir denetim uygulayarak merkezileşme etkisi göstermek suretiyle yerinden yönetimi maskeleyebilir. Bazen de yerel yönetimler üzerinde ki teknik denetim noksanlığı, onları rüşvete ve nüfuzu kötüye kullanmaya itebilir ve böylece hizmet etkinliği azalabilir.

e) Belli bir süre için seçilen yerel yöneticiler, uzun vadeli ve esaslı yatırımlardan kaçınarak daha çok göze hitap eden kısa vadeli işlerle uğraşma eğilimi içerisinde bulunabilirler.

f) Yerel düzeyde yapılması gereken işlerin gerektirdiği yetişmiş uzman eleman ihtiyacı her zaman tam olarak sağlanamamaktadır.

g) Yerelleşmede, katılımın fazla olmasının alınacak kararların yenilikçi yönde olacağı anlamına gelmemektedir. İnsanlara yeniliği reddetme şansını da verdiği için, yerelleşmeden, bu anlamda mutlak bir yarar sağlanamayabilir.

#### **I.4. Küreselleşme-Egemenlik-Yerelleşme İlişkisi**

Dünyada yaşanan gelişmeler yerel yönetimlere bakış açısını da değiştirmektedir. Sorunların büyümesi ve küresel bir boyut kazanması yerel yönetimlerin önemini azaltmak yerine, giderek arttırmaktadır. Dünya birbirine zıt gibi görünen iki değişim sürecini birlikte yaşamaktadır: Küreselleşme ve Yerelleşme.<sup>58</sup>

Bilginin, hammaddelerin, mal ve hizmetlerin artan bir şekilde uluslararası dolaşım ve paylaşımına girmesi ile belirginleşen, teknoloji ve iletişimde meydana gelen büyük ilerlemelerin yönlendirdiği süreç günümüzde küreselleşme olarak ifade edilmektedir.<sup>59</sup>

Küreselleşme ister bir olgu isterse bir süreç olarak ele alınsın, devlet üzerinde çok önemli ve belki de geri dönülmez etkilere yol açmış ve devletin yapısal-işlevsel

<sup>58</sup> Mahmutoğlu A. (Eylül 2006), a.g.m., s. 29-52

<sup>59</sup> Pustu Y. Küreselleşme Sürecinde Kent “Antik Site’den Dünya Kentine”. Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart 2006, S. 60, s. 129-151

görünümünde değişmelere neden olmuştur.<sup>60</sup>

Teknoloji ve iletişimde yaşanan baş döndürücü gelişmelerin sonucu olan küreselleşme ile birlikte ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşüm sürecinde bir yandan ulus üstü kavram ve kurumlara vurgu yapılarak dünyanın bir “küresel köye” dönüşeceği ifade edilmekte, diğer taraftan yerel kültürlerle, değerlere, hak ve özgürlüklere vurgu yapılmaktadır. Bu bir yandan uluslar arası kuruluşları, bölgesel ekonomik ve siyasi birlikleri (AB gibi) ve büyük sermaye şirketlerini ön plana çıkartırken, diğer taraftan yerelliğe yapılan vurgu sonucu yerel kültürleri, etnik kimlikleri, farklılık algılarını ortaya çıkaran bu süreçte özellikle bazı büyük ve ticarete uygun kentler devletlerden daha fazla ön plana çıkmaya başlamaktadır.<sup>61</sup>

Sovyetler Birliği'nin çöküşü ile ABD'nin yegâne güç haline gelmesi, küreselleşmenin temel siyasi gelişmesini ifade etmekte; doğal olarak da egemen siyasi aktör ulus-devleti tamamen ortadan kaldırmasa da, büyük ölçüde dönüşüme uğratmaktadır. Küreselleşmeye ilişkin tartışmalar, ulus-devletin ortaya çıkışını sağlayan kapitalist sürecin günümüzde ulus-devleti ortadan kaldırmaya veya dönüştürmeye çalışan bir hal aldığını göstermektedir.<sup>62</sup>

Çünkü, küreselleşme, “başta emperyalist sermaye olmak üzere, dünya burjuvazisinin günümüzdeki yeni ideolojisi” olarak hem ideolojik, hem de ekonomik ve politik bir programdır ve bir takım savlara sahiptir. Bu savlardan birincisi, sanayi, iletişim ve ulaşım teknolojisindeki gelişmeler, dünya toplumlarını ekonomik, politik ve kültürel yönlerden birbirine bağlamış, birbirinden etkilenir duruma getirmiştir. İkinci olarak, serbest piyasa sistemi nedeniyle, gelişmiş-az gelişmiş tüm ülkeler karşılıklı bağımlılık (interdependence) içine girmişlerdir. Üçüncü olarak demokrasi ve insan hakları ile barış ve ortak gönenç, bu karşılıklı bağımlılık içinde ve küresel bir dayanışma anlayışı ile gerçekleştirilebilecektir. Bütün bunlara bağlı olarak son sav, tüm bu ortak çaba gereksinimi nedeniyle, ulusal devlet ve ulusal egemenlik kavramları yeniden gözden geçirilmeli ve belirtilen hedeflere ulaşmada engel oluşturulursa karışma

<sup>60</sup> **Ökmen M.** Uyum Sürecinin İdari Politığı: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri. **Özgür H, Parlak B.** Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler. 1. Baskı, İstanbul, Alfa Aktüel Yayınları, 2006, s. 44

<sup>61</sup> **Pustu Y. (Ocak-Mart 2006)**, a.g.m., s. 129-151

<sup>62</sup> **Cebeci K.** Küreselleşme Bağlamında Ulus-Devletin Egemenlik Gücünün Dönüşümü. Sayıştay Dergisi, **Ekim-Aralık 2008**, S. 71, s. 23-39

hakkı saklı bulundurulmalıdır.<sup>63</sup>

Günümüze kadar “Devletin organları vasıtasıyla toplum adına iradesini belirtme ve kendi iradesini toplum bireyleri üzerinde hâkim kılma iktidarı” olarak tanımlanan egemenlik, devlet tüzel kişiliğinin en temel özelliği<sup>64</sup> olarak görülmüştür. Ancak, eğitim düzeyinin yükselmesi, toplumdaki farklılıkların kendilerini daha iyi tanıma ve ifade etmeye başlamalarını, bireyin ortaya çıkmasını sağlamış ve devlet anlayışın sorgulanmasıyla beraber bireyin devlete bakışı değişmiştir. Bireysel özgürlüklerin yaygınlaşmasıyla beraber devletin alanı da daralmaya başlamış, devlet sınırlanmıştır. Küreselleşmenin önemli bir nitelik olarak ortaya çıktığı “Bilgi Toplumu” süreci ekonomik alanda olduğu kadar siyasal alanda da devleti değiştirmeye zorlamaktadır.<sup>65</sup> Küreselleşme ile beraber devletin geleneksel egemenlik anlayışında dönüşüm yaşanmaktadır.

Küreselleşme devlet egemenliğinin artık bölünmez olmadığını ve uluslar arası organlarla ve yerelleşme sonrasında da yerel güçlerle paylaşılabilceğini savunmaktadır. Egemenlik kavramının bağımsız devletteki merkezi otoriteye ait olduğu anlayışı terk edilmektedir. Bu konudaki strateji, egemenliğin devletlerden şehirlere ve özel birliklere doğru yayılmasını ve böylece ulusal, bölgesel ve yerel egemenliklerin küresel egemenliğe uyumlu olmasını sağlamaktır.<sup>66</sup>

Globalleşme ekonomik düzeyde, kültürel düzeyde ve siyasal düzeyde yaşanmaktadır. Bu olgu ekonomik düzeyde sermayenin küreselleşmesi, siyasal düzeyde devletler üstü örgütlerin etkinliği ve kültürel düzeyde de farklılıkların ve çok kültürlülüğün küreselleşmesi şeklinde gözlenmektedir.<sup>67</sup> Küresel ölçekteki hükümetler arası girişimler, temel olarak ekonomik serbestleşme, uluslar üstü bir sivil toplum geliştirme ve yerelleşme hareketi şeklinde ortaya çıkan üç ana sürecin beklenti ve talepleri doğrultusunda gelişmektedir.<sup>68</sup>

Ulusların dış ticaret politika araçlarını kullanarak dış ticaret üzerine engeller getirerek kısıtlamalarda bulunmaması gelişmiş ülkeler tarafından ileri sürülmektedir. Sadece dış ticaret alanında değil finans piyasaları alanında devletin ekonomiye daha az

<sup>63</sup> Özel M. (Aralık 2003), a.g.m., s. 191-215

<sup>64</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 140

<sup>65</sup> Ökmen M. (2006), a.g.e., s. 45

<sup>66</sup> Mahmutoğlu A. (Eylül 2006), a.g.m., s. 29-52

<sup>67</sup> Mahmutoğlu A. (Eylül 2006), a.g.m., s. 29-52

<sup>68</sup> Cebeci K. (Ekim-Aralık 2008), a.g.m., s. 23-39

müdahalesi gerektiği konusunda gelişmiş ülkeler yönetiminde fikir birliği oluşmaktadır. Böylece küreselleşme ile ekonomilerde serbestleşme daha çok önem kazanmaktadır.<sup>69</sup>

Avrupa Birliği, NATO, NAFTA gibi pek çok örgüte üye olan ülkeler söz konusu birliklerin kurallarını kabul ederek bir anlamda dış ilişkiler bağlamında egemenlik alanlarını sınırlandırmaktadır. Dünya Ticaret Örgütü, IMF, Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşlar, izledikleri politikalar ile uluslar arası ekonomik ilişkilerin küreselleşmenin temel felsefesi olan neo-klasik öğretinin öngörülerini çerçevesinde biçimlenmesine önemli katkılar sağlamışlardır.<sup>70</sup>

Küreselleşme ve yeni ekonomik düzen sürecinin iktisadi alt yapısını oluşturan neo-liberal yaklaşımın dayanağını oluşturan temel düşünce; devlet faaliyetlerinin mümkün olduğunca kısıtlanması, küçük ve optimal bir devlet boyutunun yakalanarak, iktisadi bakımdan etkin kaynak tahsisinin yapılabileceği bir devlet anlayışı olarak şekillenmiştir. Böylece devletin ekonomideki rol ve fonksiyonlarının yeniden düzenlenmesi, kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetim ile birlikte, yerel yönetimlerin de rol ve sorumluluklarının yeniden düzenlenmesi gerekliliğini beraberinde getirmiştir.<sup>71</sup>

Burada öne çıkan bir hususta yönetim kavramıdır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden devraldığı yeni görevlerin ifasında gerekli etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi için alt birimlerle ve kurum dışı birimlerle görev paylaşımının yapılması gerekmektedir. Yönetim kavramı, yöneten ve yönetilen arasındaki hiyerarşik ilişkiyi kaldırmakta karşılıklı yönetim ilişkisini ortaya koymaktadır. Yönetim bu yeni modelde devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından ortak bir şekilde gerçekleştirilecektir.<sup>72</sup>

Toplumun sosyal, siyasal ve ekonomik olarak farklılaşması ve çoğullaşması ve dış dünyayla çok boyutlu ilişkilere girilmesinin sonucunda ciddi büyüklükte sivil toplum kuruluşları ortaya çıkmış ve çeşitli sivil toplum kuruluşları, devletin işlevlerini ve sorumluluklarını paylaşmaya başlamışlardır. Bu sivil toplum kuruluşlarının çoğu

<sup>69</sup> **Rodoplu G.** Küreselleşme ve Yerelleşme. Yerel Siyaset Dergisi, **Mayıs 2006**, S. 5  
Erişim: [www.yerelsiyaset.com](http://www.yerelsiyaset.com)

<sup>70</sup> **Cebeci K. (Ekim-Aralık 2008)**, a.g.m., s. 23-39

<sup>71</sup> **Demircan S E.** Yeni Ekonomik Düzenle Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı. Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, **Temmuz-Aralık 2007**, S. 29, s. 135-139

<sup>72</sup> **Erhan G.** İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılanma ve İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare İçindeki Yeri. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, **2007**, s. 11



devletin geleneksel rolünü sorgulamaya başlamış ve katılımcı bir devlet anlayışı güç kazanmıştır. Böylece sivil toplum anlayışı ve kuruluşları, demokratikleşmeyi, yerinden yönetimi, yetki dağılımını, güçlendirilmiş bireysel ve toplumsal hakları, daha fazla bölgesel ve küresel bütünleşmeyi destekleyen bir güç haline gelmiştir.<sup>73</sup>

Küreselleşme büyük insan toplumunu bölen ulus-devletlerin ortadan kalkması ve özgürleşme süreci olarak değerlendirilmektedir. Yerelleşme ise ulus-devletlerin devre dışı kaldığı bir ortamda bir yandan bireyin kendi kendisini yönetmesi, bir yandan da küçük ölçekli ortaklaşacılık anlayışının gelişmesidir. Bunların hepsi de özgürleşme ve demokratikleşme sürecinde birer aşama olarak değerlendirilmektedir.<sup>74</sup>

Küreselleşme sürecinde uluslar arası ve yerel nitelikteki sorunların giriftleşmesi de yerel yönetim etkinliklerine uluslar arası boyut kazandırmaktadır. Örneğin çevre sorunlarının uluslar arası boyutu olmasına karşın, aynı zamanda yerel bir sorun olması, yerel yönetimlerin etkin ve yoğun yetki ve sorumluluğu ve katılımı olmadan çevre kirlenmesini önleme, çevreyi koruma, iyileştirme ve geliştirmeye ilişkin hizmetlerin etkili bir biçimde yürütülemeyeceğini ortaya koymaktadır.<sup>75</sup>

İlk bakışta çelişki gibi görünen bu süreçte, globalleşme; ulus-devlet kavramını ve ulus-devletler arasındaki uluslar arası ilişkilerin yapısını değiştirmeye zorladığı halde, yerelleşme, küreselleşmenin dayattığı tekdüzeliğe karşı tarihsel, fiziksel ve kültürel yerel kimlikleri yeniden üreterek ve birbirine eklemleyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünya oluşturmaya çalışmaktadır. Bu şekildeki yerelleşme eğilimlerinin odağında ise yerel yönetimler ve yerel demokrasi dinamikleri bulunmaktadır.<sup>76</sup>

Yerel kimlikler teşvik edilirken insanlar arasındaki mesafeleri yakınlaştırıcı bağlantılar oluşturulması son zamanlardaki globalleşme sürecinin paradoksal bir niteliğidir. Büyük ihtimalle gelecekte, vatandaşların siyasi desteğinin tek meşru kaynağını oluşturmada ulus-devletin monopolü, daha çoğulcu ve lokal nitelikteki siyasi kimlik setlerine yerini bırakacaktır. İnsanlar kendilerini öncelikle yerel bir alanın vatandaşı olarak tanımlayacaklardır.<sup>77</sup>

Yerelliğin esas nedeni insanların küçülen dünyada kendi köklerine ihtiyaç

<sup>73</sup> Demircan S E. (Temmuz-Aralık 2007), a.g.m., s. 135-139

<sup>74</sup> Pustu Y. (Ocak-Mart 2006), a.g.m., s. 129-151

<sup>75</sup> Köse H Ö. (Ocak-Mart 2004), a.g.m., s. 3-42

<sup>76</sup> Cebe M S. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası. Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, Mersin, 2006, s. 22

<sup>77</sup> Parlak B. Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. **Özgür H, Parlak B.** Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler. 1. Baskı, İstanbul, Alfa Aktüel Yayınları, Nisan 2006, s.347

duymasıdır. Yerellik küreselliğin tersi değil doğal bir sonucudur. Dünyanın pek çok bakımdan küreselleşmesi nedeniyle insanlar kendilerini kendi anlayabilecekleri biçimde tanımlama ihtiyacı duymaktadırlar. Bu nedenle, dünya ne kadar küreselleşirse o kadar da yerelleşmekte, ulus-devletin temelleri sarsılmakta ve siyasal olmaktan çok idari bir birim haline gelmektedir.<sup>78</sup>

Uluslar arası gündem maddeleri, giderek artan oranda yerel olguları da kapsamaktadır. Yerel yönetimlerin kendi aralarındaki uluslar arası örgütlenmeler gün geçtikçe güçlenmekte, uluslar arası kuruluşların yerel yönetim ilgisi de aynı şekilde artmaktadır.<sup>79</sup>

### **I.5. Demokrasi ve Yerelleşme İlişkisi**

Demokrasi kavramı eski Yunan döneminden beri var olan ve yaklaşık 2500 yıllık uzun bir geçmişe sahip olan sosyal-siyasal bir idealdir.<sup>80</sup> Kelime olarak eski Yunanca olan “Demos-Kratos” kavramı halkın kudreti, iktidarı, yönetimi gibi anlamlara gelmektedir.<sup>81</sup>

Antik Helen kentlerinin, tarihsel olarak devletten daha önce gelen kurumlar olması ve kenttaşlık kavramının da yurttaşlıktan daha eski olması nedeniyle demokrasi kavramının kökeninde yerel yönetimler (kent devletleri) bulunmaktadır. Yerel ölçekte kendi kendini yönetme ve yönetebilme hakkı ilk kez kent devletlerinde ortaya çıkmış ve demokrasi, tarihsel gelişimi içinde, uzun süre “doğrudan yönetimi” esas alan kent devleti ile özdeşleşmiştir.<sup>82</sup>

Yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişki birkaç farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Kimileri mahalli idarelere demokrasinin düşmanı olarak bakarken, kimileri de tam tersine mahalli idareleri demokrasinin geliştiği yerler olarak görmektedir.<sup>83</sup>

İlk grubu oluşturanlardan **Toulmin Smith**'e göre, yerel yönetim, demokratik seçim ilkesine tümüyle ters düşen, gücünü yalnız geleneklerden alan kutsal bir kurumdur. **Langrod** ve **Moulin** ise; 1830 ve 1840'larda, demokrasinin, çoğunluk, eşitlik, herkese eşit ölçünler uygulama gibi ilkelerinin, özde oligarşik eğilimli ve bozuk

<sup>78</sup> **Ökmen M. (2006)**, a.g.e., s. 59

<sup>79</sup> **Köse H Ö. (Ocak-Mart 2004)**, a.g.m., s. 3-42

<sup>80</sup> **Karaarslan M. (2008)**, a.g.e., s. 82

<sup>81</sup> **Arslan T N.** Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme. C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, **Aralık 2008**, C. 32, No. 2, s. 263-282

<sup>82</sup> **Cebe M S. (2006)**, a.g.t., s. 13-14

<sup>83</sup> **Arslan T N. (Aralık 2008)**, a.g.m., s. 263-282

olan yerel yönetim istemleriyle bağdaşmadığını öne sürmüşlerdir. Bu görüşü benimseyenlere göre; demokrasi ile yerel yönetim arasında kaçınılmaz ve karşılıklı bir bağımlılık bulunmamaktadır. <sup>84</sup> **Rousseau**'ya göre ise devlet ile bireyler arasında yerel yönetim gibi bir birimin olmasına gerek yoktur. Kabul edilebilir yerel ve bölgesel idare şekli, merkezi idareden yetki genişliğine sahip idarecilerle sağlanabilir. <sup>85</sup>

Öte yandan öncülüğünü **John Stuart Mill**'in yaptığı, **Alexis, Tocqueville** ve devamında sosyalist düşünürlerin desteklediği diğer görüş vardır. **Mill**, yerel yönetimlerin demokrasi ile zorunlu olarak ilişkili bulunduğu görüşünün sahibidir. Bu görüşün savunucuları, yerel düzeyde bir halk yönetiminin demokrasi açısından taşıdığı önemi ısrarla vurgulamışlardır. <sup>86</sup>

Yerel yönetim yazınında yerel yönetimlerin üç anahtar değeri gerçekleştirme açısından gerekçelendirildiği görülmektedir. Bu üç değerden ikisi demokrasi genel başlığı altında toplanabilecek olan özgürlük ve katılma değerleri iken, üçüncü değer etkililik (efficiency) olarak belirlenmektedir. <sup>87</sup> Bu durumda **Mackenzie** tarafından yapılan değerlendirme önem kazanmaktadır.

**W. J. M. Mackenzie**, “Yerel Yönetim Kuramları” adlı yapıtında, çağdaş yerel yönetim düşüncesinin dayandığı değerleri şöyle özetlemektedir: <sup>88</sup>

- a) Yerel yönetim, insanların geleneksel haklarını yansıtan bir kurumdur.
- b) Kimi kamu hizmetlerinin etkin ve uygun bir biçimde halka sunulması yöntemidir.
- c) Halkın siyasal eğitiminin bir aracı olduğu için de, ayrıca değer taşımaktadır.

20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan gelişmeler temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru bir gidişi ortaya çıkarmıştır. Bu süreç temsili demokrasi kavramının ağırlığını, temsil kavramından kopararak doğrudanlık olgusuna çekmektedir. Bu tartışmalar katılım boyutunun ön plana çıktığı yeni bir kamu yönetimi anlayışını gündeme getirmiştir. Halkın katılımını doğrudan sağlayabilmek için, kamusal örgütlenmenin halk katılımına olanak verir şekilde küçültülmesi yerelleştirilmesi, yeniden yapılandırılması ve düzenlenmesi gerekmektedir. Bu gelişmeler yerinden yönetim anlayışının daha çok geçerlilik kazanması ve öneminin artması olarak

<sup>84</sup> **Keleş R. (2000)**, a.g.e., s. 58

<sup>85</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 146

<sup>86</sup> **Keleş R. (2000)**, a.g.e., s. 60

<sup>87</sup> **Köse H Ö. (Ocak-Mart 2004)**, a.g.m., s. 3-42

<sup>88</sup> **Keleş R. (2000)**, a.g.e., s. 60

değerlendirilebilmektedir.<sup>89</sup>

Günümüz liberal demokrasi anlayışı çerçevesinde birçok ülkede yerel yönetimlere demokratik kurumların önde gelenlerinden biri gözüyle bakılmaktadır. Bunun nedeni, yerel yönetimlerin demokrasi kavramının temel ögesini oluşturan, halkın kendi kendisini yönetmesi ilkesinin yaşama geçirilmesine en yatkın kurumların başında gelmesidir.<sup>90</sup>

Mahalli idarelerin etkinlik, katılma, demokrasi, özgürlük gibi değerlerle birlikte anılmaları, demokrasinin dört temel ilkesi kabul edilen, çoğunluk kuralı, azınlık hakkı, siyasi eşitlik ve düzenli seçimler gibi ilkelere uygun olmaları ve bunlardan dolayı da toplumun demokratikleşmesine tartışmasız etkilerinin bulunmasından dolayı, söz konusu bu birimlere “yerel demokrasi” merkezleri olarak bakılmıştır.<sup>91</sup>

Bir başka deyişle yerel yönetimler demokratik geleneğin oluşmasında, demokratik iklimin yaşatılmasında oldukça etkili rol oynamaktadırlar. Devlet gücünün tek elde toplanmasını engelleyerek, bu gücün dengelenmesini sağlamakta; çoğulculuk işlevi ile de anti-demokratik yapılaşmaları önlemektedirler. Çünkü bir bölgede yerel yönetimlerin varlığı merkezi yönetimin gücünün görece zayıflamasını sağlar. Siyasal eşitliği geliştirir ve böylece kamu politikalarına halkın katılımı için büyük fırsatlar verilmiş olur. Bu yönüyle yerel yönetimler özgürlük duygusunu, toplum ihtiyaçlarını karşılayacak faaliyetlerde bulunmak suretiyle de refah duygusunu geliştirirler.<sup>92</sup>

Bütün yönetimlerin meşruluk dayanağı ve evrensel hukuksal değerlerin en önemlilerinden biri ve “halkın, halk için, halk tarafından yönetimi” olarak ifade edilebilecek yerel demokrasi kavramı halkın siyasal içerikli egemenliğini ortaya koymaktadır.<sup>93</sup> Halkın halk tarafından yönetimini sağlayabilmek için ise halkın yönetime siyasal katılımının sağlanması gerektiği muhakkaktır.

Siyasal katılım kavramı, toplumu ve idarenin işleyişini etkileyecek kararların işleyişine halkın aktif olarak dâhil edilmesi olarak tanımlanabilir. “Katılımın amacı, demokrasiye katkı sağlamanın yanında, halkı yönetim konusunda doğrudan ilgilendiren konularda alınan kararları emir niteliğinden uzaklaştırmak ve bu kararları yöre halkına mâletmektir. Etkin, bağımsız ve siyasal katılımın sağlandığı yerel yönetimlerin,

<sup>89</sup> Mahmutoğlu A. (Eylül 2006), a.g.m., s. 29-52

<sup>90</sup> Siverekli E. (Haziran 2001), a.g.m., s.121-133

<sup>91</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 22

<sup>92</sup> Köse H Ö. (Ocak-Mart 2004), a.g.m., s. 3-42

<sup>93</sup> Siverekli E. (Haziran 2001), a.g.m., s.121-133

yönetilenlerde katılım girişimciliğinin sağlanması yanında, kamuoyu araçları vasıtasıyla denetlenmesi de bir sorumluluk bilinci oluşturmaktadır.<sup>94</sup>

Bunun yanında, halk denetimini (-ki teşkilatlanmış kamuoyu ve baskı gruplarının denetimidir-) etkin kılmak için, bireylerin etkin bir örgütlenme bilincine sahip olmaları ve baskı grupları oluşturmaları gerekmektedir. Yerel yönetimler de, yerel hizmetleri yerine getirirken, özerk, demokratik ve katılımcı bir siyasal yapı içinde, hizmetlerin yürütülmesinde etkinliği ön planda tutarak, sivil toplum örgütleri ile ortak çalışmalar yaparak işlevlerini sürdürmelidirler.<sup>95</sup> Çünkü sivil toplum örgütleri, üyelerin katılımına olanak veren, demokratik, merkezi yönetimden özerk, toplum yararı kavramına kamusal bakıştan ayrılan örgütlerdir. Karar alma süreç ve mekanizmalarının sivil toplum içinde tutulması ile toplumun daha katılımcı, daha çoğulcu, daha demokratik olması hedeflenmektedir.<sup>96</sup>

Çağdaş toplumun ve yerel yönetimlerin temel değerleri eşitlik, hürriyet ve refaktır. Yerel yönetim, iktidarın merkezden yerel birimlere dağıtılması suretiyle, siyasi iktidarın muhtemel keyfi yönetiminden kişileri ve toplumu koruyucu, çoğulculuğun gelişmesini sağlayıcı, ekonomik ve siyasi gücün tekelleşmesini önleyici etkiye bulunarak kişi hürriyetini geliştirmektedir.<sup>97</sup>

Gerçek bir yerel yönetim ve demokrasi olmaksızın insan haklarının geliştirilemeyeceği de açıktır. Yurttaşlara, bireylere en yakın yönetim birimi olarak yerel yönetim, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi sistemlerinin etkinliklerinin sağlanmasına değişik biçimlerde önemli katkılarda bulunabilir. İnsan hakları ile etkin yerel, ulusal, bölgesel ve küresel demokrasi, bilgi ve anlatım özgürlüğü, kişilerin özel hayatının teknolojik toplum ve devlet karşısında saygı görmesi, hiçbir tür ayrımcılığa gidilmemesi ve yoksul, ayrıcalıksız ve azınlık kesimlerin etkin eşitliğinin sağlanması, yerel topluluk üyelerinin haklarının yani yerel hakların (kentsel haklar) korunması ilişkileri gibi demokrasilerdeki temel insan hakları kavramlarının analizinin yapılması, bu katkıların en önemlilerindedir.<sup>98</sup>

Bu konuda **Mill**, devletin yetkilerinin artmasının kişi özgürlüklerinin zararına

<sup>94</sup> Çevikbaş R. (Aralık 2008), a.g.m., s.71-95

<sup>95</sup> Beyhan E. (Ekim 2008), a.g.m.

<sup>96</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 25

<sup>97</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 144

<sup>98</sup> Ökmen M. Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar ve Avrupa Kentsel Şartı. Yerel Siyaset Dergisi, Mayıs 2008, S. 29, s. 13-18 Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/mayis2008/5.pdf>

olduğunu belirterek yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ve desteklenmesini savunmuştur. **Mill**'e göre yerel yönetimlerin, merkezi idarenin birer ajanı olması ve yöneticilerinin merkez tarafından atanması halinde, yasama organı halk tarafından oluşturulsa bile o memleket hür olmayacaktır. Aynı şekilde bir diğer ünlü düşünür **Tocqueville** de demokratik kitle örgütleri ve yerel yönetimleri hürriyetlerin korunması için iki temel yol olarak görmüştür.<sup>99</sup>

Yerel yönetimlerle demokrasi arasındaki ilişkilerin bir diğer boyutu da, söz konusu bu birimlerin demokrasi okulu ya da demokratik eğitim kuruluşları olmalarından kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimler halkın demokratik eğitimini sağlayan, daha yüksek düzeyde siyaset adamlarının yetiştirilmesi için temel kaynaklardan birini oluşturan birimlerdir. Yerel yönetimler bu özelliklerinin de katkısı ile demokratik terbiye kuruluşları olarak da kabul edilmektedirler. Halk demokratik ilke ve davranışlara alışkanlığı bu birimlerde kazanmaktadır. Yerel sorunların çözümünde yerel halkın tartışmalara katılması ve tartışmalar sonucunda verilen kararlara saygı ile uymayı öğrenmeleri, yerel düzeyde demokrasinin başarılı bir şekilde işlenmesine katkı sağlanmaktadır. Demokrasinin işletilmesinde yerel düzeyde bu şekilde başarı sağlanınca demokrasi ülke düzeyinde de başarılı bir şekilde uygulanabilmektedir.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 144

<sup>100</sup> **Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006)**, a.g.e., s. 24

## II. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI KAPSAMINDA YEREL ÖZERKLİĞİN TANIMI VE KOŞULLARI

### II.1. Avrupa’da Yerel Yönetimlerin Kısa Tarihçesi

İnsanlık kentlerin ortaya çıkması ile ilkellikten uygarlığa, düzensiz toplumdan düzenli topluma geçmiştir. Bu dönemlerde kenti karakterize eden değer politiktir. Kenti devlet yaratmış, devlet temellerini kent üzerine kurmuştur. Eski çağda kent hem kurumsal ilişkilere hem de toprağın örgütlenmesine egemendir.<sup>101</sup>

Günümüzde güncelliğini ve önemini koruyan kent, tarih sahnesine ilk olarak Mezopotamya bölgesinde çıkmıştır. İlk kent oluşumları Nil, İndus ve Huang Ho bölgelerinde görülmüştür. Kentin oluşumu için gerekli olan “ekolojik temel, teknoloji ve karmaşık sosyal organizasyonların” sağlandığı ilk bölge olan Mezopotamya, M.Ö. 4000-3500 yıllarında, Dicle ve Fırat ırmakları kenarında köylere, kasabalara ve kentlere ev sahipliği yapmıştır. Bu genel görüşün yanında bazı araştırmacılar, kentin tarihinin Orta Asya’da kurulan “Akbeşim” kentine kadar uzandığını belirtmektedir.<sup>102</sup>

Avrupa’da ise bugünkü belediye yönetimlerinin sanayi devrimi sonrasında şehirlerin ekonomik, sosyal, hukuki ve fiziki bakımdan geçirdiği dönüşüm ile şekillenen modern düzenin ürünü olduğu kabul edilmektedir. Bunun ile birlikte, tarihi seyir içinde görülen şehir yönetimi uygulamalarının oluşturduğu geleneğin, modern belediye kurumunun doğuşu, gelişimi ve nitelikleri üzerinde izi bulunmaktadır. Bu çerçevede, “antik site” şehir devleti tecrübesi, Roma İmparatorluğu’nda görülen “municipe” yönetim modeli ve geç ortaçağ döneminde gelişen “komün” yönetimleri, Avrupa’da bugünkü belediye modelleri üzerindeki etkileri bakımından tartışılan tarihi uygulama örnekleridir.<sup>103</sup>

Yüzyılı aşkın bir süre önce yapılan bir araştırmaya göre yerel yönetim, Eski Yunan’da devletin tarih sahnesine çıktığı dönemde, devletle birlikte doğmuştur. Atina’da “Cleisthenes” reformlarıyla soy toplumu örgütlenmesini parçalamak, onun yerine siyasal toplum örgütlenmesini, yani devleti geçirmek, ancak toprağa dayalı yeni

<sup>101</sup> Pustu Y. (Ocak-Mart 2006), a.g.m., s. 129-151

<sup>102</sup> Özer M A. Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci. Türk İdare Dergisi, Aralık 1999, S. 425, s. 105-119

<sup>103</sup> Oktay T. Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi. Bozlağan R, Demirkaya Y. Türkiye’de Yerel Yönetimler. 1. Basım, Nobel Yayınları, Ankara, 2008, s. 120

tip bir örgütlenme ile mümkün olabilmiştir. Atina devleti, bağlı olduğu soya değil, oturduğu bucağa göre kimlik kazanan yurttaşlar topluluğu yaratabildiği zaman kurumsallaşmasını tamamlayabilmiştir.<sup>104</sup>

Antik Yunan'da, kendi kendini yöneten, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük demokratik yönetsel birim olarak kabul edilen "site"nin siyasal işlevi, karar alma gücü, idari ve dini özerkliği bulunmaktaydı.<sup>105</sup> Atina Yunan kentleri içinde üyelerinin düzenli ve ortak yaşadıkları, vatandaşların eşit olduğu ve yönetime katıldığı bir örgütlenme içeriyordu. Yunanlılar kentin coğrafi konumu, yapısı ve yönetimiyle çok yakından ilgilenmişlerdi.<sup>106</sup> Yunan siteleri küçük, kendine yeter ve her biri ayrı bir yılbaşı tarihi seçecek kadar özgürlüklerine düşkünlüler. Aralarında ancak dışarıdan bir saldırı gelince birleşiyorlardı. Bunun dışında siteler arasında her zaman rekabet ve savaşlar söz konusuydu.<sup>107</sup> Bu durum Roma İmparatorluğu dönemine kadar devam etmiştir.

Roma İmparatorluğu'na yeni katılan topraklar (municipe), bir kısım yerel ve siyasi yetkileri bulunmakla birlikte daha çok idari özerklikten yararlanırlardı. Yeni fethedilen topraklar üzerinde yaşayan halka önce ticari faaliyetlerde bulunma hakkı tanınır; sonra da kentin yönetimine ilişkin yetkiler bir ölçüde verilirdi.<sup>108</sup> Roma İmparatorluğu bir kentler federasyonuydu ama bu federasyon iradi değil, Roma'nın fetihleri ve dayatması ile oluşmuştu.<sup>109</sup>

İmparatorluğun baş şehri Roma, ilk devirlerde bir site devleti niteliğinde sahipti. Devletin gelişmesiyle birlikte, Roma'da genel yönetim ile yerel yönetime ait hizmetler birleştirildi. Senatus ve halk meclisleri gibi kurullar ve Majistra denilen yüksek kamu görevlileri Roma şehri yanı sıra, ülkenin yönetimini de yürütürdü. Bazı yerel hizmetlerin yürütülmesi için, Şehir Emini (Praefectura Urbis), bunlara bağlı olarak İaşe Emini (Praefectus) ve Yangın Söndürme Emini (Praefectus Vigilum), Umumi Binalar Komisyonu ve Tiber Nehri Sahiller ve Mecra Komisyonu gibi encümen yapısına sahip birimler oluşturulmuştu.<sup>110</sup>

<sup>104</sup> **Güler A. B.** Yerel Yönetimler (Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım). 2. Basım, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998, s. 25

<sup>105</sup> **Karaarslan M. (2008)**, a.g.e., s. 82

<sup>106</sup> **Özer M. A. (Aralık 1999)**, a.g.m., s. 105-119

<sup>107</sup> **Pustu Y. (Ocak-Mart 2006)**, a.g.m., s. 129-151

<sup>108</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 39

<sup>109</sup> **Pustu Y. (Ocak-Mart 2006)**, a.g.m., s. 129-151

<sup>110</sup> **Oktay T. (2008)**, a.g.e., s. 121



İtalya'daki bazı eyaletlerin yönetiminde "municipium" adı verilen şehirlerin sınırlı özerkliğe ve imtiyaza sahip bir yönetim modeli uygulanıyordu. Bu şehirlerde ülke yönetiminde olduğu gibi Senatus, halk meclisleri ve Majistra'lardan oluşan bir yönetim yapısı bulunuyordu. Halk meclisleri, o beldenin vatandaşı statüsüne sahip erkeklerin iştirak ettiği bir kurumdu.<sup>111</sup> Halk meclislerinin yaşam boyu süren üyeliği mirasla devrediliyordu. Boşalan yerler varlıklı kişilerin oyları ile dolduruluyordu. Kentler sivil seçkin sınıfın yönetimi altındaydı ve yönetime katılım daha çok soyut düzeydeydi. Sitelerin mali kaynakları büyük ölçüde gönüllü ve yarı gönüllü bağışlarla sağlanıyordu. Toplanan vergilerin büyük çoğunluğunu Roma merkezine vermek zorunda olan Site, doğrudan vergi koyamazdı. Site'nin temel vergi kaynakları önemsiz olmakla birlikte, gayrimenkuller ve miraslar ile vakıflardan elde edilen aynı nitelikteki gelirlerdi.<sup>112</sup>

Genel olarak değerlendirildiğinde, Roma vilayet yönetiminde görülen municipium modelinin uygulandığı şehirler, yerel işlerle ilgili bazı imtiyazlara sahipti. Ancak, İmparatorluğun merkezi kurumlarınca şehirler üzerinde idari, mali ve özellikle adli alanda yürütülen denetim, municipium'ları özerkliğe ve tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olarak nitelendirmeyi güçleştirmektedir.<sup>113</sup>

Batı Avrupa'da 2. yüzyıldan beri büyük malikâne sahibi olan senyörlerin ve feodal beylerin, kentleri egemenlikleri altına alıp, yarı özerk birimler oluşturdukları bilinmektedir. Ama bunlar, hükümdarın merkezileştirici gücü karşısında, gerçek bir yerel özerkliğe sahip olamamışlardır.<sup>114</sup>

Roma İmparatorluğu döneminde sitelerde yaşayanların kentlere göç etmeleri ve bunun sonucunda siyasal ve sosyal özerkliklerini kaybetmeleri sonucunda yeni kentsel oluşumlar ortaya çıkmıştır. Bu gelişmede en önemli etmen, ticaretin canlanmasıdır. Bunun sonucunda kente göç olmuş ve kentsel nüfus artmıştır. Ticaret geliştikçe, limanlar başta olmak üzere yol kavşakları, nehir ağızları ve diğer elverişli yerler gelişmeye başlamış, feodalizmin yaşandığı ortamda kentler özgür merkezler olarak büyük itibar kazanmışlardır.<sup>115</sup>

476 yılında Batı Roma İmparatorluğu çökünce kentler Kiliseye kalmıştır. Ticaretin sönmesi ve yabancı tüccarların göç etmesi sonucu kentler yoksullaşırken

<sup>111</sup> Oktay T. (2008), a.g.e., s. 121

<sup>112</sup> Pustu Y. (Ocak-Mart 2006), a.g.m., s. 129-151

<sup>113</sup> Oktay T. (2008), a.g.e., s. 121

<sup>114</sup> Keleş R. Yerinden Yönetim ve Siyaset. 5. Basım, İstanbul, Cem Yayınevi, 2006, s. 32

<sup>115</sup> Özer M A. (Aralık 1999), a.g.m., s. 105-119

piskoposların gücü ve zenginliği artmıştır. Kentler piskoposu hem “tinsel” hem de “dünyasal” lideri olarak kabul etmiştir. Piskopos, kenti ve piskoposluk bölgesini papazlardan oluşan bir kurulla ve Hıristiyan ahlakı ilkelerine göre yönetmiştir. Bu dönemde kentler tarafından sağlanan hizmetler önemli ölçüde azalmıştır.<sup>116</sup>

9. yüzyılda ticaretin ortadan kalkmasıyla birlikte din adamlarının etkileri artmış, piskoposluk kentleri merkezi yönetime karşı güç kazanmıştır. Din adamları birçok kentte yargı yetkisini dahi ele geçirmişlerdir. Bu durum, teokratik yönetim biçiminin oluşmasına neden olmuştur. 10. yüzyılda ticaretin tekrar canlanması ile birlikte tüccarlar ve kent halkı kilise ile mücadele ederek, beraatlarını almışlar ve özerk bir konuma ulaşmışlardır.<sup>117</sup> 1250 yıllarında, Roma Hukuku’nun yeniden canlanması ile yerel yönetim teorisi önemli hale gelmiştir. O tarihe kadar hiç kimse, kent, borough veya komünün bireylerin toplamından oluşan bir tüzel kişi olup olmadığından bahsetmemiştir. Ancak, Roma Hukuku’nun yeniden gelişmesinden sonra, yerel topluluklara birer tüzel kişilik olarak bakılmaya başlanmıştır.<sup>118</sup>

Çağdaş anlamda yerinden yönetim geleneğinin ve yerel yönetim birimlerinin gelişimi ile Avrupa’da merkezi yönetimlerin, kapitalizmin, liberalizmin ve burjuva sınıfının ya da kentsoyluların yükselişi paralel olmuştur. Girişimci ve işçi sınıfının kentlerde yığılarak yerel özgürlük istemesi, eski feodal yapılarda dönüşümü zorunlu kılmış ve “yerel kendi kendini yönetim ilkesinin” gelişimini beraberinde getirmiştir. Bu açıdan da yerel yönetim geleneğinin tarihi, Avrupa’da kapitalist sınıfın gelişiminin ve “komün” geleneğinin tarihidir.<sup>119</sup>

Komün tarzı yönetimleri tek bir tanım altında toplamak mümkün olmamakla birlikte, öne çıkan ortak özellikler söz konusudur. Komünler, kral ya da feodal bey tarafından verilen berat (charte) ile kurulurdu. Beratlarda komünlerin kurulması, yönetim yapısı, komünün kral ve feodal bey karşısında sahip olduğu idari, mali ve yargısal haklar ile bunların kullanılmasına yönelik hükümler yer alırdı. Bu çerçevede, komünlerin kendi adına vergi toplayabilmesi, savunma amaçlı silahlı bir güç kurabilmesi, özerk bir mahkemeye sahip olması mümkün olabiliyordu.<sup>120</sup>

Komünler teşkilat ve istiklalleri farklı olmakla beraber 11. yüzyılda Avrupa’nın

<sup>116</sup> Pustu Y. (Ocak-Mart 2006), a.g.m., s. 129-151

<sup>117</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 7

<sup>118</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 340

<sup>119</sup> Gül H. (2008), a.g.e., s. 86

<sup>120</sup> Oktay T. (2008), a.g.e., s. 120

hemen hemen her tarafında ortaya çıkmaya başlamıştır. Bunların bir kısmı İtalyan komünleri gibi tam bir otonomiye sahipken, bir kısmı ise yarı bir otonomiye sahiptir. Komünlerin teşkilat yapıları da bir birinden oldukça farklıdır. Bir kısmı doğrudan doğruya halk veya halkın seçtiği organlar tarafından yönetilirken, bir kısmı da bazı ailelerden oluşan bir aristokrasi tarafından idare edilmekteydi.<sup>121</sup>

1050-1250 yılları arasında Hıristiyan dünyasında doğan komünler, bu dönem boyunca yerel özgürlüklerin ve ayrıcalıklı mahalli idarelerin savunucusu olmuşlardır. Kesin olmamakla birlikte 1250-1550 yılları arasında bugünkü Avrupa'ya şekil verecek oranda komünlerin devletlere dönüşüm süreci yaşanmıştır. Bu sürecin oluşmasında, kente olan göçün durması, kilisenin komünlere karşı tavır alması ve kralların açık karşıtlığı etkili olmuştur.<sup>122</sup>

Burjuvazinin gelişimi, merkezi idare kadar yerel yönetimler üzerinde de önemli değişikliklere yol açan sosyo-ekonomik ve kültürel dönüşümler meydana getirmiş, şehir yönetimleri güçlenen oligarşilerin tekeline geçmeye başlamıştır. Şehirlerin haklarının anayasal teminat yerine sözleşmeler ile düzenlenmiş olması, bağımsız kent yönetimlerini güçlü monarşiler karşısında savunmasız bırakmış ve 14. yüzyıldan itibaren monarşik idareler her yerde yeni belediyelerin bazı önemli imtiyazlara ilişkin hak ve yetkilerine son vermeye başlamıştır.<sup>123</sup>

1450-1650 yılları arasında modern devletin siyasal kuramının oluştuğu söylenebilir. Bu dönemde yerel yönetimler, devletin ayrılmaz parçası olarak görülmüş, daha sonra ise merkezi devletin oldukça güçlenmesi ile birlikte komün geleneği yok edilmeye başlanmıştır.<sup>124</sup> Monarşik yönetimler altında merkezi idarelerin yeniden güçlenmesi ve 17. ve 18. yüzyıldan itibaren **ulus devlet** anlayışının doğuşu ile özerk bölgelerin imtiyazları ortadan kaldırılarak yerel yönetimlere bir kamu yönetimi örgütü ve merkezi yönetimin alt birimlerinden biri olma statüsü verilmiştir.<sup>125</sup>

Modern yerel yönetimlerin doğuşu 18. yüzyılın ortalarında başlayan endüstrileşmenin sosyal sonuçları ile yakından bağlantılı olarak ortaya çıkmıştır. Endüstri devrimi, İngiltere, Batı Avrupa'da ve Kuzey Amerika'da nüfusun belirli alanlarda aşırı yoğunlaşmasına ve buna bağlı olarak kentleşmeye yol açmıştır. Büyük

<sup>121</sup> Pustu Y. (Ocak-Mart 2006), a.g.m., s. 129-151

<sup>122</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 14

<sup>123</sup> Köse Ö H. (Ocak-Mart 2004), a.g.m., s. 3-42

<sup>124</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 14

<sup>125</sup> Köse Ö H. (Ocak-Mart 2004), a.g.m., s. 3-42

endüstriyel kent merkezlerinin doğuşu ile birlikte kamu hizmeti gereksiniminde belenmedik artışlar ortaya çıkmıştır. Hızlı kentleşmenin getirdiği sosyal sorunlar yerel yönetimlerin işlevlerinde bir artışı zorunlu kılmıştır.<sup>126</sup>

Sanayi kenti daha önceki kentlerden farklı olarak sanayi ve ticaret merkezidir, idari ve dini işlevini yitirmiştir. Kentsel mekân sanayi öncesi kentlere göre çok geniştir. Sanayi öncesi kentin mekân deseninden farklı olarak üst ve orta gelir grubu kent çevresinde yerleşmiş, merkez ve konut alanları arasında kalan alanda, geçiş bölgeleri ortaya çıkararak belirginleşmiş, alt tabaka ve istenmeyen unsurlar burada yer almıştır. Sanayi devrimi ile birlikte kentin yapısında, ilişkilerinde, işleyişinde, kurumlarında, her alanda tam bir dönüşüm yaşanmıştır.<sup>127</sup>

19. yüzyıldaki demokratikleşme hareketiyle birlikte yerel yönetimlerin yeniden gelişme olanağına kavuştukları görülmektedir. İki dünya savaşı arasındaki dönemde görece bir gerileme yaşanmışsa da savaştan sonra öne geçen demokratikleşme dalgası yerel yönetimlerin ve demokratik sistemlerin ayrılmaz bir yapısı olarak kurumlaşmasına hizmet etmiştir.<sup>128</sup>

20. yüzyılda ekonomik, toplumsal ve teknolojik nedenlerle yerel yönetimlerin görev alanları genişlemiş ve giderek genişlemektedir. Bu dönemdeki nüfus devinimleri sonucunda, kentli nüfus hızla artmış ve yerel birimler hızla kentleşmeye başlamıştır.<sup>129</sup>

Küreselleşme süreci ile birlikte kentler üretim merkezi olma işlevlerinden sıyrılmışlar ve sanayi, kenti tanımlayan temel öge olma niteliğini yitirmiştir. Artık günümüz kentlerini tanımlayan temel faktör sundukları hizmet, iletişim, haberleşme, vb. olanaklardır. Diğer yandan küreselleşme, kentler arası rekabeti hızlandırmış ve kentler yepyeni ekonomik, politik ve kültürel roller yüklenmiştir. Günümüz ülkeleri kentleri aracılığıyla birbirleriyle rekabet eder hale gelmişlerdir.<sup>130</sup>

## II.2. Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi, 5 Mayıs 1949 yılında Londra'da, kurucu üyeler olan, Belçika, Fransa, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İsveç ve Birleşik Krallık tarafından imzalanan ve 3 Haziran 1949'da yürürlüğe giren Avrupa Konseyi Statüsü ile

<sup>126</sup> Köse Ö H. (Ocak-Mart 2004), a.g.m., s. 3-42

<sup>127</sup> Pustu Y. (Ocak-Mart 2006), a.g.m., s. 129-151

<sup>128</sup> Köse Ö H. (Ocak-Mart 2004), a.g.m., s. 3-42

<sup>129</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 38-39

<sup>130</sup> Pustu Y. (Ocak-Mart 2006), a.g.m., s. 129-151

kurulmuştur.<sup>131</sup> Kuruluşundan hemen sonra Türkiye ve Yunanistan 9 Ağustos 1949'da antlaşmayı imzalamışlardır. Bu yönüyle bu iki ülke de antlaşmanın kurucu üyesi sayılabilmektedir. Günümüzde ise Avrupa Konseyi'nin 47 üye ülkesi bulunmaktadır.<sup>132</sup>

Avrupa Konseyi Statüsü'nün giriş bölümünde antlaşma oluşturulurken göz önünde bulundurulmuş esaslar dört paragraf halinde verilmektedir. Bu esaslar şunlardır:<sup>133</sup>

a) Adalet ve milletlerarası işbirliği üzerine kurulu barışın güçlendirilmesinin insan topluluğunun ve uygarlığın korunması için hayati bir önemi olduğuna inanmak.

b) Halkların müşterek malı olan ve her gerçek demokrasinin dayandığı bireyin özgürlüğü, siyasal özgürlük ve hukukun üstünlüğü prensiplerinin kaynağı bulunan fikri ve ahlaki değerlere sarsılmaz surette bağlı olmak.

c) Bu ülkünün korunması, daha fazla gerçekleştirilmesi ve sosyal ve ekonomik ilerlemenin sağlanması için aynı duyguları besleyen Avrupa ülkeleri arasında daha sıkı bir birlik kurulmasının gerekli olduğuna kani olmak.

d) Bu gereksinimi ve bu alanda halklarının ifade ettikleri amaçları karşılamak üzere Avrupa devletlerini daha sıkı bir topluluk içinde birleştirecek bir teşkilatın şimdiden vücuda getirilmesinin elzem olduğunu dikkate almak.

Avrupa ülkelerini bu amaçlar çerçevesinde, Konsey statüsünde bir oluşuma götüren dönemin çeşitli koşulları bulunmaktadır. **Aytaç**, bu koşulları şu şekilde özetlemektedir.<sup>134</sup>

İlk olarak, milyonlarca insanın hayatına, birçok şehrin yakılıp yıkılmasına ve Avrupa'nın siyasi coğrafyasının büyük ölçüde değişmesine sebep olan 2. Dünya Savaşı, milletler yerine insanlara ağırlık veren bir zihniyet ve yaklaşımla "yaralarını sararak Avrupa'yı yeniden kurmak" fikrini doğurmuştur.

İkinci olarak, iç rejimi (komünizm), Batı'nın demokratik rejimleri ile esastan zıt olan Sovyet Rusya'nın gerek ideolojik temelde gerekse de işgal ve ilhak yoluyla Avrupa'nın doğusunu büyük ölçüde hâkimiyeti altına almış olması ve bu etkinin Batı Avrupa'ya doğru yayılma eğilimi içerisinde bulunması bu ülkeleri böyle bir oluşuma

<sup>131</sup> **Avrupa Konseyi Statüsü**, Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: <http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas5v-1949.htm> Erişim tarihi: 25.04.2009

<sup>132</sup> Avrupa Konseyi. Vikipedi, Özgür Ansiklopedi.

Erişim: [http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa\\_Konseyi](http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Konseyi) Erişim tarihi: 25.04.2009

<sup>133</sup> Avrupa Konseyi Statüsü, Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: <http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas5v-1949.htm> Erişim tarihi: 25.04.2009

<sup>134</sup> **Aytaç F.** Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler. Türk İdare Dergisi, **Eylül 1989**, S. 384, s. 1-21

doğru yöneltmiştir.

Son olarak, yukarıda belirtilen Sovyet Rusya'nın Avrupa'daki yayılcı politikasını kendisine büyük bir tehdit olarak gören Amerika Birleşik Devletleri, yurtiçi silahlı azınlıkların yahut yurtdışı gçlerin baskılarına karşı koyma azmini gösteren Yunanistan, Türkiye gibi ülkelere destek vermeyi amaçlayan **Truman Doktrini** ve "açlığa, sefalete, ümitsizliğe ve kargaşaya son" sloganı ile ortaya atılıp tüm Avrupa lkelerinin ekonomik bünyelerinin sağlamlaştırılmasını hedef alan **Marshall Planı** ile bu tehdit altındaki ülkeleri destekleme politikası gütmektedir.

Dönemin İngiltere başkanı **Sir Winston Churchill** 21 Mart 1943 yılında Avrupa siyaset arenasında birliktelik fikrini yerleştirmiş ve kurulacak konseyin bütün Avrupa'yı içine alması gerektiğini ve yetkilerini şu sözlerle açıklamıştır.<sup>135</sup>

"Avrupa Konseyini veya buna benzer bir isimle anılacak bir kuruluşu yaratmamız ve bunu hakikaten kudretli bir varlık haline getirmemiz lazımdır. Onun emrine gerekli kuvvetler verilmeli ve anlaşmazlıkları çözecek bir de mahkemesi bulunmalıdır. Bu kuvvetler, Konsey'in kararlarını yürütecek kudrette olmalı ve yeni saldırılarla yeni harp hazırlıklarını nleyebilmelidir. Kuvvetler mili veya milletlerarası birliklerden ve gerekirse her ikisinden teşkil edilmelidir..."

Yukarıda belirtilen koşullar çerçevesinde Batı Avrupa lkelerinin yöneticileri kendi halklarını bilinçlendirmek, gerekirse yeni bir savaşa psikolojik olarak hazırlamak için kendi aralarında ekonomik, siyasal, sosyal ve askeri işbirliğinde bulunmak, ortak kararlar almak gereğini duymuşlar ve bunun bir sonucu olarak İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Danimarka, Norveç, İzlanda, İtalya ve Portekiz, A.B.D. ve Kanada'nın katılmasıyla 4 Nisan 1949 tarihinde, Sovyet saldırılarına karşı koyabilecek bir askeri birlik oluşturma hedefiyle Kuzey Atlantik İttifakı'nı (NATO) oluşturmuşlar ve bundan bir ay sonra da en başta zikrettiğimiz kurucular tarafından Avrupa Konseyi'ni meydana getirmişlerdir.<sup>136</sup>

Avrupa'da zamanla Sovyetler Birliği'nin oluşturduğu tehdit azalma eğilimine girmiş ve başta Konsey yeleri olmak üzere Avrupa lkeleri kendi aralarında daha sıkı bir ekonomik birlik kurmak için<sup>137</sup> harekete geçmişlerdir. Yüzyıllardır süren ve farklı

<sup>135</sup> **Yumurtacı Ç.** Avrupa Konseyinde Danışman Bir Organ: Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, **2005**: s.13 Erişim: <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/4026.pdf>

<sup>136</sup> **Aytaç F.** Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler. Türk İdare Dergisi, **Eylül 1989**, S. 384: s. 1-21

<sup>137</sup> **Aytaç F.** Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler. Türk İdare Dergisi, **Eylül 1989**, S. 384: s. 1-21

şekillerde dile getirilen Birleşik Avrupa hayalinin temelleri de böylece atılmış bulunmaktadır.

Tarihte **Schuman Deklarasyonu** olarak bilinen ve dönemin Fransa dışişleri bakanı **Robert Schuman**'ın Ruhr Bölgesi'ndeki zengin kömür ve çelik madenlerini II. Dünya Savaşı'ndaki düşmanı Almanya ile beraber işleteceklerini, bunun için "uluslar üstü" bir örgüt kurulacağını ve isteyen demokratik Avrupa devletlerinin bu örgüte üye olabileceklerini ilan etmesiyle,<sup>138</sup> Belçika, Almanya, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda'nın da katılımıyla 1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)<sup>139</sup> kurulmuştur.

AKÇT'nu kuran ülkeler 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) ve Avrupa Atom Birliği'ni (EURATOM) oluşturan, Avrupa çapında yüksek yaşam standardı sağlamak, istihdamı arttırmak, ekonomik büyümeyi sağlamak amaçlı Roma Antlaşması'nı imzalamışlardır.<sup>140</sup>

1967 yılında bu üç topluluk Avrupa Toplulukları adı altında bir araya getirilmiş ve müşterek organlar oluşturulmuştur. Daha sonra sırasıyla 1968 yılında gümrük birliği gerçekleştirilmiş, 1985 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi ile önemli reformlar ve genişlemeler yapılmış ve 1992 yılında imzalanan Maastricht Avrupa Birliği (AB) Antlaşması 1993 yılında yürürlüğe girmiştir.<sup>141</sup>

Günümüzde Avrupa Birliği ortak paraya geçiş, malların ve insanların serbest dolaşımı gibi birçok konuda dev adımlar atmış ve bütünleşmeye doğru giden yolda AB anayasası gibi dev adımlar atmaya da devam eden 27 üye ülkenin bulunduğu muazzam bir uluslar üstü kurum haline gelmiştir.

Görüldüğü üzere Avrupa Konseyi'ni oluşturan ülkelerin de başlangıçtaki hedefi Birleşik Avrupa idealinin gerçekleştirilmesidir. Bu yukarıda belirtildiği üzere "**Churchill**" gibi devlet adamları tarafından da dile getirilmiştir. Ancak netice böyle olmasa da Avrupa Konseyi'nin bugünkü AB'nin oluşmasındaki temel yapı taşı olduğu belirtilmektedir.

<sup>138</sup> **Yumurtacı Ç.** Avrupa Konseyinde Danışman Bir Organ: Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, **2005**, s.13

Erişim: <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/4026.pdf>

<sup>139</sup> **Köseçik M, Yıldırım F.** Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri. Türk İdare Dergisi, **Haziran 2001**, S. 431, s. 31-53

<sup>140</sup> **Yumurtacı Ç. (2005)**, a.g.t., s. 13

<sup>141</sup> **Koçdemir K.** Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler. Türk İdare Dergisi, **Mart 2000**, S. 426, 55-89

Bu nedenle Avrupa Konseyi ile AB arasında büyük bir yakınlık adeta içiçelik söz konusudur. Nitekim Avrupa Konseyi'nin simgesi olan çividi mavi üzerine halkalanmış 12 adet sarı yıldızlı bayrak, aynı zamanda AB'nin de benimsediği ve kullandığı bir simgedir. Aynı şekilde Avrupa Konseyi'nin Avrupa ortak marşı olarak kabul ettiği Beethoven'in 9. Senfoni'sinin "Neşeye Şarkı" prelüdü AB tarafından da benimsenmiştir.<sup>142</sup>

Avrupa Konseyi'nin bu günkü yapısıyla çalışmalarını yürütürken ki temel amaçları ise şu şekilde sıralanabilir:<sup>143</sup>

- a) İnsan hakları ve çoğulcu demokrasiyi korumak
- b) Avrupa kültürel kimliğini ve çeşitliliğini korumak ve geliştirmek
- c) Avrupa toplumlarının karşılaştıkları sorunlara (azınlıklara karşı ayrımcı muamele, yabancı düşmanlığı, hoşgörüsüzlük, insan kaçakçılığı, göç, terörizm, yolsuzluk, kara para aklama, uyuşturucu, örgütlü suç, çevrenin korunması, AIDS, bio etik vs.) çözüm üretmek ve bu konularda işbirliğini güçlendirmek
- d) Avrupa'da demokrasiyi yeni benimseyen ülkelerle politik işbirliğini geliştirmek
- e) Orta ve doğu Avrupa ülkelerine politik, hukuki ve anayasal reformlarda yardımcı olmak ve desteklemek

Avrupa Konseyi, savunma dışında Avrupa toplumlarının karşılaştıkları tüm büyük sorunlarla ilgilenmektedir. Konseyin çalışma programı; insan hakları, medya, hukuki işbirliği, sosyal ve ekonomik sorunlar, sağlık, eğitim, kültür, tarihi ve kültürel miras, spor, gençlik, yerel ve bölgesel idareler ve çevre gibi alanları kapsamaktadır.<sup>144</sup>

Her üye devletin hukukun üstünlüğü ilkesini benimsemesi ve vatandaşların temel hak ve özgürlüklerden yararlanmasını güvence altına almasını şart koşan Avrupa Konseyi ancak demokratik rejimle yönetilen ülkelerin üye olabildiği bir uluslar arası bölgesel politik bir kuruluştur. Üye olup da bu özelliği kaybeden ülkeler üyelikten çıkarılabilmekte veya üyelikleri siyasi gelişmelere bağlı olarak askıya alınabilmektedir. Nitekim bu 1974 yılında Yunanistan'a 1980'den sonra da Türkiye'ye uygulanmıştır.<sup>145</sup>

Avrupa Konseyi'nin üç önemli organı vardır. **Bakanlar Komitesi** (The

<sup>142</sup> Aytaç F. (Eylül 1989), a.g.m., s. 1-21

<sup>143</sup> Erbay Y, Türker M. Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı. Türk İdare Dergisi, Haziran 2000, S. 427, s. 1-35, Cebe M S. (2006), a.g.t., s. 13-14

<sup>144</sup> Erbay Y, Türker M. (Haziran 2000), a.g.m., s. 1-35

<sup>145</sup> Aytaç F. (Eylül 1989), a.g.m., s. 1-21



Comittee of Ministers), **Parlamenteler Meclisi** (The Parliamentary Assembly) ve **Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi** (Congress of Local and Regional Authorities of Europe) olarak adlandırılan organlarda hükümetler, milli parlamentolar ve yerel-bölgesel yönetimler ayrı ayrı temsil edilmektedirler.<sup>146</sup> Avrupa Konseyi'nin merkezi Strasbourg'dadır. Burada bulunan **Avrupa Konseyi Sekreterliği** de bu organlara yardım etmektedir. Ayrıca Avrupa Konseyi'ne bağlı bir kurum olarak **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi** de faaliyet yürütmektedir.

### II.2.1. Bakanlar Komitesi

Avrupa Konseyi'nin karar organı Bakanlar Komitesidir. Avrupa Konseyi Statüsü'nün 13-21. maddeleri Bakanlar Komitesi'nin oluşma ve çalışma şeklini açıklamaktadır.<sup>147</sup>

Buna göre, Avrupa Konseyi'ne üye her ülkenin Bakanlar Komitesi'nde bir temsilcisi bulunur ve her temsilci bir oy hakkına sahiptir. Bakanlar Komitesi'ndeki temsilciler üye ülkelerin dışişleri bakanlarıdır. Ancak dışişleri bakanının hazır bulunmadığı veya durumun bunu gerektirdiği hallerde yerine hareket edecek bir temsilci tayin edilebilmektedir. Bu durumda da atanacak olan temsilcinin mümkün olduğu takdirde bakanın mensup olduğu ülkenin hükümetinin bir üyesi olması gerekmektedir.

Bakanlar Komitesi, tavsiye üzerine veya kendi iradesiyle antlaşmalar yapabilir. Belirli sorunlar karşısında hükümetlerce ortak bir siyaset takibi konuları da dâhil olmak üzere Avrupa Konseyi gayesinin gerçekleşmesine elverişli tedbirleri inceler. Komite'nin vardığı sonuçlar Genel Sekreter tarafından üyelere iletilir. Bakanlar Komitesi'nin vardığı sonuçlar, gerekirse hükümetlere tavsiyeler şeklinde iletilebilir. Ayrıca, Komite bu tavsiyeler konusunda üye ülkelerin neler yaptığını takip ederek hükümetlerden bildirimde bulunmayı isteyebilir.

Aksine karar verilmedikçe Bakanlar Komitesi toplantılarını gizli olarak ve Konsey merkezinde yapar. Gizli toplantı halinde yapılan tartışmalar ve bunların sonuçları hakkında bilgi yayınlanıp yayınlanmamasına Komite tarafından karar verilir. Komite Danışma Meclisi oturumların açılmasından evvel ve bu oturumların

<sup>146</sup> Erbay Y, Türker M. (Haziran 2000), a.g.m., s. 1-35

<sup>147</sup> Avrupa Konseyi Statüsü, Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: <http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas5v-1949.htm> Erişim tarihi: 25.04.2009

başlangıcında mecburi olarak toplanır. Bunun dışında yararlı gördükçe toplanır. Komite, Danışma Meclisi toplandıkça ona faaliyeti hakkında, gerekli belgelerle, raporlar gönderir. Bakanlar Komitesi çalışmalarını, lüzum görüldüğü takdirde, istişari veya teknik mahiyette komite ve komisyonlar oluşturarak yürütür.

Ayrıca çeşitli konularda çalışmalar yapılması yönünde dışişleri bakanlarından değil de (eğitim, sağlık, adalet, çevre, spor... gibi) ilgili alanda yetkili bakanlardan oluşan Bakanlar Konferansları'nda da kararlar alınabilmektedir. Bu konferanslar da o konulardaki Bakanların düzenli aralarla bir araya gelmesini sağlamaktadır.<sup>148</sup>

Avrupa Konseyi'nin program ve bütçesini belirlemek, Parlamenterler Meclisi, Uzman Bakanlar Konferansı ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nden gelen önerileri değerlendirmek Bakanlar Komitesi'nin görevidir. Komite ayrıca Avrupa'daki işbirliği ve ortak politik sorunların tartışıldığı daimi bir forum niteliğindedir.<sup>149</sup>

### II.2.2. Parlamenterler Meclisi

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi (AKPM), adeta tarihin ilk uluslar arası parlamentosu olup yasama yetkisi olmamakla beraber Konsey çalışmalarının yönlendirilmesi açısından temel nitelikte bir rol oynamaktadır.<sup>150</sup>

Meclis, Avrupa Konseyinin müzakere organıdır ve yetkisi dâhilinde olan meseleleri tartışarak, aldığı kararları tavsiyeler şeklinde Bakanlar Komitesi'ne gönderir. AKPM görüş bildirmesi için Bakanlar Komitesi tarafından kendisine gönderilmiş veya Meclis'in önerisi üzerine Meclis gündemine alınması Komitece uygun görülmüş, Avrupa Konseyi gayelerine uygun ve yetkisi dâhilinde olan her türlü meseleyi tartışarak bu meseleler hakkında tavsiyelerde bulunabilir.<sup>151</sup>

Meclis üyeleri, ulusal parlamento üyeleri arasından bu parlamentoların belirledikleri usule göre seçilmektedirler. Her üye ülkenin gönderdiği parlamenter sayısı, o ülkenin nüfusuna göre hesaplanmakta, ayrıca parlamenter heyetinin oluşumu, temsil ettiği parlamentodaki siyasi partilerin güç dağılımını yansıtmaktadır.<sup>152</sup>

<sup>148</sup> Aytac F. (Eylül 1989), a.g.m., s. 1-21

<sup>149</sup> Erbay Y, Türker M. (Haziran 2000), a.g.m., s. 1-35

<sup>150</sup> Aytac F. (Eylül 1989), a.g.m., s. 1-21

<sup>151</sup> Avrupa Konseyi Statüsü. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: <http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas5v-1949.htm> Erişim tarihi: 25.04.2009

<sup>152</sup> Aytac F. (Eylül 1989), a.g.m., s. 1-21

Parlamenteler, hükümetlerinin talimatlarına bağlı olmayıp, mensubu buldukları beş ayrı siyasi gruba katılabilmekte, siyasal partilerin görüşleri çerçevesinde hareket edebilmektedirler.<sup>153</sup>

Parlamenteler meclisinin çalışma şekli de Komite'de olduğu gibi lüzum görüldüğü halde komiteler ve komisyonlar kurma yoluyla. Aynı şekilde kararların çoğu üçte ikilik çoğunlukla alınır. Meclis'in olağan oturumları aksine bir karar alınmadıkça Konsey merkezinde ve açık olarak yapılır.<sup>154</sup>

### II.2.3. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi

Avrupa Konseyi'nin 1950'den bu yana, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve özleştirilmesi konusunda titizlik gösterdiği ve bu konuya özel bir önem verdiği gözlemlenmektedir.<sup>155</sup>

Gerek Sovyet tehdidi gerekse de Nazi Almanyasının ikinci dünya savaşında yaptığı yıkım, Avrupa insanının birlik ve kardeşlik ülküsü etrafında toplanmasını gerekli kılmıştır. Avrupa Konseyi bu amaç çerçevesinde kendisine merkez olarak, zaman zaman Almanlar ve Fransızlar arasında ihtilaf konusu olan ve halkının kendini hem Alman hem de Fransız saydığı, Alsas-Loren bölgesinin merkezi olan Strasbourg şehrini seçmiştir. Konsey, Birleşik Avrupa fikrinin ancak şehir, kasaba ve köylerde yaşayan milyonlarca insana anlatılıp benimsetilmesi halinde kuvvetlenip kökleşebileceğini, bunun da ancak halkın fiilen yönetiminde ve kararlarında rol aldığı yerel yönetimleri Birlik fikrinin oluşmasına aktif biçimde katmakla olabileceğini benimsemiştir.<sup>156</sup>

Bu düşünce ile Konsey kuruluşunu izleyen aylarda bir Yerel Yönetimler Komisyonu kurmuştur. Komisyonun teklifi üzerine de zamanla; Avrupa Birliği fikrinin yayılmasına en çok yardım ve gayret eden bir veya birkaç şehre her yıl Avrupa Ödülü verilmesi, üye ülkelerin yerel yöneticileri ile öğrenci, işçi, çiftçi gibi genç kitleler arasında karşılıklı mübadele programı uygulanması ve Konseye üye ülkelerin yerel yönetimleri ile ilgili dernek veya kuruluşları tarafından seçilecek delegelerden oluşacak

<sup>153</sup> Yumurtacı Ç. (2005), a.g.t., s. 13

<sup>154</sup> Avrupa Konseyi Statüsü. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi. Erişim: <http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas5v-1949.htm> Erişim tarihi: 25.04.2009

<sup>155</sup> Uçar A. Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme. Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2004, C. 2, S. 1, s. 96-107

<sup>156</sup> Aytaç F. (Eylül 1989), a.g.m., s. 1-21

bir **Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı** kurulması kabul edilmiştir.<sup>157</sup>

Danışman organ statüsü, “daimi bir konferans ile başlayan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK), Bakanlar Komitesi’nin 1961 yılında hazırladığı bir ana tüzük ile “daimi bir müessese hüviyeti” kazanmıştır. Konferans bundan sonraki yıllarda iki yılda bir olmak üzere toplanmıştır.<sup>158</sup> 19 Şubat 1975’te Bakanlar Komitesi, yetkisini bölge temsilcilerine genişletmek amacıyla Konferans Antlaşmasında değişikliğe gitmiş ve Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı olarak adlandırılan konferansa 1979 yılında Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı adı verilmiştir.<sup>159</sup> Bu tarihe kadar iki yılda bir toplanan konferans bu tarihten sonra her yıl toplanmaya başlamıştır.<sup>160</sup> Yine Bakanlar Komitesi’nin 14 Ocak 1994 tarihinde aldığı bir kararla adını ve yapısını bir ölçüde değiştirmiş ve bu günkü adı olan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi adını almıştır.<sup>161</sup>

AYBYK’nin başlıca işlevleri şunlardır:<sup>162</sup>

- a) Yerel birimlerin, Avrupa Konseyi’nin yerel topluluklarla ilgili çalışmalarına daha etkin bir biçimde katılmalarını sağlamak,
- b) Avrupa ülkelerinde, halkın gönenci ve çıkarları doğrultusunda, bölgeler düzeyinde var olan kültürel ve ekonomik farklılıkları da göz önünde bulundurarak, gerçekten özerk olan yerel ve bölgesel yönetim yapıları oluşturmak,
- c) Bütün Avrupa’da, bölgeler ve belediyeler arasındaki işbirliğini özendirmek, deneyimlerini paylaştıkları ve görüşlerini ifade ettikleri bir forum oluşturmak,
- d) Bakanlar Komitesi ve Parlamenterler Meclisi’ne yerel ve bölgesel politikalarda danışmanlık yapmak,
- e) Üye ülkelerin yerel yönetimleri ile ilgili ülke raporu hazırlamak, özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ilkelerinin nasıl uygulandığını izlemek,
- f) Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde geniş ölçüde onarım görmekte olan yerel ve bölgesel demokrasiye destek vermek,
- g) Yerel seçimleri izlemek,

<sup>157</sup> Aytaç F. (Eylül 1989), a.g.m., s. 1-21

<sup>158</sup> Yumurtacı Ç. (2005), a.g.t., s. 13

<sup>159</sup> Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi. Vikipedi, Özgür Ansiklopedi.

Erişim: [http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa\\_Yerel\\_ve\\_Bolgesel\\_Yonetimler](http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Yerel_ve_Bolgesel_Yonetimler). Erişim tarihi: 25.04.2009

<sup>160</sup> Erbay Y, Türker M. (Haziran 2000), a.g.m., s. 1-35

<sup>161</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 75-76

<sup>162</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 76, Yumurtacı Ç. Yumurtacı Ç. (2005), a.g.t., s. 13, Esen A. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Ülkemizde Yerel Yönetimler. Yerel Siyaset Dergisi, Mayıs 2006, S. 5 Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com>

h) Kendi sorumluluk sınırları içinde, uluslar arası kuruluşlar ile Avrupa Konseyi genel dış politikası çerçevesinde ilişkiler kurmak.

Kongre, Yerel Yönetimler Odası ve Bölgesel Yönetimler Odası olarak adlandırılan iki “Oda”dan oluşmaktadır. Her biri, başkan ve altı başkan yardımcısından oluşan Büro’sunu iki yılda bir seçer. Parlamenterler Meclisi ile aynı sayıda üyeye sahip olan Kongre, yalnızca seçilmiş yerel ve bölgesel temsilciler ya da doğrudan seçilmişlere karşı sorumlu resmi görevlilerden oluşan delegelerden meydana gelir ve bunların görev süreleri iki yıldır.<sup>163</sup>

Kongre’de dört komite görev yapmaktadır. Bunlardan ilki olan Kurumsal Komite (İnstitutional committee), Avrupa’da yerel ve bölgesel demokrasinin gelişmesi ile ilgili ilerleme raporu hazırlar. İkinci olarak Eğitim ve Kültür Komitesi, gençlik, basın-yayın, spor ve iletişim konularında çalışır. Üçüncü olarak Sürdürülebilir Kalkınma Komitesi vardır ki onunda görevi, çevresel konular ve kentsel planlama ile ilgilidir. Son olarak Sosyal Uyum (Dayanışma) Komitesi vardır. Bu komitenin görevi ise, vatandaşlık, istihdam, toplumsal ilişkiler ve halk sağlığı gibi konulardır.<sup>164</sup>

AYBYK’nin bu güne kadar yerel yönetimler ile ilgili yaptığı çalışmalardan en önemli bir kaçı ise şunlardır:<sup>165</sup>

a) Ulusal sınır bölgelerinin her iki tarafındaki belediye ve bölge yönetimleri arasında bölgesel planlama, ekonomik kalkınma ve çevre korunması gibi model düzenlemeleri içeren **Sınır Ötesi İşbirliği Sözleşmesi**,

b) Yerel yönetimlere kirlilik, çevre, güvenlik, konut, tarihi mirasın korunması, vb. gibi yönetim konularında yol gösterici ipuçları içeren **Avrupa Kentsel Şartı**,

c) Bölge ve azınlık dillerinin eğitim ve öğretimin yanı sıra, halk arasında yazılı ve sözlü olarak sosyal ve ekonomik içeriğiyle kullanılmasını özendirerek yaşatılmasını sağlamak için **Avrupa Bölgesel ve Azınlık Diller Şartı**,

d) Yerel ve bölgesel yöneticiler arasında, Avrupa düzeyinde işbirliğinin kurulmasını sağlayan ve yerel yönetimler idaresinde pratik yöntemler tanımlayan **Avrupa Eğitim Organizasyonları Ağı**,

e) Özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yerel ve bölgesel özyönetimlerini yeniden kurma süreçlerinin çeşitli alanlarında teknik ve hukuki yol gösterici nitelikteki

<sup>163</sup> Erbay Y, Türker M. (Haziran 2000), a.g.m., s. 1-35

<sup>164</sup> Esen A. (Mayıs 2006), a.g.m.

<sup>165</sup> Erbay Y, Türker M. (Haziran 2000), a.g.m., s. 1-35

**LODE** programı (adını **LO**cal **DE**mocracy'den alır),

f) Gençleri yaşadıkları yerlerin sorunlarına karşı ilgili hale getirmek ve geleceğin yönetimlerine hazırlamak için **Gençlerin Yerel ve Bölgesel İlişkilere Katılım Şartı**,

g) Yerel özerklik konusunda gerekli anayasal ve hukuki düzenlemelere yol gösterici nitelikte; yetki, kontrol, finansman idaresi gibi yerel yönetimlerin demokratik işlerliği için gerekli olan ilkeler içeren **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**.

### **II.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**

#### **II.3.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Oluşumu**

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, birbirleriyle çelişkili gibi görünen iki akım, Avrupa çapında yan yana yürümüştür; bunlardan birincisi, Avrupa'nın ekonomik ve siyasal anlamda birliğinin ve bütünleşmesinin sağlanması, ikincisi ise birçok ülkede bölgesel ve yerel kimliklerin güçlenmesi sonucunda, merkezi yönetimlerin kimi yetkilerinin yerel birimlere devredilmesidir.<sup>166</sup>

Avrupa Birliği'nin yaşadığı bütünleşme sürecinin önemli bir yanını oluşturan yerelleşme ve özerklik eğilimleri bağlamında en somut belgelerden birisi, Birlik tarafından ortaya konmamış olmakla birlikte Birliğin zaman zaman referans gösterdiği ve Birlik üyesi ülkeleri yakından etkileyen, Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında oluşturulan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)'dir.<sup>167</sup>

Özerklik Şartı, şuan ki mevcut haline gelmeden önce Avrupa'da bu konuda birçok kez farklı düzey ve statülerde toplantı ve konferanslar düzenlenmiş ve uygulamada Avrupa genelinde kabul görebilecek bir tanımlamaya gidilmeye çalışılmıştır. Genelde Avrupa Konseyi eliyle yürütülen bu çalışmalar 20. yy. ikinci yarısından itibaren bir ivme kazanmıştır.

Parlamenteler Meclisi tarafında kurulan Mahalli İdareler Komitesinin 1957 yılındaki ilk toplantısında aldığı kararların özünde yerel yönetimlerin özerkliği kavramının tanımının yapılmaya çalışılmış<sup>168</sup> olması ve 1968 yılında, Daimi Komite'nin

<sup>166</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 78

<sup>167</sup> Ökmen M. (2006), a.g.e., s. 64

<sup>168</sup> Yumurtacı Ç. (2005), a.g.t., s. 13

Yerel Özerklik İlkeleri adlı bir belgeyi kabul etmiş olması<sup>169</sup> bu duruma örnek olarak verilebilir.

1957 yılında yapılan konferansta, yerel özerklik ilkesinin temel nitelikleri arasında; yerel özerkliklere saygı, yerel yaşamın özgül niteliğinin korunması, merkezi yönetimler ve yerel yönetimler arası ilişkilerin düzenlenmesi, yerel yönetimlere mali özerklik tanınması, merkezi yönetimce uygulanan denetim ve gözetimin ortadan kaldırılarak gerekiyorsa işlemlerin yasaya uygunluğunun bağımsız yargı organlarınca denetlenmesini içeren ilkeler belirlenmiştir.<sup>170</sup> Yerel özerklik ilkesinin anayasalarda yer alması önerisi de bu konferansta dile getirilen konular arasında yer bulmuştur.<sup>171</sup>

AYYÖŞ'nin hazırlanmasına yönelik ilk fiili çalışmalara Avrupa Konseyi bünyesinde 1980'li yılların başlarında başlanmış olmasına rağmen, aslında bu çalışmaların fikri safhasının Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferanslarının çalışmaları ile başladığı görülmektedir. 20-21 Kasım 1975 tarihlerinde Paris'te toplanan birinci konferansta, 25-27 Kasım 1976 tarihlerinde Atina'da toplanan ikinci, 27-29 Ekim tarihlerinde Lizbon'da toplanan özel, 7-8 Eylül 1978 tarihlerinde Stockholm'de toplanan üçüncü ve 21-23 Mayıs 1980 tarihlerinde Madrid'de toplanan dördüncü Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferanslarında yerel yönetimlere ilişkin sorunlar artan bir canlılık ve kararlılık içinde ele alınmıştır. Bu konu 5-7 Ekim 1982 tarihlerinde Lugano'da toplanan beşinci konferans gündeminin de birinci sırasını işgal etmiştir. Konu, "Yerel özerklik, yasal düzenleme, uygulama ve perspektifler"dir.<sup>172</sup> Lugano'da toplanan Konferans'ta konu, uzman bakanlarca derinlemesine tartışıldıktan sonra bir sözleşme taslağının oluşturulması ve müteakip konferansa getirilmesi Avrupa Bakanlar Komitesi'ne tavsiye edilmiştir.<sup>173</sup>

Uzman Bakanlar Konferanslarının yanı sıra konu, Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi (CDMR) ve o günkü adıyla Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı (PLRE)'nda görüşülmüştür. 1980'li yılların ilk yarısından itibaren başlayan bu görüşmelerin sonunda hazırlanan nihai taslak, 8-10 Kasım 1984 tarihlerinde Roma'da yapılan Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansında görüşülmüş ve Şart sözleşme olarak 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzasına

<sup>169</sup> **Cebe M S. (2006)**, a.g.t., s. 13-14

<sup>170</sup> **Mahmutoglu A. (Eylül 2006)**, a.g.m., s. 29-52

<sup>171</sup> **Akın C.** Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı. Türk İdare Dergisi, **Mart 1997**, S. 414, s. 111-124

<sup>172</sup> **Pıtırılı A.** Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Türk İdare Dergisi, **Haziran 1989**, S. 383, s. 59-72

<sup>173</sup> **Akın C. (Mart 1997)**, a.g.m., s. 111-124

açılmıştır.<sup>174</sup>

Şart'ın15. Maddesine göre, yürürlüğe girmesi için en az 4 üye ülke tarafından onaylanması gerekmektedir. Bu sayıda ülkenin onaylaması üzerine Şart, 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir.<sup>175</sup>

Yerel Özerklik Şartı, Avrupa'da 1960'ların sonundan itibaren ortaya çıkan merkezle yerel yönetimler arasında yeniden yetki dağılımı ve yerelleşme eğilimini hızlandırmıştır. Birçok ülke, şartın onayını izleyen yıllarda yerel ve bölgesel yönetimlerine ilişkin yasal düzenlemeler yapma gereği duymuşlardır. Bunlara Danimarka (1980), Yunanistan (1994), Finlandiya (1995), Luxembourg (1988), Hollanda (1994), İsveç (1992) ve Fransa (1982 ve 2003) örnek olarak verilebilir.<sup>176</sup>

Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde komünist rejimlerin yıkılmasının ardından, bu eğilimler hızlanmış ve kimi ulusal toplulukların, yeni demokrasilerin ve etnik kümelerin, ulusal kimliklerinin tanınıp geliştirilmesi ve daha geniş bir Avrupa şemsiyesi altında bütünleşme istemlerinde bulunmalarına yol açmıştır.<sup>177</sup>

Özerklik Şartı, Avrupa Birliği üyesi ülkelerde olduğu gibi bütün Dünya'da da yerel yönetimler ve merkez-yerel ilişkileri bağlamında referans bir metin olmuştur.<sup>178</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan ilkeler, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA)'nin 23-25 Eylül 1985 tarihleri arasında Rio de Janeiro'da toplanan 27. Dünya Kongresi'nde benimsenen "Dünya Özerk Yerel Yönetimler Beyannamesi"nde aynen yer almış<sup>179</sup> ve prensipleri açısından evrensel bir nitelik kazanmıştır.

### II.3.2. Genel Olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

AYYÖŞ, bu Şartın hazırlanmasında göz önünde bulundurulmuş temel ilkelerin yer aldığı bir başlangıç kısmından ve üç bölüme ayrılmış 18 maddeden oluşmaktadır.<sup>180</sup>

İlk madde 12. maddeye atıfta bulunarak, ülkelerin bu madde de belirtilen şekil

<sup>174</sup> İnaç H, Ünal F. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Nisan 2007, S. 17, s.1-25

<sup>175</sup> Pıtırılı A. (Haziran 1989), a.g.m., s. 59-72

<sup>176</sup> Arıkan Y E. Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler. Görüş Dergisi, Şubat-Mart 2004, S. 58, s. 38-51

<sup>177</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 78

<sup>178</sup> Ökmen M. (2006), a.g.e., s. 76

<sup>179</sup> Aşgın İ H. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Çerçevesinde Yerel Özerklik Açısından Belediyeler. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2006, s. 53

<sup>180</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)



ve ölçüde kendilerini sözleşmenin maddelerine bağlı kabul edeceklerini taahhüt etmelerini istemektedir.

Şart'ın hazırlanması esnasındaki görüşmelerde, o tarihlerdeki durumun gerektirdiği bazı yasal belirsizlikler sebebiyle, Türkiye tarafından Şart'ın gücünün “**tavsiye kararı**” niteliğinde olması gerektiği bildirilmiştir. Ancak, konferansta Şart'ın “**sözleşme**” şeklinde yürürlüğe girmesini destekleyen Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin çoğunlukta olması sonucu, Konsey'in nihai karar organı olan Bakanlar Komitesi şartın sözleşme şeklinde imzaya açılmasını kararlaştırmıştır.<sup>181</sup> Bu nedenle Şart imzası olan ülkelerde bağlayıcı bir niteliğe sahiptir.

Şart, AB üyesi ülkelerin tamamı tarafından yürürlüğe konulmamıştır. AB tarafından da imzalanmadığı için AB hukuku mahiyetinde değildir. Ancak, her ne kadar Avrupa Konseyi tarafından hazırlanmış olsa ve tarafları arasında Birliğe üye olmayan ülkeler bulunsada AB hukukunu yakından ilgilendirmektedir.<sup>182</sup>

Şart'ın ilk bölümünü 2-11. maddeler oluşturmaktadır ve toplamda 30 ayrı paragraftır. Bu bölümde özerk yerel yönetim kavramının tanımı yapılmakta ve koşulları belirtilmektedir. İkinci madde özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı, üçüncü madde özerk yerel yönetim kavramı, dördüncü madde özerk yerel yönetimin kapsamı, beşinci madde yerel yönetim sınırlarının korunması, altıncı madde yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar, yedinci madde yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları, sekizinci madde yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi, dokuzuncu madde yerel makamların mali kaynakları, onuncu madde yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı, on birinci madde ise özerk yerel yönetimlerin yasal korunması başlıklarını taşımakta ve bu konulara açıklık getirmektedir. Bu başlıklar altında aşağıda açıklamalar yapılacağından bu bölümde fazla detaya girilmeyecektir.

Şartın ikinci bölümü ise 12-14. maddeleri kapsamaktadır. İkinci bölüm Şartın üye ülkelerce onaylanma biçimini ve Şart karşısında takındıkları tutum ile ilgili bilgi alışverişini açıklamaktadır.

On ikinci madde üç paragraftan oluşmaktadır. Birinci paragrafta göre, “Her Akit Taraf, bu Şart'ın birinci bölümündeki paragraflardan en az **10** tanesi aşağıdakilerden seçilmek üzere toplam en az **20** paragraf ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt

<sup>181</sup> Pıtırılı A. (Haziran 1989), a.g.m., s. 59-72

<sup>182</sup> Koçdemir K. (Mart 2000), a.g.m. s. 55-89

edecektir.” Belirtilen on paragraf ise şunlardır:

- **2. Madde**
- **3. Maddenin 1. ve 2. paragrafları**
- **4. Maddenin 1, 2 ve 4. paragrafları**
- **5. Madde**
- **7. Maddenin 1. paragrafi**
- **8. Maddenin 2. paragrafi**
- **9. Maddenin 1, 2 ve 3. paragrafları**
- **10. Maddenin 1. paragrafi**
- **11. Madde**

Maddenin ikinci ve üçüncü paragraflarına göre ise; Şart’a taraf olan her devlet onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken, bu paragraf hükümlerine uygun olarak seçtiği paragrafları Avrupa Konseyi Genel Sekreterine bildirecektir. Bununla beraber herhangi bir taraf devlet daha sonra da, Şart’ta bulunan diğer her hangi bir paragraf veya paragraflarla da Genel Sekreterliğe bildirerek kendini bağlı addedebilecektir. Sonradan kabul edilen bu paragraflarda ana sözleşmenin sahip olduğu şekilde bağlayıcı olacak ve Genel Sekreterin bildirimini aldığı tarihten sonra geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk gününden başlamak üzere aynı etkiyi taşıyacaktır.

Şart’ın 13. maddesine göre, Şart’ta yer alan özerk yerel yönetim ilkeleri otomatik olarak Akit Tarafın ülkesinde bulunan tüm yerel makamlar ve kategorileri için uygulanacaktır. Ancak her bir Akit Taraf, onay belgesini sunarken bu durumu sınırlayabilmekte ve ülkesinde bulunan bazı yerel makamları uygulama dışında bırakabilmektedir. Bununla beraber her ülke, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine daha sonra yapılacak bildirimlerle ülkelerinde bulunan her türlü yerel ve bölgesel makamı Şart’ın kapsamına dâhil edebilecektir.

Ayrıca 14. madde ile her Akit devlet, Şart’ın hükümlerine uygunluk sağlamak amacıyla kabul ettiği mevzuat hükümleri ve aldığı önlemleri Avrupa Konseyi Genel Sekreterine bildirecektir. Böylece Konsey gelişmeleri yakından takip edebilme imkânına sahip olabilecektir.

Şart’ın üçüncü bölümü 15-18. maddeleri kapsamakta ve Şart’ın yürürlüğe girmesi, topraklara ilişkin hükümler, çekilme ve bildirimleri açıklamaktadır.

Bu bölümün ilgili maddelerine göre Şart, Avrupa Konseyi üyesi tüm ülkelerin

imzasına açıktır. Şart, Konsey üyesi dört ülkenin Şart'a bağlı olmayı onaylayıp bunu Genel Sekretere bildirmelerinden sonra geçen üç aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girmiştir. Bundan sonra kendilerini Şart'la bağlı kabul etmeyi onaylayan ülkelerde de bu şekilde yürürlüğe girecektir.

Antlaşmanın tarafı olan devletler tasvip veya onay belgelerini tevdi ederken Şart'ın uygulanacağı toprak ya da toprakları belirleyebilirler. Daha sonra herhangi bir tarihte yapılacak beyanla başka topraklarını da buna dâhil edebilirler veya dâhil etmiş oldukları toprakları geri çekebilirler. Ancak geri çekme işlemi bildirimden altı ay sonra yürürlüğe girebilecektir.

Taraf devletler Şart'tan tamamıyla ancak, kendisi bakımından Şart'ın yürürlüğe girdiği tarihten beş yıllık bir süre sonra çekilebilirler. Bu durumda Genel Sekretere altı ay önceden bildirimde bulunmak zorundadırlar. Bu tür çekilmeler Akit Taraf sayısının dördün altına düşmemesi koşuluyla diğer Taraf Devletler bakımından şartın geçerliliğini etkilemeyecektir. Ayrıca her hangi bir Taraf Devlet yukarıda açıklanan 12. maddenin 1. paragrafında öngörülen sayı ve tipteki paragraflara bağlı olmak kaydıyla, birinci bölümün herhangi bir paragrafından çekilebilecektir. Ancak, 12. maddenin 1. paragrafında belirtilen sayı ve tipteki paragraflara aykırı şekilde bir paragraftan çekilme durumunda ise Taraf Devlet Şart'ın tamamından çekilmiş sayılacaktır.

Şart'ın 18. maddesine göre Akit Taraf'lar, Şart'ın uygulanması ve yürürlüğü ile ilgili her türlü bildirimle mükellef kılınmışlardır. Bu bildirimlerin yapılacağı makam ise Avrupa Konseyi Genel Sekreteri olarak belirtilmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf olan veya olabilecek ülkelerde uygulanan yerel yönetim sistemleri ülkeden ülkeye değişiklikler arz etmektedir. Şart bu temelde yeni bir yerel yönetim sistemi dayatmamakta fakat ülkeden ülkeye değişiklik arz eden yerel yönetim sistemlerinde özerklik kavramının yerleşmesini amaç edinmektedir.

Bu nedenle hem Şart'a katılımın yüksek tutulması hem de Taraf ülkelerin iç yönetim sistemlerine saygı duyulması açısından Şart'ın birçok paragrafında kanuni sınırlar içerisinde, mevzuatın el verdiği durumlarda vb. ifadelerle, çeşitli sınırlamalara gidilmiştir.

Yerel Özerklik Şartı, demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında temel konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi

için bir güvence oluşturmaktadır. Çünkü bu Şart, ona taraf olan devletleri, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali yönlerden bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlayıcı kurallar içermektedir. Bu yönüyle Özerklik Şartı, teknik ve siyasi açıdan iki role sahiptir. Teknik açıdan bakıldığında uluslararası bir anlaşmadır ve imzalamış olan üye devletleri ile onaylamış olan devletleri bağlamaktadır. Uygulanması zorunludur. Siyasi açıdan bakıldığında ise giderek güç kazanmıştır. Temsilciler, özerkliğe giderek daha çok önem vermişlerdir. Bu bir güçtür. Şartın gücünün artışı daha çok imza ve onay almasından kaynaklanmaktadır.<sup>183</sup>

### **II.3.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Göre Özerk Yerel Yönetim Kavramı ve Koşulları**

#### **II.3.3.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Önsözü**

Her milletler arası sözleşme metninde olduğu gibi Şart, bir giriş bölümü ile başlamaktadır.<sup>184</sup> Bu giriş bölümünde Avrupa Konseyi üyesi ülkelerde özerk yerel yönetimlerin gerekliliği vurgulanmakta ve bunun sebepleri sıralanmaktadır.

Şart'ın giriş bölümüne göre Taraf Devletler, Şart'ı imzalarken şu hususları göz önünde bulundurmuşlardır:<sup>185</sup>

- a) Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlamak olduğunu kabul etmek,
- b) Bu amacın gerçekleştirilmesinin yollarından birinin idari alanda antlaşmalar yapmak olduğunu düşünmek,
- c) Yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu kabul etmek,
- d) Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelere biri olduğunu benimsemek,
- e) Bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna kani

<sup>183</sup> **Çelebi T.** Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de İdari Vesayet Uygulamasının Değerlendirilmesi. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, **2003**, s. 82-83

<sup>184</sup> **Pıtırılı A. (Haziran 1989)**, a.g.m., s. 59-72

<sup>185</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.** Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi. Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

olmak,

f) Gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağına kani olmak.,

g) Değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede âdemi merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağını kabul etmek,

h) Bunun demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından, bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından ve bu sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını teyit etmek.

Yukarıda belirtilen gerekçeler ışığında anlaşılıyor ki; Avrupa’da ileri bir birlik sağlama yolunda Avrupa Konseyi yerel yönetimlere büyük bir önem atfetmektedir. Yerel yönetimlere atfedilen bu görev, demokratik rejimin korunması ve mümkün olduğunca yönetimin halka yakınlaştırılmasıdır.

Belirtilen bu görevi yerine getirmesi içinde yerel yönetimlerin bir takım özelliklerle donatılması gerektiği vurgulanmaktadır. Yerel yönetimlerin karar organlarının demokratik bir şekilde oluşması, idari ve mali anlamda geniş bir özerklik verilerek görevlerini yerine getirmeleri bu özelliklerin ana başlıklarıdır.

### **II.3.3.2. Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı**

Bireyler arasında sürekli olarak bazı amaçlara hizmet ve bu amaçlar çerçevesinde birleşme düşüncesinin doğması ile bu amaçlara daha iyi hizmet edebilme arzusu sonucunda gerçek kişilerden bağımsız olarak “hak ehliyeti” bulunan varlıklara ihtiyaç duyulması tüzel kişilik kavramını ortaya çıkarmıştır.<sup>186</sup> Yerel yönetimler de yerel nitelikteki amaçlara hizmet etmek amacıyla oluşturulmuş kamu tüzel kişileridir.

Yerinden yönetim sisteminin uygulanması, devlet içinde, devlet tüzel kişiliği yanında, birden ziyade kamu tüzel kişilerinin ortaya çıkmasına yol açmaktadır.<sup>187</sup>

Özerklik Şartı’nın ikinci maddesi de bu amaçla özerk yerel yönetimlere yasal veya anayasal düzeyde bir tüzel statü oluşturmayı hedeflemektedir. Bu temelde madde **“özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda**

<sup>186</sup> Özay İ H. (1996), a.g.e., s. 130

<sup>187</sup> Günday M. (1999), a.g.e., s. 50

**anayasa ile tanınacaktır”<sup>188</sup>** şeklinde düzenlenmiştir.

Burada dikkati çeken ilk nokta anayasal veya yasal düzeyde verilecek olan garantinin ilkesel boyutta olmasının istenmesidir. Anayasalarda ilke olarak özerk yerel yönetim ilkesi benimsenmiş olursa; bu durumda diğer mevzuatta, Anayasa’ya aykırı olamayacağından yerel yönetimler güçlü bir koruma sağlamış olacak ve sorumluluğunun temelini Anayasa’dan almış olacaktır.

Burada dikkati çeken diğer bir nokta, önceliğin anayasa değil de yasal mevzuata verilmiş olmasıdır. Yani maddeden anlaşıldığı kadarıyla ülkeler özerk yerel yönetim ilkesini yasal mevzuatla düzenlemek zorundadırlar. Ancak kendi idari sistemlerinde uygun olduğu durumlarda anayasalarda da bu ilkeye yer vereceklerdir. Maddenin bu şekilde düzenlenmesinin sebebi daha önce de değindiğimiz gibi farklı idari yönetim sistemlerine sahip Avrupa Konseyi ülkelerinin Şart’a katılımını yüksek tutmaktır.

Nitekim maddenin ilk şeklinde “uygun olduğu durumlarda” ibaresi yer almamıştır. Güney Avrupa ülkeleri ve İngiltere’nin zorlaması üzerine metin yumuşatılarak “uygun olduğu durumlarda” ibaresi metne eklenmiştir.<sup>189</sup>

Bununla beraber anayasaları eski olan birçok Batı Avrupa ülkesi ilk aşamada bu ilkeyi anayasalarına eklemek amacıyla anayasa değişikliği yapma yoluna gitmemiştir. Bunun sebebi de birçok Avrupa ülkesinin anayasasında bu tanımların zaten var olmasıdır. Anayasaları daha yeni olan Portekiz ve Yunanistan gibi devletler ise ayrıntılı tanımlara yer vermişlerdir.<sup>190</sup>

Özerk yerel yönetim kavramının ülkelerin yasal mevzuatlarıyla düzenlenmesinin istenmesi, “yasal yönetim ilkesi”nin bir gereğidir. Yasal yönetim ilkesinin ise belli başlı üç boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki **kanuna saygı ilkesidir**. Buna göre idare üstlendiği görevleri yerine getirirken, yürürlükteki kanunlara ve kanunlara eşit öteki hukuk kaynaklarına uygun davranmak zorundadır. İkinci boyut, **idarenin kuruluş ve teşkilatlanmasında asli yetki yasama organına ait olmasıdır**. Hiçbir idari kuruluş kendiliğinden var olmayıp, her idari kuruluş varlığını kanunlardan almaktadır. Bu idarenin bütünlüğü ilkesinin de doğal bir sonucudur. Son olarak **kanuni dayanak boyutu** vardır. İdare belli konularda faaliyette bulunabilmek için mutlaka kanuni bir

<sup>188</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi. Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>189</sup> **Cebe M S. (2006)**, a.g.t., s. 13-14

<sup>190</sup> **Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004)**, a.g.m., s. 38-51

yetkiye sahip olmalıdır.<sup>191</sup>

Yerinden yönetim esasına dayanan bir kuruluş kurulması, bu kuruluşta özerklik verilmesi, bunun kapsam ve derecesinin tayini tamamıyla kanun koyucunun serbest düzenleme yetkisine giren bir husustur.<sup>192</sup> Yerel Özerklik Şartı da, “kuralların yasalarla belirlenmesi” üzerinde ısrarla durmaktadır. **Delcamp**’a göre bunun başlıca iki anlamı vardır; birincisi özerkliğin bağımsızlık anlamı taşımadığının altını çizmektedir. Zira yerel yönetimlerin eylemleri, sınırları iyice tanımlanmış bir kanuni düzene uygun olmalıdır. İkinci olarak ta seçilmiş bir özerk yapıya dayatılacak kuralların devletin tümünü temsil eden bir otorite tarafından, yani bir parlamento tarafından konması gerekir. Şayet demokrasi hukuka saygı ile başlarsa hukuk da demokratik ve kamu önünde gerçekleşen çoğulcu bir tartışmadan doğmuş demokratik kurallara göre tanımlanmalıdır.<sup>193</sup>

Şart’ın bu madde ile birlikte özerk yerel yönetimleri devletlerin idari yönetimlerinin bir parçası haline getirme veya bir parçası olarak tutma gayesinin yanında, özerk yerel yönetimleri merkezi yönetimlerin keyfi uygulamalarından koruma ve özerk yerel yönetimlere anayasal güvence kazandırma gayesi taşıdığı muhakkaktır.

### II.3.3.3. Özerk Yerel Yönetim Kavramı

#### II.3.3.3.1. Özerk Yerel Yönetim Kavramının Tanımı

Kavram olarak özerklik; muhtariyet, otonomi sözcüğünün karşılığı olarak kullanılmaktadır. Buna göre; bir kişinin veya grubun, görevlerini yerine getirmesine izin verecek ve diğer gruplardan farklı kimliğini korumaya yetecek miktarda hareket serbestliği ya da bağımsızlığı olarak ifade edilebilir. Hukuki anlamda özerklik ise, bir kişi ya da kurumun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve bu kararı uygulayabilme hak ve yetkisi olarak tanımlanmaktadır.<sup>194</sup>

Özerklik, bir kişinin veya grubun, görevlerini yerine getirmesine izin verecek ve diğer gruplardan farklı kimliğini korumaya yetecek miktarda bağımsız olması olarak da tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre özerklik iki kısma ayrılmaktadır. İlk kısım olan özerkliğin harici kısmı, “bağımsızlık”tır ve yetki sınırlarına veya sorumlu olunan alana

<sup>191</sup> Günday M. (1999), a.g.e., s. 28

<sup>192</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 129

<sup>193</sup> Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004), a.g.m., s. 38-51

<sup>194</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 16

denktir. Özerkliğin dâhili yönü ise, o grubun kimliği veya misyonudur.<sup>195</sup>

Keleş ise, yerel özerklik kavramını; “bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesi<sup>196</sup> olarak tanımlamıştır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere özerkliğin başlıca üç koşulu olduğu vurgulanmaktadır. Bunlar; kesin karar alma yetkisi, organların bağımsızlığı ve parasal olanakların bulunmasıdır.<sup>197</sup>

Yerel özerkliği en iyi şekilde anlayabilmek ve tarif edebilmek için, onun mefhumu muhalifinden hareket etmek gerekmektedir. Yerel yönetim özerkliğinin tam karşısında merkeziyetçilik bulunmaktadır. Birinin mutlak anlamda kullanıldığı bir uygulamada diğerine hiç yer yoktur. Özerkliğin azalması, merkezileşmenin çoğalması sonucunu doğurur. Soruna bu yönden bakıldığında, “...yerel özerkliğin, devlet iktidarının tek elde toplanmasına karşı duyulan güvensizliğin bir sonucu olduğu ve bu nedenle merkezileşmiş devletten talep edilen özgürlüğün bir ifadesi olduğu...” sonucuna varılabilir.<sup>198</sup>

Devlet tüzel kişiliğinin çağdaş yaşamın gelişmelerini kendi klasik erkleriyle karşılayamaz duruma gelmesi, klasik devlet yapısı içinde verilen hizmetlerde bürokrasinin ağır ve hantal, şeffaflıktan uzak işleyişi gibi nedenlerle, belli sektörlere göre etkinliklerin düzenlenmesi, denetlenmesi, düzenlemelere ilişkin kuralların yürütülmesi, siyasi müdahalelerden uzak, uzmanlık düzeyinde, donanımlı, bağımsız ve güvenli ayrı bir yapılandırmayı gerektirmiştir.<sup>199</sup>

Merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen idari bir araç olan özerklik, hem demokratik katılımın gelişmesiyle ilgili önemli bir özellik olarak karşımıza çıkmakta, hem de hizmetlerin aksatılmasına ve yürütmenin geciktirilmesine yol açan, yetkilerin tek elde toplandığı, kararların üst düzey merkezi organlar tarafından alındığı kurumlar yerine, yürütmede sürat, etkinlik ve verimlilik sağlayan, uygulayıcıların yönetimde söz sahibi oldukları, daha serbest ve esnek hareket edebilen kurumları esas alan temel bir öge olarak

<sup>195</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 130

<sup>196</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 49

<sup>197</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 56-57

<sup>198</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 131

<sup>199</sup> Bahran G. Özerk Kurumlar Hakkında Araştırma Grubunca Hazırlanan Rapor. Sayıştay Yayınlar/Bilgi Notları, 2002, Erişim: www.sayistay.gov.tr



karşımıza çıkmaktadır.<sup>200</sup>

Günümüzde çağdaş gelişme ve uygulamalar yerinden yönetimi ve yerel idareleri öne çıkarmaktadır. Burada Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'ndeki gelişmeler önemli rol oynamaktadır.<sup>201</sup> Özerklik, demokratik bir yaşam biçimini benimsemiş olan Avrupa ülkelerinde, geleceğin birleşik Avrupa'sını kurmakta kullanılan bir bağ, ortak bir değer olarak<sup>202</sup> karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle genel prensipler çerçevesinde özerklik kavramının tanımlanması ve koşullarının net ve uygulanabilir biçimde ortaya konulması ihtiyacı önem kazanmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da bu ihtiyacı karşılayacak nitelikte olup, bu konuda evrensel bir yapılanmanın temelini oluşturan bir metin olmuştur.

Şart'ın üçüncü maddesi özerk yerel yönetim kavramı başlığı adı altında düzenlenmiş olup iki paragraftan oluşmaktadır. İlk paragrafta özerk yerel yönetimlerin tanımı yapılmıştır. İkinci paragrafta ise bu tanım doğrultusunda özerk yerel yönetimlerin yürütme organları, bunların seçimi ve halkın yönetime katılma yolları belirtilmiştir.

Özerklik Şartı'nın üçüncü maddesinin ilk paragrafı özerk yerel yönetimin kavramsal boyutuna ayrılmıştır. Bu maddede **“özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetim hakkı ve imkânı anlamını taşır”**<sup>203</sup> denerek özerk yerel yönetim kavramı tanımlanmıştır.

Bu tanım aslında Özerklik Şartı'nın genel ruhunu oluşturmaktadır diyebiliriz. Çünkü tanımda yer alan ifadeler, Özerklik Şartı'nın birinci bölümünde yer alan diğer maddelerin birçoğunu kapsar niteliktedir. İlk paragraf tek başına tanımı karşılar nitelikte değildir ve tanım yapılırken ikinci paragraf ile birlikte ele alınmalıdır. İlk paragraf ve aşağıda açıklayacağımız ikinci paragraf ile birlikte ele aldığımızda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre özerk yerel yönetimin temel unsurlarını şu şekilde sıralayabiliriz:

<sup>200</sup> Saran M U. Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim. Türk İdare Dergisi, Eylül 1995, S. 408, s. 21-33

<sup>201</sup> Özel M. (Aralık 2003), a.g.m., s. 191-215

<sup>202</sup> Ökmen M. (2006), a.g.e., s. 64

<sup>203</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

- Kanuni sınırlar çerçevesinde hareket edebilme,
- Yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda hareket edebilme,
- Yerel nitelikteki kamu işlerinde genel yetkiye sahip olma,
- Kendi sorumluluğu altında hareket edebilme,
- Kanuna dayalı bir **hak** ile hareket edebilme,
- Faaliyetlerini serbestçe gerçekleştirebileceği her türlü imkâna sahip olma,
- Organlarının muhakkak seçimle iş başına gelmesi,
- Halkın yönetime doğrudan katılımı ve denetimi yollarının açık olması.

Başlangıçta ihtiyaçtan doğan yerel yönetimler, zamanla bir hak kavramı etrafında şekillenmiş ve birey açısından bir siyasal faaliyet alanı haline gelmiştir.<sup>204</sup> Bu parafta da dikkati çeken en önemli husus, özerk yerel yönetimin tanımı yapılırken yerel topluluklara veya yöre halkına kendi yerel nitelikteki işlerini düzenleme ve yönetme yetkisinin bir **hak** olarak tanınmasıdır.

Birinci bölüm tüm paragraflarıyla bir bütün olarak ele alınacak olursa Özerklik Şartı yerel düzeyde kendi kendini yönetme yeteneğini bir hak olarak tanımlamakta, bu hakkın yasal ya da anayasal düzeyde garanti altına alınmasını istemekte ve bu hakkın kullanılması için gerekli mali ve idari gerekliliklerin sağlanmasını talep etmektedir.

### II.3.3.3.2. Özerk Yerel Yönetim Hakkının Kullanılma Şekli

#### II.3.3.3.2.1. Özerk Yerel Yönetimlerin Organları

Hak ve özgürlükler sorunu olarak insan haklarının tohumlarının iki bin yıldan daha uzun bir geçmişe sahip olduğu bir realite olmakla birlikte, insan haklarının modern anlaşılış biçimi ve bunun pozitif hukukça ifade edilişi, sadece iki yüzyılı biraz aşkın bir döneme rastlamaktadır. İnsan haklarının iki yüzyıllık gelişim süreci üç dönem olarak ele alınabilir. Bunlardan birinci kuşak haklar, kişi haklarını ve siyasal hakları; ikinci kuşak haklar, ekonomik, sosyal ve kültürel hakları ve üçüncü kuşak olarak adlandırılan haklar da, dayanışma haklarını içermektedir.<sup>205</sup>

<sup>204</sup> Çevikbaş R. (Aralık 2008), a.g.m., s.71-95

<sup>205</sup> Ökmen M. (Mayıs 2008), a.g.m., s. 13-18

Aktif statü hakları olarak da nitelendirilen siyasal haklar, seçim hakkı ve katılma haklarından oluşmaktadır.<sup>206</sup> Bu haklar da temsili demokrasi ve doğrudan demokrasi kavramları şahsında vücut bulmaktadır.

Şart'ın üçüncü maddesinin ikinci paragrafının ilk bölümü yönetimde temsile ayrılmıştır. Paragrafın ilk bölümünde **“Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelere ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır...”**<sup>207</sup> denmektedir.

Paragrafta geçen **bu hak** deyiimiyle bir önceki paragrafta belirtilen **düzenleme ve yönetme hakkına** gönderme yapılmaktadır. Özerk yerel yönetimlerin karar organlarının meclisler veya kurul toplantıları olması gerektiği, bunların kendilerine karşı yürütme organlarına sahip olabileceği ve bu meclis ve kurulların demokratik seçim esaslarına göre belirlenmiş üyelere oluşması gerektiği vurgulanmaktadır. Şart bu paragrafta temsili demokrasinin yerel yönetimler düzeyinde uygulanma şeklini bize tarif etmektedir.

Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı'nın ana tüzüğünün giriş bölümünde de, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ne atıfta bulunularak, Teşkilat'ın “halk iradesinin yönetim yetkisinin temeli olduğu” prensibini benimsediğini açıkça belirtmiştir.<sup>208</sup>

Genelde hiç tartışmasız kabul edilen bir gerçeğe göre demokratik yönetimin olmazsa olmaz unsuru seçimdir.<sup>209</sup> Seçimin esasını da temsil kavramı oluşturmaktadır.<sup>210</sup> Demokrasilerde asıl önemli olan icra organlarının değil, karar organlarının seçimle işbaşına gelmesidir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin karar organlarının seçim dışında, merkezi idarenin yapacağı atama işlemi ile belirlenmesi yerinden yönetim ilkesi ile bağdaşmamaktadır.<sup>211</sup> Ancak seçimler tek başına demokratik yönetimin göstergesi olmayacağı gibi uygulanan seçim yöntemi de bu hususta oldukça etkilidir.

<sup>206</sup> Cebe M S. (2006), a.g.t., s. 13-14

<sup>207</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.** Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>208</sup> **Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı Anütüzüğü.**

Erişim: <http://www.uclg-mewa.org/docs/ANATUZUK.pdf> Erişim Tarihi: 25.04.2009

<sup>209</sup> **Özay İ H. (1996), a.g.e., s. 1**

<sup>210</sup> **Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 227**

<sup>211</sup> **Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 183**

Seçim sırasında sandığa atılan oylar belirli bir dönem için seçimin yapılmakta olduğu toplumu yönetecek olan yöneticilerin ve onların uygulayacakları bir dizi politikanın belirleyicisi olacaktır. Bu durumda seçmenlerin oyları, kendi yaşamlarını derinden etkileyecek olan yönetici ve siyasalar arasında yapılan bir tercihi ifade etmektedir. Oy verme ayrıca seçmenlerle adaylar arasında bir etki mübadelesi aracıdır. Yeniden seçilmeyi düşünen her aday seçmenlerin geçmişte yeğledikleri ve gelecekte tercih edebilecekleri siyasa adımlarını düşünerek veya hesaplayarak verdiği kararları gözden geçirmek veya düzenlemek, ayarlamak gereğini duymaktadır.<sup>212</sup>

Oy bireyin siyasal rejime olan bağlılığını ifade eden, oluşturan veya sürdüren bir eylem niteliğine sahip olabilir. Bu anlamda oy kullanma bireyin siyasal rejime olan bağlılığını veya sadakatini onaylayan bir eylem oluşturur. Oy verme seçmenin siyasal rejime karşı soğukluk duymasına, bir siyasal rejimin veya yönetimin reddine de neden olabilir. Belirli bir seçimin sonucunda kazanan tarafın iktidarını kabul etmeyenlerin isyanı veya seçimi kazanan bir partinin siyasal rejimi değiştirmesi bu türden sonuçlar doğurabilir.<sup>213</sup>

Oy hakkı için verilen mücadele ile demokrasi için mücadele iç içedir. Tarihi açıdan seçimler önceleri seçmenlere sınırlı oy hakkı verilmesiyle başlamış, demokratik mücadelelerin artmasıyla tüm vatandaşlara oy hakkı verilmiştir. Bu bağlamda genel oy, hiçbir sınırlama olmaksızın bütün vatandaşların oy hakkına sahip olmalarını ifade etmektedir. Genel oy sistemi, oy hakkına yaş, kısıtlılık gibi makul sebeplerle sınırlamalar getirilmesine engel değildir.<sup>214</sup> Eşit oy ise, genel oy ilkesi çerçevesinde oy kullanan herkesin oyunun birbirine eşit olması yani herkesin bir tam oya sahip olması anlamına gelmektedir.

Gizli oy; oy verme esnasında kişinin hiçbir baskı altında kalmaması ve oyunu hür iradesi ile kullanabilmesi için getirilen bir kıstastır. Ancak gizli olarak verilen oyun açık biçimde dökümü ve sayımı gerekmektedir. Aksi takdirde halkın özgür iradesinin kişisel çıkarlar uğrunda harcanabileceği imkân dâhilindedir.

Seçimlerin gizliliği ilkesi, seçimlerin serbestliği ilkesinin olmazsa olmaz şartlarından biridir. Bununla beraber, oy vermenin bir hak mı yoksa görev mi olduğu konusu da seçimlerin serbestliği ile ilintilidir. Milli egemenlik anlayışına göre oy

<sup>212</sup> **Kalaycıoğlu E.** Çağdaş Siyasal Bilim (Teori Olgu ve Süreçler). Beta Yayınları, İstanbul, **1984**, s. 252

<sup>213</sup> **Kalaycıoğlu E. (1984)**, a.g.e., s. 252-254

<sup>214</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 228

kullanmak bir görevdir. Çünkü egemenliğin sahibi millettir. Bu nedenle, vatandaşlara verilen oy kullanma hakkı, milletin temsilcilerini seçme görevi dolayısıyla verilir. Halk egemenliği anlayışına göre ise, her vatandaş halka ait olan egemenliğin bir parçasına sahip olduğundan seçimlere katılma ve oy kullanma hakkına sahiptir.<sup>215</sup> Oy kullanmanın bir ödev ve zorunluluk olmasından ziyade bir hak olarak nitelenmesi seçimlerin serbestliği ile daha bağdaşır bir görüntü çizmektedir.

Gerçek anlamda serbest ve dürüst bir seçime dayanmayan bir iktidar ancak diktatörlük olarak nitelendirilebilir. Öte yandan seçim, idare edenlerin, idare edilenler tarafından denetlenmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle seçimler hukuki olduğu kadar siyasal bir sınırlama vasıtasıdır. Belli bir süre için iktidara getirilenler, bu sürenin sonunda kendilerini seçmiş olanların karşısına çıkıp hesap vermek zorundadırlar. Bu hesap vermenin müeyyidesi ise iktidardan uzaklaştırmaktır.<sup>216</sup>

Yürütme yetki ve fonksiyonunu üstlenecek olanın bir kurul, şahıs veya meclis olması sorunu yerel yönetimlerde temsil sorununun bir diğer boyutudur. Yürütme yetki ve fonksiyonu bazı hukuk sistemlerinde bir komite ya da kurula verilmiş iken, bazı hukuk sistemlerinde de sadece tek bir kişiye verilmiştir. Bunların göreve gelmesi ise bazen doğrudan doğruya halkın seçimi ile olurken, bazen de seçilmiş meclisler tarafından görevlendirilmektedirler. Çok sayıda üyeye sahip meclislerde, az sayıda üyeden oluşan yürütme kurulları, kararların tartışılması ve alınması bakımından daha etkili olabilmektedir. Bu nedenle meclisler ve yürütme kurulları birbirini tamamlamaktadır.<sup>217</sup> Ancak yinede, yerel meclisler, kural olarak, yerel yönetimlerin en temel ve temsili demokrasiye vücut veren organları olarak görülmektedirler. Yerel yönetimlerde, yerel encümen, komisyon ya da diğer yerel kurullar gibi başka temsili organlar bulunabilir. Ancak, güçleri, yetki ve görevleri dikkate alındığında, halkın yönetime katılmasını sağlayarak yerel demokrasiyi sağlayan en önemli organ yerel meclislerdir.<sup>218</sup>

Bunun yanı sıra seçimlerle oluşturulan yerel meclislerin, o yöre halkını ne şekilde temsil ettiği sorusu da akla gelmektedir. Yerel meclislerin seçimle oluşmasının yanında toplumun genel karakterini de yansıtmaları hususu önemlidir. Yani yerel

<sup>215</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 228

<sup>216</sup> Cebe M S. (2006), a.g.t., s. 13-14

<sup>217</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 419

<sup>218</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 367

meclislerde, toplumun sürekli olarak, belli bir kesimini oluşturan kişilerce temsil edilmesinin önüne geçilmeli ve meclisin temsil kabiliyeti tüm toplumu temsil edebilecek bir hüviyete sahip olmalıdır. Bu da siyasal katılımın yüksek tutulması ve demokrasi kültürünün halka güçlü şekilde empoze edilmesiyle gerçekleştirilebilecektir. Aksi takdirde bu meclislerde sürekli olarak belli meslek gruplarına veya toplumun belli bir kesimine mensup kişilerin temsil edilmeleri, bu grupların menfaatlerini toplumun genel menfaatlerinin önüne geçirebilecekleri ihtimalini doğurabilecektir.

### II.3.3.3.2.2. Özerk Yerel Yönetimlerde Demokratik Katılım

Şart'ın üçüncü maddesinin ikinci paragrafının devamında “...**Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir**”<sup>219</sup> denilerek doğrudan yönetme ve yönetime katılma yöntemlerine yer verilmiştir. Her iki bölümde de dikkati çeken en önemli husus egemenliğin sahibi olan halkın, mümkün olduğunca yönetimde söz sahibi yapılmaya çalışılmasıdır.

23-26 Eylül 1985 tarihleri arasında Rio de Janeiro'da, Dünya Yerel Yönetimler Birliği tarafından yapılan kongre sonucunda yayımlanan Beyanname'de; dengeli bir toplumun oluşturulmasında halka en yakın olan yerel yönetimlerin önemli rolleri olduğu, vatandaşların aktif katılımını kolay bir şekilde yerel yönetimlerin sağlayabileceği ve bu şekilde yönetimle bütünleşmeye imkan sağlanabileceği, bundan dolayı yerel yönetimlerin güçlendirilmelerinin, daha etkin ve daha demokratik bir halk yönetimi sağlayacağı ve ulusun güçlendirilmesi sonucunu doğuracağı belirtilmektedir.<sup>220</sup> Yerel topluluğun ve topluluk duygusunun geliştirilmesi ve yerel yönetimlerde etkin yurttaş katılımını sağlamak “kentsel haklar” içerisinde de sayılmaktadır.<sup>221</sup>

Birtakım değerler, inançlar, tutumlar, yönelimler ve beklentilerle donatılmış olan birey siyasal sistem içinde, belirli bir yaştan itibaren rol oynamaya başlayacaktır. Onun oynayacağı siyasal rolün sınırları veya ondan siyasal topluluğun üyesi olarak

<sup>219</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>220</sup> **Aydın H A, Taş İ E**. Türkiye’de Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Yerel Özerklik.

Erişim: <http://www.blogcu.com/4264144/> Eklenme Tarihi: 26/09/2007 Erişim Tarihi: 28.12.2007

<sup>221</sup> **Ökmen M. (Mayıs 2008)**, a.g.m., s. 13-18

beklenenler ve bu bağlamdaki yükümlülükleri siyasal kültür ve siyasal yapı tarafından belirlenecektir. Kulluk kültürünün egemen olduğu, patrimonyal bir siyasal yapıda bireyden, siyasal topluluğun bir üyesi olarak, yerine getirmesi beklenenler çok sınırlı olarak kalırken, vatandaşlık kültürünün (katılımcı kültürün) yerleşmiş olduğu modern bir yapıda bireyin siyasal yaşam içinde sahip olduğu rolün içerdiği beklenti ve yükümlülükler hem daha geniş kapsamlı hem de daha fazla çeşit içeren bir nitelikte olacaktır. Bu sınırlar içerisinde sahip olduğu tutum ve beklentiler bireye siyasal sistem içinde yön veren etkenler olmaktadır.<sup>222</sup>

Siyasal katılım kavramı, toplumu ve idarenin işleyişini etkileyecek kararların işleyişine halkın aktif olarak dâhil edilmesi olarak tanımlanabilir. Katılımın amacı, demokrasiye katkı sağlamanın yanında, halkı yönetim konusunda doğrudan ilgilendiren konularda alınan kararları emir niteliğinden uzaklaştırmak ve bu kararları yöre halkına mâletmektir.<sup>223</sup> Siyasal katılmadan bahsetmek, temel itibariyle bireylerin siyasal eylemlerinden bahsetmektir. Siyasal katılma siyasal topluluğun bir üyesi olan bireyin otoritelerin kararlarını etkilemek için yaptığı, bireyi siyasal karar alıcılar ile temas içine sokan bir eylemden oluşur.<sup>224</sup>

Öte yandan yerel yönetim kuruluşu ile vatandaş ilişkilerinde, vatandaşlar kendi sorunlarının çözümünde katılımda bulunmak için daha etkin konuma gelmenin yollarını aramaktadırlar. Bu arayış, sorunlarının çözümü için düşünce üretmek, emek sarf etmek, para ve zaman harcamak gibi geniş bir katılımı içermektedir. Yerel yönetimde kurum-vatandaş ilişkisi bu boyutlara taşınınca yerellik, merkeziliğe göre daha demokratik, etkin ve verimli bir konuma gelmektedir.<sup>225</sup>

Yerel yönetim organlarının sadece seçimle işbaşına gelebileceğinin öngörülmesi bu kurumlara demokratik özellik kazandırmaya yetmeyecektir. Biçimsel koşulların bir adım daha ilerisine geçilerek gerçek bir halk katılımının sağlanması gereklidir. Bu ise toplumdaki tüm katmanlara yönetime katılım yolunu açmakla mümkün olur. Demokrasi kavramın başlıca öğeleri olan halkın katılımı çoğulculuk ilkesi ve liderlerin hem danışmaya önem vermeleri hem de seçmene karşı idari ve mali açıdan hesap verme sorumluluğu hissetmeleri yerel ölçekte de geçerli değerlerdir. Çağımızın yönetsel

<sup>222</sup> Kalaycıoğlu E. (1984), a.g.e., s. 199

<sup>223</sup> Çevikbaş R. (Aralık 2008), a.g.m., s.71-95

<sup>224</sup> Kalaycıoğlu E. (1984), a.g.e., s. 200

<sup>225</sup> Uçar A. (2004), a.g.m., s. 96-107

gerçekleri ve işleyiş biçimleri açısından bakıldığında yerel yönetimler ile demokrasi, özerklik ve katılım kavramları birbirini tamamlamaktadır. Yerel düzeyde demokrasinin gerçekleşmesi için öncelikle yerel özerkliğin gerçekleşmesi, yerel halkın yönetim kararlarına etkin bir biçimde katılması, gerek karar alma sürecini gerekse kararların uygulanmasına yönelik idari ve mali denetimin yerel halkın katılımıyla gerçekleştirilmesi gerektiği savunulmaktadır.<sup>226</sup>

Günümüzde seçimlere dayalı temsil edici kurumların varlığı, sağlıklı işleyen bir demokrasi için zorunlu olsa da yeterli kabul edilmemekte ve “**katılımcı demokrasi**”den söz edilmektedir. Doğrudan demokrasi ile temsili demokrasi arasında denge sağlamayı amaçlayan katılımcı demokrasi anlayışı her iki aşırı yaklaşımın sakıncalarına bir çözüm olarak görülmektedir. Katılım, bireylerde demokrasi duygusunu geliştirmektedir. Bu yolla yurttaşlar seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerini daha etkili biçimde denetleyebilmekte, karar ve uygulamalarını değerlendirebilmektedirler.<sup>227</sup>

Kalabalık’a<sup>228</sup> göre yerel yönetimlerde halkın katılımının sağlanması için çeşitli koşulların var olması gerekmektedir. Bunlar; demokratik rejimin varlığı, halkın yerel yönetimlerin yapı ve fonksiyonları hakkında bilgilendirilmesi ve yönetim faaliyetleri hakkında bilgi edinebilmesi için gerekli yöntemlerin önceden belirlenerek bilgi edinme kanallarının açık tutulması, idarenin karar ve uygulama süreçlerinde açıklık ilkesini benimsemiş olması yani idare tarafından yapılan işlem ve eylemlerin yayınlanması ve bildirilmesi ve son olarak da yaygın kitle iletişim araçlarının varlığı olarak sıralanmaktadır.

Yerel yönetimler, yerel hizmetleri yerine getirirken, özerk, demokratik ve katılımcı bir siyasal yapı içerisinde, hizmetlerin yürütülmesinde etkinliği ön planda tutarak, sivil toplum kuruluşları (STK) ile ortak çalışmalar yaparak işlevlerini sürdürmelidirler. Bu şekildeki yurttaş örgütlenmeleri aracılığı ile yerel yönetimler üzerinde sistemli ve sürekli etki kolaylıkla sağlanabilmektedir.<sup>229</sup>

Sivil toplum kuruluşları demokrasinin egemen olduğu gelişmiş toplumlarda, endüstrileşmiş ülkelerde yaşanan siyasal, sosyal ilişki ve gelişmelerin kaçınılmaz bir sonucu olarak karşılaşılan önemli kuruluşlardır. Bu kuruluşların kapsamına meslek

<sup>226</sup> **Armağan R.** Yerel Hizmetlerin Yürütülmesinde Hemşeri Denetimi. Yerel Siyaset Dergisi, **Kasım 2006**, S. 11 Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com>

<sup>227</sup> **Beyhan E. (Ekim 2008)**, a.g.m.

<sup>228</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 674-678

<sup>229</sup> **Beyhan E. (Ekim 2008)**, a.g.m.



kuruluşları, sendikalar, vakıflar, dernekler ve buna benzerlerinin girdiği kabul edilmektedir.<sup>230</sup>

Kavram olarak sivil toplum, devletten önce gelen, onun içinde yaşayan, ama onunla özdeş olmayan, hatta ona karşı koyabilen bir tür insan ilişkileri yumağıdır. Merkezi ve yerel yönetimin dışında faaliyette bulunma alışkanlığı edinmiş bir toplum anlayışıdır. Sivil toplum kuruluşları, merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının ulaşamadıkları, kendi etkileşim alanlarındaki ortak sorunları tespit etme, tanımlama ve sorun çözme rolünü üstlenmektedirler.<sup>231</sup>

Halkın yönetime katılımı yöntem ve uygulamalarına genel olarak baktığımızda; planlama forumları, kamuoyu yoklamaları, anket çalışmaları, sanal yollarla etkileşim, toplumcu kalkınma modelleri,<sup>232</sup> yönetilenler adına tanınan haklardan en etkili ve demokratik olanı olarak görülen halk girişimi, halk konseyi ya da halk meclisi adı altında düzenlenebilen halk toplantıları, yerel yönetimlerde halkla ilişkiler başlığı altında telefon, internet vb. ile yapılacak bireysel başvurular, dilekçeler,<sup>233</sup> yerel seçmenler tarafından seçilmiş görevlilerin, seçim dönemi bitmeden işten el çektilmesini ifade eden geri çağırma, halk danışma toplantıları, halk danışma komiteleri, yerel nitelikli kuruluşların yerel ihtiyaçlar, sorunlar ve bunların çözülmesi için gönüllülük esasında katılımı, tesadüfî örnekleme yoluyla seçilecek belli sayıda halk bilirkişisi oluşturma yöntemi, çeşitli şekillerde tezahür eden protesto, halk gösterileri ve sivil itaatsizlik ve halkın bir araya gelerek değil de, tek tek doğrudan karar verdikleri bir müessese olan halkoyu yani referandum<sup>234</sup> ve bunlara benzer birçok yöntemin kullanılabileceğini görmekteyiz.

Yukarda belirtilen katılım yöntemlerine en güzel örnekleri A.B.D’de görmek mümkündür. Halkın yerel yönetimlerle iç içe olduğu ABD’de bu yönetimlerin halka dayalı ve katılımcı bir anlayışla yönetilmesi için vatandaşlara **referandum** hakkı tanınmıştır. Sorunların çözümlerinde halkın eğilimi belirlenemez ise, belediye seçmen listelerine kayıtlı seçmenlerin %60’ının imzalı başvurusu ile referanduma gidilebilmektedir. Bir diğer uygulanan katılım yöntemi olan; **Recall (geri çağırma)** ile

<sup>230</sup> Beyhan E. (Ekim 2008), a.g.m.

<sup>231</sup> Okutan E. Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütlerinin Gelişmiş İşbirliği: İngiltere Örneği. Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık 2008, S. 71, s. 91-108

<sup>232</sup> Cebe M S. (2006), a.g.t., s. 13-14

<sup>233</sup> Çevikbaş R. (Aralık 2008), a.g.m., s.71-95

<sup>234</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 680-700

seçimle iş başına gelen bir kamu görevlisi, yine halkoyu ile görev süresi dolmadan görevinden alınabilmektedir. Uygulamada önemli metotlardan bir diğeri de **Public hearing (genel halk görüşmesi)** yoludur. Bu yol genel siyaseti etkileyen her önemli karar hakkında toplum görüşünün alınmasını, en azından bilgi verilmesini gerektirmektedir.<sup>235</sup>

#### **II.3.3.4. Özerk Yerel Yönetimlerde Yetki ve Sorumluluğun**

##### **Kapsamı**

Merkezi ve yerel yönetimlerin ayrı görev, yetki ve sorumluluklara sahip olmaları, hem yerel yönetim özerkliğinin en önemli niteliğidir, hem de idareler arası ilişkilerin düzenlenmesinin ilk kademesidir. Sorumluluk, her iki yönetim kademesine dengeli bir şekilde yayılmalıdır. Merkezi yönetim, yerel yönetime bağımlı bir alt kuruluş olarak değil, yerel topluluğun organik ifadesi şeklinde yaklaşmalıdır. Merkezle yerel arasındaki ilişkiler, ortaklık ve işbirliği ilkelerine dayanmalıdır.<sup>236</sup>

Görev bölüşümünün amacı, hizmetleri halka en iyi şekilde götürebilecek kuruluşlar tarafından yerine getirilmesini sağlamaktır. Bunun ölçütü ise hizmetlerin yapılmasında etkililiği ve verimliliği sağlayabilecek kuruluşun seçilmesidir.<sup>237</sup>

Keleş, Kamu hizmetlerinin bölüştürülmesinde dikkat edilmesi gereken noktaları dört madde halinde şu şekilde sıralamaktadır:<sup>238</sup>

- a) Her hizmetin sahibi bulunmalı, sahipsiz hizmet bırakılmamalıdır,
- b) Aynı hizmet birden çok yönetime verilmemelidir,
- c) Her hizmet, onu en iyi biçimde görebilecek olan yönetime bırakılmalıdır,
- d) Görev karışımını önlemek amacıyla her yönetim kademesinin görev alanı iyice sınırlanmalı ve tanımlanmalıdır.

Özerklik Şartı'nın dördüncü maddesi de merkezi yönetimler ve yerel yönetimler arasında yetki bölüşümü ve yerel yönetimlerin sahip olduğu yetkilerin özelliklerini tanımlamak gayretindedir. Madde toplam altı paragraftan oluşmaktadır.

<sup>235</sup> **Ayhan U.** Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler. Sayıştay Dergisi, **Temmuz-Eylül 2008**, S. 70, s. 103-120

<sup>236</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 273

<sup>237</sup> **Parlak B. (2006)**, a.g.e., s. 356

<sup>238</sup> **Keleş R. (2000)**, a.g.e., s. 302-303

### II.3.3.4.1. Anayasal ya da Yasal Yetki

Anayasal ya da yasal yetki prensibi Şart'ın dördüncü maddesinin ilk paragrafında **“Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir”**<sup>239</sup> şeklinde düzenlenmiştir.

Hukuk devletinin temel prensiplerinden olan kanuni idare ilkesi, devlet faaliyetlerinin belirliliği ilkesi ve yargısal denetim ilkesi<sup>240</sup> ile de uyuşan Şart'ın bu maddesi ile özerk yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının kanunla veya anayasa ile belirlenmesi istenmektedir. Kuşkusuz bu paragraf ikinci maddede istenen özerk yerel yönetimlere anayasal ya da yasal statü ile aynı olmazsa da örtüşmektedir.

Genel olarak yerel yönetimler görev ve sorumluluklarını kendileri belirleyemezler, onların görevleri daha çok merkezi idare tarafından belirlenir. Ancak bu ilke bazı farklı yönetim sistemlerine sahip ülkelerde değişebilmektedir. Fakat hiçbir sistemde hiçbir yerel yönetim birimi, kendisine kanunen yerine getirmesi için verilen görevlerini azaltmamaktadır.<sup>241</sup> Yerel yönetimlere ait yetki ve sorumlulukların, Anayasa ve yasalarda net olarak tanımlanması ile merkezi idare ile yerel yönetimlere ve de yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında meydana gelebilecek yetki çatışmaları önlenmiş olacaktır.<sup>242</sup>

Bunun yanında uygulamalarda merkezi yönetimler tarafından yerel yönetimlerin görevlerinin merkezileştirilmeye çalışılması, buna karşılık yerel yönetimlerin görevlerini arttırma veya merkezi hükümet yerine davranma eğilimleri, merkezi hükümetlerin görev konularına girmeyen konularda müdahaleye kalkışmaları vb. birçok konuda merkez-yerel çatışması olduğu gözlenmektedir.

Bundan dolayı yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev paylaşımının kapsam ve sınırlılıklarını rasyonel bir şekilde belirlemek gerekmektedir.<sup>243</sup>

Bunun sadece tespiti bir önem arz etmemekte aynı zamanda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yapılan görev paylaşımının yasal bir dayanağa oturtulması

<sup>239</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.** Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>240</sup> **Günday M. (1999)**, a.g.e., s. 28

<sup>241</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 274

<sup>242</sup> **Cebe M S. (2006)**, a.g.t., s. 118

<sup>243</sup> **Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006)**, s. 72

icap etmektedir. Çünkü kanuna dayanmayan bir yetkinin kullanımı hiçbir hukuk devletinde meşru sayılmamakla birlikte bunun hukuksal denetimi de güçleşmekte ve görevin hangi makam tarafından yürütüleceği konusunda çatışmalar yaşanmaktadır.

Bunun yanında kamu hizmetlerinin bölüştürülmesinde, her hizmete ilişkin yetki ve sorumluluğun bir yönetime verilmesi ve sahipsiz hizmet bırakılmaması ilkesinin de bir gereğidir. Aksi bir durumda hizmetin bütünlüğü bozulabileceği gibi, yönetimler arasında da o hizmetin görülmesinde anlaşmazlıklar çıkabilecektir.<sup>244</sup>

Soysal refah devleti anlayışının yerleşip gelişmesi sonucu asgari yaşam özellikle gelişmiş ülkelerde devlet teminatı altına alınmıştır. Bu durum insanları giderek daha medeni ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik eskisine oranla daha büyük bir talebe sevk etmiştir. Ayrıca toplumların sosyal yapılarında göç gibi güçlü etkilerle değişimler yaşanmış ve kentsel yaşam kırsal yaşamın her türlü boyutta önüne geçmiştir.<sup>245</sup> Bunun paralelinde siyasal kültürde, kent yaşamında ve yerel nitelikli görevlerde artışlar olmuştur ve bu değişimler devam ettiği sürece de artmaya devam edecek görünümündedir. Bu nedenle her ne kadar temel yetki ve sorumlulukları kanunla belirlense de, yerel yönetimlere yine kanuna dayalı olarak oluşabilecek ihtiyaçları gidermeleri açısından yeni görevlerin yüklenmesi de kaçınılmaz bir olasılıktır.

İlgili paragraf bu yönüyle yerel yönetimlerde oluşabilecek görev artışları konusunda esnek davranmıştır. Ancak bunun da bir mali dayanağının olması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin mali kaynakları bölümünde de açıklamaya çalışacağım gibi değişen ve artan görevlere karşın mali kaynakların aynı kalması yerel yönetimleri altından kalkılamaz sorunlar yumağı ve birer borç batağı haline getirebilecektir.

Kuşkusuz yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının kanunda açıkça belirtilmesi, bu idarelerin görev ve sorumluluklarını bilerek, bu alanlar içerisinde çalışmasını sağlamaya yöneliktir. Amaç her hangi bir görev çatışmasını önlemek ve yerel yönetimlerin görevlerinin tespit edilerek buna uygun kaynakları sağlamak olmalıdır. Ancak bazen merkezi nitelikteki bir görevin de yerel yönetimler eliyle yerine getirilmesi istenebilmektedir. Özerklik Şartı bu yetkiyi merkezi yönetimlere vermiş görünmektedir. Belli bir amaç için yetki ve sorumluluk verilmesi sürekli bir durum arz etmeyebilir. Hedeflenen amaç gerçekleşince veya ortadan kalkınca bu durum yerel

<sup>244</sup> **Cebe M S. (2006)**, a.g.t., s. 117

<sup>245</sup> **Nadaroğlu H. (2001)**, a.g.e., s. 74-75

yönetimler için bir görev olmaktan çıkacaktır. Merkezi yönetimlerin dikkat etmesi gereken husus, özel amaçlar için görevlendirilmelerde yerel yönetimlerin özerk yapısını ortadan kaldıracak müdahalelerden kaçınmaları gerekliliğidir.

#### **II.3.3.4.2. Genel Yetki ve Mutlak Takdir Hakkı**

Şart'ın dördüncü maddesinin ikinci paragrafı “**Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır**”<sup>246</sup> şeklinde bir düzenlemeye gitmiştir.

Uygulamalarda, görev ve yetkilerin paylaşımında ilke olarak genelde üç ilkenin benimsendiği görülmektedir.

Bunlardan ilki olan **genel yetki ilkesi**, yerel yönetimlerin, anayasa ya da kanunlarla açıkça yasaklanmamış, kendi yetki alanları dışında bırakılmamış veya başka herhangi bir idari kademenin görev alanına girmemiş ve başka herhangi bir idari makama verilmemiş olmak kaydıyla, kendi sorumlulukları altında, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve yeni fonksiyonlara girişebilmek için her türlü görevi üstlenebilmeleri, bu konuda takdir yetkisine sahip olmaları anlamına gelmektedir.<sup>247</sup>

**Özel yetki ilkesi** gereği ise yerel yönetimler görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden yetki almak zorundadırlar.<sup>248</sup> Diğer bir ifade ile halk tarafından seçilen temsili kuruluşlar olan yerel yönetimler, Parlamento karşısında özerkliğe sahip değildirler. Yetkileri bakımından parlamentoya bağlı olup yalnızca, kanunlarla kendilerine verilmiş olan yetkiler dâhilinde hizmetleri yerine getirebilirler.<sup>249</sup>

**Karma yetki ilkesi**, bir diğer adıyla **liste yetki ilkesinde** yerel yönetimlerin yapacağı hizmetler liste halinde sıralanmıştır. Yerel yönetimler sadece kanunlarda öngörülen belirli sayıda hizmeti yapmakla mükelleftirler ve yeni bir yerel hizmet tesis edebilmeleri için kanuni yetkiye ihtiyaç duyarlar. Ancak uygulama bu kadar katı olmayabilmektedir. Hazırlanan listelerdeki görevler zorunlu ve isteğe bağlı görevler

<sup>246</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>247</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 275, **Hatipoğlu C.** Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkileri.

Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, **2005**, s. 37

<sup>248</sup> **Keleş R. (2000)**, a.g.e., s. 214

<sup>249</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 277-278

olarak düzenlenmektedir.<sup>250</sup> Ayrıca yerel yönetimler, dünyadaki hızlı değişimin yerel hizmetlerde yarattığı niteliksel ve niceliksel değişime uygun olarak hizmetlerin verimliliği ve yeniden düzenlenmesi adına yasaklanmamış veya yerine getirilmesi açıkça başka kuruluşlara verilmemiş hizmetlerin yerine getirilmesinde de yetkili kılınabilmektedirler.<sup>251</sup>

Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde genel yetki ilkesinin geçerli olması, yerel hizmetlerin yerinden karşılanması ilkesine daha geniş işlerlik kazandıracaktır. Yerel halkın yerel ihtiyaçlar üzerinde temel kararlar alması, hizmetlerle ilgili kaynakların bulunması, yerel önceliklerin tespit edilmesi ve alınan kararların uygulanmasına katkıları açısından, yerel yönetim birimlerine, bir başka idari birim veya makamın tekeline bırakılmamış ve yerel yönetimlerin yetki alanının özellikle dışında tutulmuş bulunan her alanda inisiyatif kullanma konusunda genel bir hakka sahip olmasını sağlamaktadır.<sup>252</sup>

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da bu hususları dikkate alarak merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı hususunda kanuni sınırlamalar içerisinde kalınması kaydıyla yerel yönetimler lehine genel yetki ilkesini benimsemiştir. Kanuni sınırlamalar dâhilinde “tüm konularda faaliyette bulunma açısından tam takdir hakkına sahip olmak” bizleri **genel yetki** ve **mutlak takdir hakkı** kavramlarına yöneltmektedir.

Görev ve yetkinin bölüşümünde kullanılan modeller ise genel itibarıyla üç tanedir. **Dual Polity (çifte fonksiyonluluk/ayırma) modelinde**, merkezi idare ile ilgili siyasi düzlem esas itibarıyla yasama ve genel idare iken, kamu hizmetlerinin tamamı yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Bu modelde yerel yönetimlere alışılmışın dışında bir özerklik sağlanmış iken, basit bir kanunla müdahaleyi mümkün kılan parlamento hâkimiyeti ilkesi geçerli kılınmaktadır. Bu modele en iyi örnek İngiliz yönetim sistemidir. **Yerel yönetime dayalı entegrasyon modelinde**, yerel yönetimler kendi görevlerinin yanında merkezi yönetimin kendilerine aktardığı fakat merkezi yönetim adına yapılan bir kısım görevleri de yerine getirmektedirler. Bu ikili görev fonksiyonu sayesinde, yerel yönetimler yerleşim merkezlerindeki tek yetkili teşkilat kimliğini kazanmakta, bu sayede hizmetler koordinasyon içerisinde tek elden sağlanmaktadır. Bu sistemin uygulanmasına en çok Almanya’da rastlanmaktadır. **Devlet idaresine dayalı**

<sup>250</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 214, Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 278-279

<sup>251</sup> Hatipoğlu C. (2005), a.g.t., s. 37-38

<sup>252</sup> Güdük M. (2007), a.g.t., s. 68-69

**bütünleşme modelinde ise**, yerel yönetimlerin yerinden yönetim gereği yapması gereken görevleri, merkezi idare tarafından yerine getirilmeye başlanmakta, başka bir ifadeyle bu görevler merkezi idareye entegre edilmektedir. Bu sistem ise yaptıkları reform çalışmaları öncesi Fransa ve Türkiye’de uygulama alanı bulmaktaydı.<sup>253</sup>

Genel yetki ilkesi çerçevesinde yerel yönetimlerin yetki sınırları içerisine giren konuların ne olacağı ve bunların hangi kriterlere göre belirleneceği sorusu görev ve yetki bölüşümünü ilgilendiren bir diğer husustur. Yani hangi görevler merkezi yönetimler, hangileri yerel yönetimler tarafından yerine getirilecektir. Görev ve yetki bölüşümünün bir diğer yönünü bu sorunun cevabı oluşturmaktadır.

**Kalabalık**,<sup>254</sup> yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında hizmetlerin bölüşümünde, çoğulculuk, demokratiklik ve karar alma süreçlerine vatandaşların katılımının sağlanması gibi, iyi bir toplumun oluşmasını sağlayıcı ilkelerin göz önünde bulundurulmasının öncelikli bir durum olduğunu ve diğer ölçütlerin buna göre şekillendiğini belirtmektedir.

**Nadaroğlu**,<sup>255</sup> hizmet bölüşümünü idareler arası ilişkilerin düzenlenmesinin ilk aşaması olarak görmekte ve bölüşüm yaparken **İktisadi kriterler**, **geleneksel** ve **deneysel kriter** ve **subsidiarite** (yerindenlik prensibi) kriterinin göz önünde bulundurulduğunu belirtmektedir.

#### a) İktisadi Kriterler

**1. Etkinlik ve Ekonomik Verimlilik Ölçütü:** Merkezi ve yerel yönetimler arasında görev bölüşümünde göz önünde bulundurulması gereken en önemli ölçüttür. Etkinlik kriterine göre bir hizmet, onu en verimli ve etkin şekilde yerine getirebilecek yönetime bırakılmalıdır. Etkinlik bazı durumlarda hizmetin yerine getiriliş tekniği açısından, bazı durumlarda da belirli bir bölgede veya yerde yaşamaktan kaynaklanan ortak ve medeni ihtiyaçların karşılanması açısından söz konusu olmaktadır. Özellikle tabii tekel niteliği gösteren mal ve hizmetlerin yerine getirilmesinde alan genişlemesine paralel olarak etkinlik ve verimlilik artmaktadır. Doğal olarak bu mal ve hizmetlerin üretiminin merkezi yönetime bırakılması normaldir. Ancak yerel nitelikler arz eden diğer birçok hizmetin tespiti ve bunlara uygun kaynakların ayrılması da yerel

<sup>253</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 289-291

<sup>254</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 281

<sup>255</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e. s. 64-71

yönetimler tarafından daha verimli bir şekilde yapılabilmektedir. Bunun yanında aşırı bürokratik yapı, kırtasiyecilik ve idari personel israfının önüne geçebilmek içinde yerel nitelik arz eden hizmetlerin merkezi yönetim tarafından üstlenilmemesi gerekmektedir. Bunun yanında yerel yönetimlere görev verilirken, bu görevleri yerine getirebilme yetenekleri de dikkate alınmalıdır. Yerel halkın katkısını gerektiren, ülke bazında koordinasyon gerektirmeyen işlerin yerel yönetimlere verilmesi gerekmektedir.<sup>256</sup>

**2. Hizmetin Faydasının Yayıldığı Alan Ölçütü:** Hizmetin faydasının yayıldığı alanın belli bir bölge ile sınırlı olması durumunda, topluca yaşamadan kaynaklanan ihtiyaç ve tercihlerin yansıtılabilme imkânı daha kolay olacağından hizmetin kendisine en yakın yönetim birimince sunulması hizmet sunumunda etkinliği sağlayacaktır.<sup>257</sup> Bir başka anlatımla, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması açısından, faydası belli bir bölgeye yayılan hizmetlerin merkezi idare tarafından değil de yerel idareler tarafından görülmesini öngörmektedir.<sup>258</sup> Bölünmezlik özelliği milli sınırlara kadar ulaşan hizmetlerin ise kaçınılmaz olarak merkezi idare tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

**3. Bölgesel Değerlendirilmiş Mallar Ölçütü:** Literatüre ilk olarak R.A. Musgrave tarafından sokulmuş olan değerlendirilmiş mal deyimi, tüketimleri dış fayda yaratan hizmetleri ifade etmektedir. Eğitim, sağlık, toplu konut gibi bu malların üretiminin bir kısmı ya da tamamı kamu tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilir. Değerlendirilmiş malların faydası bazen ülkenin tümüne, bazen de belli bir bölgeye yayılmış olabilir. Faydası belli bir bölgeye yayılmış olan malların yerel düzeyde üretilmesini esas alan görüşür.<sup>259</sup>

**4. Hizmetlere Olan Talebin Optimum Düzeyde Belirlenmesi Ölçütü:** Bu görüşe göre, bireyler, kamusal hizmetlere olan taleplerinin tercih sırasını ve miktarlarını oy mekanizması aracılığıyla belirtirler.<sup>260</sup> **Tiebout modeli** veya **ayaklarla oy verme** adı verilen bu modele göre; yerel yönetimlerce sağlanan mal ve hizmetlerin kalitesi ve miktarı bölgeden bölgeye değişiklik gösterebilir. Bu durumda, farklı idarelerin farklı mal ve hizmet ve vergileme düzeyine sahip olması da olasıdır. Kendi bölgelerindeki

<sup>256</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 77; Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 281-282; Kaya Y. (2006), a.g.t., s. 23

<sup>257</sup> Demircan S E. (Temmuz-Aralık 2007), a.g.m., s. 135-159

<sup>258</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e. s. 67

<sup>259</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e. s. 67-68

<sup>260</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e. s. 68



hizmetler ve bunların karşılığı vergilerden tatmin olmayan veya aralarında denge bulunmadığı inancında olan vatandaş için, aynı düzeyde vergi ödeyerek daha fazla fayda sağlayacağı bölgelere gitmek isteyecektir. Bu nedenle bir mal yerel yönetimlerce üretilecekse bu malın sağladığı marjinal faydanın, bu hizmetlerin karşılığı olarak ödediği marjinal vergiden büyük olması veya en azından eşit olması gerekmektedir. Yerel halkın ödediği vergiler ile kendilerine sunulan mal ve hizmetler arasında bir paralellik olması mali adalet ilkesinin bir gereği olduğundan; bu ölçüte mali adalet ölçütü de denmektedir.<sup>261</sup>

**5. Dışsallıklar sorunu:** Ekonomik birimler, yapmış oldukları faaliyetlerle, diğer ekonomik birimleri dolaylı olarak, olumlu veya olumsuz şekilde etkilerler. Bir ekonomik birimin faaliyetlerinden diğer bir ekonomik birim olumlu bir şekilde etkileniyorsa, pozitif dışsallıktan söz edilebilir. Aksi bir durumda ise negatif dışsallık söz konusu olmaktadır.<sup>262</sup> Buna göre; dışsallıkların söz konusu olduğu alanlarda bir mal veya hizmetin üretilmesiyle ortaya çıkan negatif veya pozitif dışsallık ne kadar büyükse, hizmet o oranda geniş ölçekli yönetim tarafından üretilmektedir.<sup>263</sup> Yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin fayda ya da maliyetlerinin kendi sınırları dışına taşarak komşu alanları etkilediği durumlarda, bu hizmetler yerel yönetimler tarafından en uygun düzeyde üretilmeyecektir. Bu durum sonucunda merkezi yönetim de transfer mekanizması ya da diğer düzeltici mekanizmalar aracılığıyla devreye girerek optimum hizmet düzeyini sağlamaya çalışacaktır.<sup>264</sup>

**6. Azalan Verimler Kanununun Etkisi:** Hizmetlerin bölüştürülmesinde iktisat biliminde yer alan azalan verimler kanunundan da faydalanılabilmektedir.

Faydası belli bir alana yayılan hizmetlerde, üretimdeki verimde düşmeler meydana gelebilmektedir. Bu nedenle, hizmetlerin bölüştürülmesinde hizmetin gerektirdiği en uygun işletme büyüklüğü ile işletme kapasitesi ve faaliyet alanının genişliği arasındaki ortak ilişkiler göz önünde bulundurulmalıdır.<sup>265</sup>

Buna göre ölçek ekonomileri kriteri dikkate alındığında özellikle tam kamusal mallarda ilave birimi üretmenin maliyetinin sıfır olmasından dolayı üretim miktarı arttıkça birim başına maliyetin düşmesi, bu mal ve hizmetlerin merkezi veya federal

<sup>261</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 284-285

<sup>262</sup> Kalenderoğlu M. Kamu Maliyesi, Bütçe ve Borçlanma. Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 23

<sup>263</sup> Demircan S E. (Temmuz-Aralık 2007), a.g.m., s. 135-159

<sup>264</sup> Kaya Y. (2006), a.g.t., s. 22

<sup>265</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e. s. 69

yönetim tarafından sunulmasını zorunlu kılmaktadır.<sup>266</sup>

### **b) Geleneksel ve Deneysel Kriter**

Hizmetlerin merkezi idare ile mahalli idareler arasında bölünmesinin değişmez denilebilecek nitelikte ortak geleneği olduğu görülmektedir. Buna göre ulusal düzeyde bölünmezlik ve mahrum edilemezlik özelliklerine sahip milli savunma, diplomasi, iç güvenlik, adalet vb. pür kamusal mallar kesinlikle merkezi idare tarafından üretilmektedir. Yerel yönetimler ise genellikle çoğu değerlendirilmiş mallar olan, bölgesel düzeydeki yarı kamusal malları üretmektedirler. Bunlara da su, kanalizasyon, kent içi ulaştırma ve bir kısım sağlık hizmetleri örnek verilebilir. Ancak son yıllarda bu geleneksel dengelerde oynamalar olduğu da gözlenmektedir.<sup>267</sup>

### **c) Subsidiarite kriteri**

Bu kriter Özerklik Şartı'na göre aradığımız sorunun cevabını veren kriterdir. Çünkü Şart, hangi hizmetlerin hangi yönetimler tarafından yapılması hususunda yerindenlik ve halka yakınlık anlamına gelen subsidiarite ilkesini benimsemiştir. Bu maddenin üçüncü paragrafı tamamıyla bu konuya ayrıldığı için burada ayrıca açıklama yapılmayacaktır.

### **II.3.3.4.3. Subsidiarite (Yerindenlik) İlkesi**

Kökü ve anlamı itibariyle Türkçe' de tam karşılığı olmayan subsidiarite; kelime olarak, yetki ikamesi, yetki paylaşımı, yardımcı devlet, hizmette yerellik, hizmette halka yakınlık olarak ifade edilebilmektedir. İlke olarak subsidiarite ise birden çok düzeyde örgütlenmiş olan toplumsal ya da siyasal yapılarda eylem önceliğinin bireye yakın alt düzeylerde kalmasını, üst düzeylerin ancak alt düzey üstlendiği görevleri etkili olarak yerine getiremezse müdahale etmesini öngörmektedir.<sup>268</sup>

Bir diğer ifade ile subsidiarite, yerleşmenin tersine, yukardan aşağıya bir yetki devri sürecini değil; yetkileri önce en alt kademeyle bırakma, bu kademenin taşıyamadığını bir üste çekme biçiminde bir yapılanma süreci olarak

<sup>266</sup> Demircan S E. (Temmuz-Aralık 2007), a.g.m., s. 135-159

<sup>267</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e. s. 70

<sup>268</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 92

resmedilmektedir.<sup>269</sup>

Subsidiarite ilkesi, ekonomik etkinliği kaybetmeden yönetim faaliyetlerinin mekânsal dağılımını en geniş biçimde yaygınlaştırmayı amaçlamakta ve her yönetim faaliyetinin etkin olarak yönetebileceği, en alt yönetim düzeyinde yürütülmesini gerektirmektedir.<sup>270</sup>

Oxford İngilizce Sözlüğü bu terimi, merkezi otoritenin, görevlerin orta veya yerel düzeyde etkili bir biçimde yerine getirilememesi durumunda yardımcılık görevini üstlenmesi gerekliliği olarak açıklamaktadır.<sup>271</sup>

Yerellik (subsidiarite) kavramı siyaset sözlüğünde 20.yüzyılda yer bulmasına karşın, fikir bazında Avrupa'daki siyasal düşünce hareketleri kadar eski bir entelektüel geçmişe sahiptir. **Montesquie, Locke, Tocqueville, Proudhon** gibi dünyayı etkileyen siyasal aktörler ve düşünürlerin fikirlerinde yerellik ilkesinin izlerini görmek mümkündür. Hatta Aristo'nun minimalist devlet fikri ile bu ilkenin öncüsü olduğunu söyleyenler bile vardır.<sup>272</sup>

Aristo'ya göre toplum, aile, köy ve kent-devlet olmak üzere üç gruptan oluşmaktadır. Aile, günlük ihtiyaçlara cevap vermekte, köy ise ailenin kapasitesini aşan ihtiyaçları karşılamaktadır. Kent-devlet ise, asıl önemli olan ve mükemmelliği sağlayabilen tek kurumdur. Söz konusu bu grupların görev alanları birbirini kesmemekte, sadece üst üste gelmektedir. Her grup sadece bir alt düzeyde tatmin olmayan ihtiyaçlara yönelik iş görmektedir.<sup>273</sup>

Sözcük olarak Latin askeri terminolojiye dayanan subsidiarite, yedekte, cephe gerisinde ana birliğe destek olacak şekilde bekletilen yedek askerler anlamına gelen "subsidium" (yardımlaşma) kökünden türemiştir. Kavram daha sonra Alman Kalvanistler tarafından otonomilerini savunmak için kullandıkları bir araç olmuştur. Benzer düşünceler 19. yüzyılda Hollanda'lı Kalvanistler tarafından da ileri sürülmüş, onlar ilkeyi, laik devlete karşı sosyal bağımsızlığın bir aracı olarak kullanmışlardır.

<sup>269</sup> **Güler A B.** Devlette Reform. Mimarlar Odası Sunuşu, Ankara, **Mart 2003**, s. 19

Erişim: <http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf>

<sup>270</sup> **San G.** AB ve Yerel Yönetimler Bağlamında Subsidiarite İlkesi. Yerel Siyaset Dergisi, S. 19

Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com> 20.04.2008

<sup>271</sup> **Sayın D.** Hizmette Yerellik, Bölgecilik.

Erişim: [http://denizsayin.gen.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=347&tipi=16&sube=0](http://denizsayin.gen.tr/genel/bizden_detay.php?kod=347&tipi=16&sube=0) Erişim Tarihi:

25.04.2009

<sup>272</sup> **Apan A.** AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi. Türk İdare Dergisi, **Mart 2006**, S. 450, s. 29-

41

<sup>273</sup> **Kaya Y.** (2006), a.g.t., s. 49

Sözcük daha sonra liberal düşüncelerden etkilenen teologlar tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Katolik Sosyal Düşüncesi kavrama farklı bir boyut kazandırmıştır. Önce 1891 tarihli Encyclicals Rerum Novarum'da ve özellikle 1931 tarihli Papa Pius XI' in Quadragesimo Anno adlı fetvasında ilke bir hukuk ve sosyal doktrin olarak geliştirilmiştir. 1931 tarihli fetva subsidiarite kavramını faşist devletin sosyal yaşama müdahalesini sınırlamak için Almanya' da ki laik kullanımına paralel şekilde kullanmaya başlamıştır. Bu fetvada;<sup>274</sup>

“Kişinin kendi yönlendirmesi ve gücü ile başarabileceklerinin ondan alınarak toplumun görevi haline getirilmesi adaletle bağdaşmaz... Toplumsal işlevler yerine getirilirken, toplumsal yapının öğeleri korunmalı ve hiçbir zaman bu yapılar dağıtılıp birlik içinde eritilmemelidir...” şeklinde ifadeler kullanılarak toplumsal yapılanmada bireyi merkeze aldığı açık işaretlerini vermektedir. Yine aynı fetvada, “toplumun sadece bireylerin yan yana gelmesinden oluşan bir yapı olmadığı, piramitsel ve dikey olarak sınıflandırılmış toplumsal yapıların var olduğu” belirtilerek, ilkenin katmanlaştırılmış bir toplum yapısını korumaya yönelik bir amacının olduğu da ortaya konmuştur.

Aynı düşüncenin devamı olarak 1961 yılında Papa John XXIII, “İnsanın tüm sosyal kurumların taşıyıcısı, oluşturucusu ve hedefi olduğunu” bildirerek, toplumun birey için var olduğunu dolayısıyla devletin, bireyler ya da daha alt birimler tarafından yapılacak işleri sahiplenmemesi gerektiğini vurgulamıştır.<sup>275</sup>

Katolik dünyasının güçlü devletler karşısında ezilmemek için geliştirdiği bu kavram, aslında, yüzyıllar süren bir geleneğin devamı niteliğindedir. Nitekim kuvvetlerin ayrımı, korporasyonlar gibi, devletin aşırıya kaçan gücünü kontrol eden modern demokrasilerin, olmazsa olmaz başka kurumları da kilise tarafından yüzyıllar süren Ortaçağ boyunca geliştirilmişlerdir. Bu bağlamda Katolik kökenli subsidiarite ilkesi de kitleler tarafından benimsenerek, devlet tarafından sağlanan toplumsal hizmetlere alternatif olan her türlü hizmet anlamına gelmeye başlamıştır.<sup>276</sup>

Hizmette halka yakınlık (subsidiarite) ilkesi, 1988 yılından başlayarak, Avrupa Birliği Antlaşması'nın (ABA) kabulünden önceki döneme kadar yoğun tartışmalara

<sup>274</sup> **Özcan M.** Subsidiarite İlkesinin AB'de Uygulanması. The Journal of Turkish Weekly (Electronic Journal) Erişim: <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=22>

<sup>275</sup> **Özcan M.** a.g.m.

<sup>276</sup> **Çizakça M.** “Subsidiarity”; Avrupa Topluluğu'nun Üç Temel İlkesi'nden Biri, Hakkında Kısa Bir İnceleme. Tüsev Bülteni, Eylül 2001, S. 6

konu olmuştur.<sup>277</sup> Subsidiarite ilkesinin Avrupa Birliği içerisinde tartışılmasında Alman eyalet temsilcilerinin büyük etkisi olmuştur. Gerçekten Avrupa Birliği çatısı altında, sahip buldukları ve egemenlik haklarından doğan bir takım yetkilerini yitirmekten kaygı duyan Alman federe devletleri (lander), subsidiarite ilkesini bir kurtarıcı olarak görmüştür. Bunun dışında kamu kesiminin bir bütün olarak küçültülmesi istekleri karşısında devlet kavramının sorgulanmaya başlanması kadar Doğu Bloku'nun çözülmesi ve Avrupa Birliği'nin "ekonomik" birlikten "politik" birliğe geçiş ile siyasal bir örgüt olması da, bu ilkenin Avrupa Birliği içinde tartışılmasına neden olan gelişmelerdir.<sup>278</sup>

Yerellik ilkesi, Avrupa'da devlet üstü düzeyde bütünleşme eğilimleri ile devlet altı düzeyde yerelleşme ve bölgeselleşme akımlarının eş zamanlı olarak ortaya çıktığı bir dönemde bütünleşme ile yerel çoğulculuğu uzlaştırma amacına hizmet etmektedir.<sup>279</sup>

Birlik çerçevesinde, yerellik ilkesinden beklenen temel amaç, Birliğin üye devletleri arasında yetki ve görev paylaşımını belirlemektir. Bu bağlamda mümkün olduğu ölçüde karar mekanizmalarını vatandaşa yakınlaştırmak; üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve haklarını korumak, yurttaşlara Avrupa'nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamaktır.<sup>280</sup>

Kavramın antlaşmalarda geçtiği sürece bakacak olursak; yerellik ilkesi, her ne kadar Maastricht Antlaşması ile özellikle vurgulanmış olsa bile ilk defa bu antlaşma ile resmîyet kazanmamıştır.<sup>281</sup> Avrupa Kömür Çelik Antlaşması'nın 5. maddesinde subsidiarite ilkesi embriyonik formda mevcuttur.<sup>282</sup>

Avrupa Tek Senedi ile AET Antlaşması'nın çevre ile ilgili düzenlemeleri içeren 130r (4) madde hükmü düzenlenirken adı konulmuş olmasa da subsidiarite ilkesi anayasal anlamda, anlam ve içerik olarak ortaya çıkmıştır. Bu maddeye göre,<sup>283</sup>

"Topluluk çevreye ilişkin konularda, birinci fıkrada belirtilen hedeflerin gerçekleştirilmesi için eğer bu hedeflere üye devlet bazından ziyade topluluk bazında yapılacak düzenleme ile daha iyi ulaşılabilecekse o halde düzenleme yapacaktır."

<sup>277</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 286

<sup>278</sup> Özcan M. a.g.m.

<sup>279</sup> Sezer Ö. Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerelleşmeye Etkisinin Türkiye'de Yerel Yönetim Reformları Açısından Değerlendirilmesi. Yerel Siyaset Dergisi, S. 13  
Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com> Erişim Tarihi: 20.04.2008

<sup>280</sup> Şan G. a.g.m., s. 62-68

<sup>281</sup> Apan A. (Mart 2006), a.g.m., s. 29-41

<sup>282</sup> Özcan M. a.g.m.

<sup>283</sup> Özcan M. a.g.m.

Yerellik ya da hizmette halka yakınlık ilkesi, genel olarak demokrasinin ve özel olarak da yerel ve bölgesel demokrasinin bir güvencesi olarak Maastricht antlaşmasının 3/B maddesine konmuştur.<sup>284</sup> Amsterdam Antlaşmasıyla, 5. madde olan Maastricht Antlaşması'nın 3/B maddesi aynen şöyle demektedir;<sup>285</sup>

“Salt kendi yetki alanının bir parçasını oluşturmayan konularda, topluluk (birlik) yalnız yerellik (subsidiarite) ilkesine uygun olarak hareket eder. Yeter ki söz konusu önlemler ile varılan amaçlara, üye devletlerce daha iyi ulaşmak olanağı bulunmasın ve kapsamı ve etkisi açısından, bu konular birlik düzeyinde daha iyi ele alınabilsin.”

Gerek üye sayısı, gerek üstlendiği fonksiyonlar ve gerekse Brüksel'de istihdam ettiği devasa bürokrasisi ile AB, merkezîyetçi bir modelle fonksiyonunu yerine getiremez hale gelmiştir. AB içinde bir görev ve yetki dağılımının yapılması ve AB amaçlarının gerçekleşmesinde ve demokrasinin devam ettirilmesinde milli devletlerle birlikte mahalli idarelerin de rol almaları gerekli hale gelmiştir. AB ve milli devletler ancak mahalli düzeyde yeterli etkinlik ve demokratiklik içinde yerine getirilemeyen hizmetler konusunda görev almalıdır.<sup>286</sup>

Gerçektende antlaşmada subsidiarite ilkesinin yer alması bir tesadüf değildir. Çünkü ilkenin Avrupa'nın siyasi birliğine giden yolu işaret eden bir özelliği vardır. Buna göre maddeden şu sonuçlara ulaşılabilir:<sup>287</sup>

a) Maddenin işlevsel olarak Birlik ile üye ülkeler arasında yetki paylaşımı bakımından bir sınır çizmeyi amaçladığı anlaşılmaktadır. Bu maddeye göre, eğer üye devlet tek başına tam olarak bir hizmeti gerçekleştiremeyecekse buna Birlik müdahale edecektir. Bu ilkeye göre, Birlik içinde her ülke geniş bir otonomiye sahip olacaktır.

b) Madde gerek merkezîyetçi görüşler gereksi âdem-i merkezîyetçi görüşler lehine yorumlanabilmektedir. Buna göre topluluk entegrasyonunu kuvvetlendirilmesini savunanlar, merkezi düzenlemelerin daha iyi sonuçlar doğuracağını söyleyerek yetkilerin kullanımını Birliğe yani merkeze bırakmak isteyebilir. Öte yandan, bireyin ve bölgenin özgürlüğünü savunanlar, yerel yönetimlerin daha iyi cevap olacağını söyleyerek yetkilerin üye ülkelere ve federatif bölgelere bırakılması yönünde ilkeyi

<sup>284</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 79

<sup>285</sup> Şan G. a.g.m., s. 62-68

<sup>286</sup> Koçdemir K. (Mart 2000), a.g.m., s. 55-89

<sup>287</sup> Barlas E, Karagöz B. Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve. Gazi Osman Paşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, Tokat, 2007, C. 2, S.1, s. 155-174

okuyabilir.

c) Maddeyle, genel olarak aşağıdan yukarıya doğru temellenen, bireysel özgürlüklerin önem taşıdığı bir idari yapılanma amaçlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bireyden aileye, aileden mahalleye, daha sonra belediyeye ve bölgeye doğru bir örgütlenme tasarlanmaktadır. Sonuçta bir önceki kademe bir sonraki kademenin alt kümesi olacak şekilde bir toplumsal yapı teşkil edilecektir.

d) Maddede yer alan yeterince yerine getirememe deyimi ile boyut ve etkileri kavramlarının muğlâklığı söz konusudur. Bunların neleri kapsadığına dair her hangi bir yasal düzenlemenin bulunmayışı, literatürdeki tartışma noktalarının önemli bir kısmını teşkil etmektedir

Subsidiarite ilkesinin Avrupa Birliği içerisinde artan merkeziyetçilik nedeniyle geliştirildiğini; sadece Birlik ile üye devletler arasındaki ilişkileri düzenleme gayesinde algılanması gerektiği ve ilkenin devletlerin iç işleyişine herhangi bir etkisi olmayacağı görüşünde olanlar bulunmasına rağmen, âdem-i merkeziyetçi kesimler, subsidiarite ilkesinin ulus-içi birimlere de uygulanabileceğini söylemektedirler.<sup>288</sup>

Burada şu hususu belirtmekte fayda vardır; yerellik ilkesi Avrupa hukukunda bazen Birlik karşısında üye ülkeler düzeyini, bazen de ulusal boyuttaki yerel düzeyi ifade etmek üzere kullanılmıştır. Anlaşılan o ki, Birlik merkezi dışındaki tüm siyasal ve yönetsel unsurlar yerel olarak kabul edilmekte ve merkez-çevre etkileşiminde çevreyi temsil etmektedir.<sup>289</sup>

Gerek Avrupa Birliği kurumlarının gerekse Avrupa Konseyi'nin büyük önem atfettiği “yerindenlik” ilkesi, yerel ve bölgesel yönetimlere daha çok yetki aktararak özerkliklerinin arttırılmasını öngörmektedir.<sup>290</sup>

Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da subsidiarite ilkesini, Şart'ın dördüncü maddesinin üçüncü paragrafında şu şekilde düzenlenmiştir;

**“Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz**

<sup>288</sup> Barlas E, Karagöz B. (2007), a.g.m., s. 155-174

<sup>289</sup> Parlak B. Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler. Özgür H, Parlak B. Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler. 1. Baskı, İstanbul, Alfa Aktüel Yayınları, Nisan 2006, s. 207

<sup>290</sup> Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004), a.g.m., s.38-51

**önünde bulundurulmalıdır.”<sup>291</sup>**

Görüldüğü üzere hizmette halka yakınlık prensibi, yetki ve görevlerin idari düzeyler arasında dağıtımında, son derece esnek bir yapılanmayı ve işbirliğini gerektirmektedir.<sup>292</sup>

Tabii ki burada belirtilen kıstaslar olan görevin kapsam ve niteliği ile ekonomik gereklilik ve yetkinlik ifadeleri üst otoritelerin yerel nitelikli konuları kendi yetkileri altına almalarında bir bahane olarak kullanabilmektedirler. Kavramlar muğlâk olmakla birlikte, üst otoritelerin hizmetlerin görülmesinde sürekli kendi lehlerine hareket etmelerini sağlayabilmektedir.

Bu nedenle, Subsidiarite ilkesi sadece yönetimler arası görev bölüşümünü tanımlamamakta, aynı zamanda üst düzeyde yer alan yönetimlerin alt düzey yönetimlerin yetkinlik ve kapasitelerini arttırmalarında onlara yön gösterici, yardımcı ve destekleyici olmasını da gerektirmektedir. 1994 yılı sonlarına kadar Avrupa Topluluğu Komisyon Başkanlığı yapan **Jaques Delors** bu konuya şu sözlerle dikkat çekmiştir.<sup>293</sup>

“Subsidiarite ilkesi, sadece üst düzeyde bulunan bir otoritenin, kendi başına hareket edebilecek durumda olan bir kişinin ya da bir topluluğun işlerine karışmasını sınırlandırmak anlamına gelmiyor; aynı zamanda, üst düzeydeki otoritenin, bu kişi ya da kurumlara kendilerini geliştirebilecek araçların sağlanması ödevini de içeriyor.”

Hizmette halka yakınlık ilkesinin özü gereğince; devlet ikincil planda kalacak, alt kuruluş görevini yapamadığı durumlarda ona yardım edecektir.<sup>294</sup> Üst düzey idarelerin alt düzey idarelere yapacağı bu yardım ve destek, yerel yönetimlerin özerkliğini özendirilen ve onları güçlendiren bir yardımdır.<sup>295</sup>

Bununla beraber ilke, özerk yerel yönetim geleneğine, yalnızca yeterli kaynaklar sağlayarak “pozitif yükümlülüklerin” gereğini yerine getirmek suretiyle değil; aynı zamanda merkezi idarenin, yerel yönetimlerin işlerine karışmasını engellemeyi de kapsayan “negatif yükümlülükler” yolu ile de katkıda bulunmaktadır.<sup>296</sup>

Avrupa Konseyi’nin netice itibarıyla subsidiarite ilkesi ile ne kastetmek istediğini anlayabilmek için, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Makamlar

<sup>291</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi. Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>292</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 288

<sup>293</sup> **Kaya Y. (2006)**, a.g.t., s. 48

<sup>294</sup> **Sayın D.** a.g.m.

<sup>295</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 288

<sup>296</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 288



Komitesi'nin bir uzman grubuna hazırlattığı “Hizmette Halka Yakınlık İlkesinin Tanımı ve Sınırları” başlıklı rapora bakmak gerekmektedir. Rapor özetle şu hususları içermektedir:<sup>297</sup>

“Hizmette halka yakınlık terimi bir siyaset felsefesidir. Bu felsefenin özünde, devletin kişinin mutluluğu için var olduğu fikri yer almaktadır. Bu felsefede temel fikir şudur; devlet yahut siyasi iktidar toplumun hücrelerini oluşturan, birey, aile, kent vb. çeşitli topluluklar kendi değişik ihtiyaçlarını karşılayamadıkları zaman işe karışabilir. Hizmette halka yakınlık ilkesi, sadece bir örgütlenme esası değil; önce, birey ile toplumun; sonra da toplum ile müesseselerin ilişkilerine uygulanan bir ilkedir. Kamu hizmetlerinin görülmesinde kaynakların daha rasyonel kullanılması ve halkın demokratik eğitiminin sağlanması amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik bir kavramdır.”

#### **II.3.3.4.4. Tam ve Münhasır Yetki**

Özerklik Şartı'nın dördüncü maddesinin dördüncü paragrafı yerel yönetimlere verilen yetkilerin niteliklerini vurgulamaktadır. Paragrafta, **“Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz”**<sup>298</sup> şeklinde bir açıklamaya gidilmiştir.

Kanaatime göre paragrafta belirtilen, yetkinin tamlığı, yerel yönetimlerin görevli olduğu bir konuda kesin ve yürütülebilir kararlar alabilmesiyle; yetkinin münhasırlığı ise, yerel yönetimlerin sahip oldukları yetkilerin başka bir idari birime verilmemiş kendine has yetkiler olmasıyla açıklanabilir.

Karar alabilme ya da işlem yapabilme yetkisi iki anlama gelmektedir; birinci anlamda yetki, idarenin görev alanını ve hukuki olanağını ifade etmektedir. İkinci ve daha dar anlamda yetki, idari kararların veya yapılacak işlemlerin hangi idari makam ve organlarınca yapılabileceğini veya alınabileceğini ifade etmektedir.<sup>299</sup>

Üstlendikleri hizmetlere ilişkin temel tercihleri yapma ve uygulama kararlarını da içerecek şekilde düzenleyici metinler dâhil olmak üzere kural oluşturma, planlama,

<sup>297</sup> Sayın D. a.g.m.

<sup>298</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>299</sup> Günday M. (1999), a.g.e., s. 107-108

personel, iç örgütlenme konularında yerel yönetimlerin merkez yönetiminin onayına gerek kalmadan uygulanabilir nitelikte kararlar almaları, yerel yönetimlerin gerçek anlamda demokratik ve güçlü kamu idareleri niteliği kazanmalarının vazgeçilmez koşuludur.<sup>300</sup>

Paragrafa göre, yerel yönetimlere yetki devri, bütün unsurları ile yerine getirilmelidir. Bu yetkiler, merkezi ya da bölge yönetimlerince ancak kanunların öngördüğü hallerde sınırlandırılabilir.<sup>301</sup>

Yerel yönetim kuruluşlarının organlarına icraî karar (kesin ve yürütülebilir karar) almak ve bu suretle bizzat hukuki durumları etkilemek güç ve yetkisinin tanınması, kamu tüzel kişiliğinin ve dolayısıyla özerkliğin olgunluğa eriştiğinin bir göstergesidir.<sup>302</sup> Tam yetkiye sahip bir makam görevini yerine getirirken yetkisine dayanarak başka bir kurumdan izin ya da onay almadan görevini yerine getirebileceği tek yanlı ve yürütülebilir kararlar alabilecektir.

Ancak idari kararlar, tek yanlılık ve icrailik ile beraber hukuka uygunluk karinesinden yararlanma ve yargısal denetime tabi olma<sup>303</sup> gibi özelliklere de sahiptirler. Bu nedenle idarenin bir parçası olarak yerel yönetimlerin kararları da yargı denetimine tabi olmaktadır.

Bunun yanında Özerklik Şartı yerel yönetimlere verilen yetkilerin, kanunlarda öngörüldüğü takdirde veya olağanüstü durumlarda sınırlandırılabilirliğini belirtmektedir. Şart'ın birçok paragrafında vurgulandığı gibi bu durumun bu paragrafta da vurgulanmasının sebebi yerel yönetimlerin bir siyasi birim değil idari birim olduğunun altını çizmektir. Aynı zamanda kanunlarda belirtilen durumlar dışında merkezi yönetimler veya bölgesel yönetimlerce yetki sınırlandırmasına gidilememesi yerel, bölgesel ve merkezi yönetimlerin birbirine bağlı hiyerarşiye tabi kuruluşlar değil, idare bütünlüğü içerisinde ama birbirinden bağımsız kararlar alabilen ayrı özerk kuruluşlar olduğunu belirtmektedir.

<sup>300</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 139

<sup>301</sup> Pıtırılı A. (Haziran 1989), a.g.m., s. 59-72

<sup>302</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 260

<sup>303</sup> Günday M. (1999), a.g.e., s. 97

#### II.3.3.4.5. Özel Yetkilendirilmelerde Dahi Takdir Hakkı

Şart'ın dördüncü maddesinin beşinci paragrafı “**Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır**”<sup>304</sup> demektedir, yani yetkilendirilme durumunda bile yerel yönetimlere takdir hakkı tanımaktadır.

Yerel yönetimler kimi durumlarda anayasa ya da kanunlarla devredilen merkezi nitelikteki kimi görevleri yerine getirmektedirler. Burada devlet yerel düzeyde kendi birimlerini oluşturmak yerine, belirli hizmetleri, özerkliklerini sınırlandırmadan, yerel yönetim teşkilatları aracılığıyla yürütmektedir.<sup>305</sup> Yukarıda değindiğimiz gibi, Şart'ın dördüncü maddesinin ilk paragrafında da yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluk verilebileceği hükmü düzenlenmiştir.

Maddenin bu paragrafı ile de birinci paragrafta uygun olarak yerel yönetimlerin merkezi veya bölgesel makamlar tarafından yetkilendirilebileceği ancak, yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin **yerel koşullara uyumlu olarak** kullanılabilmesinde imkânlar ölçüsünde yerel yönetimlere **takdir hakkı** tanınması gerektiği belirtilmektedir.

Takdir, hak sahibinin yetkilerinden kaynaklanan genel bir yetenektir ve özel hukuk alanında, gerçek kişilerde sınırsız denebilecek kadar geniştir. Böyle olunca tüzel kişiliklerin de bu yeteneğe sahip olması ve takdir haklarının bulunması doğaldır. İdare de bir tüzel kişilikler topluluğu olduğu için, hukukla bağlı olma durumunun olanak verdiği ölçüde bir “takdir yetkisi” ne sahip olması gerekli ve mümkündür. Bununla beraber idarenin sahip olduğu hakkın niteliğini tam anlamıyla vurgulamak için daha uzun bir formülle “takdir yetkisi”nin hukuk kuralları içinde **hareket özgürlüğü** demek olduğunu da gözden kaçırmamak gerekir.<sup>306</sup>

Yerel yönetimleri yönetme veya yerel nitelikli hizmetleri yerine getirme hakkı yerel yönetimlerde olduğundan veya bu hakkın kullanımı kendilerine verildiğinden, başka bir makamın yerel yönetimleri yetki alanlarına girmeyen bir konuda yetkilendirmeleri halinde, yerine getirilecek görevin yerel koşullara uyarlanması, yani

<sup>304</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>305</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 305

<sup>306</sup> **Özay İ H. (1996)**, a.g.e., s. 358

yerel koşullar göz önünde tutularak yetkilerin kullanılması, yerel yönetimlere bu konuda bir hareket özgürlüğü tanınması hakkı da doğal olarak doğacaktır.

Bu hareket özgürlüğünden kasıt ise **Cebe**<sup>307</sup>'nin deyimiyile, kamu hizmetinin yürütümündeki **yerindelik** koşullarının yerel yönetimlerin kendileri tarafından belirlenebilmesidir.

#### **II.3.3.4.6. Planlama ve Karar Alma Süreçlerine Katılım**

Şart'ın dördüncü maddesinin son paragrafı olan altıncı paragraf ise yerel nitelikli konularda yerel yönetimlerin planlama ve karar alma süreçlerine katılımını düzenlemektedir. Paragraf aynen şu ifadeye yer vermektedir;

**“Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır”**<sup>308</sup>

Planlama ussal bir yönetim biçiminin temelidir. Planlama ile yapılacak işin niçin, hangi koşullarda ve nasıl yapılacağına ve nelere gereksinme duyulacağına önceden karar verilmiş olur. **Podol**'a göre planlama “Ne yapılması gerektiğini, nasıl yapılacağını, ne zaman harekete geçileceğini ve sorumluluğu kimin üzerine alacağını belirtmek ve saptamaktır.”<sup>309</sup>

Burada bahsedilen husus yerel nitelikli kararların yürütülmesi değildir. Özerklik Şartı yerel nitelikli kararların uygulanması konusunda yerel yönetimleri genel yetkili olarak zaten düşünmektedir. Paragrafta belirtilen şekliyle bahsedilen konu yerel yönetimlerin değil merkezi yönetimlerin yetkisi dâhilinde olan konulardır. Ancak bu konuların yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konular olması gerekmektedir. Merkezi yönetimlerin yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren bu konularda planlama yapması veya karar alması süreci esnasında, olanaklar ölçüsünde **zamanında ve uygun yöntemlerle** yerel yönetimlere danışmasını öngörmektedir. Yani Şart merkezi yönetimlerin yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konularla ilgili kararların **istişari** kararlar olmasını uygun bulmaktadır.

Merkezi yönetimin yerel yönetsel otoriteler ile ilişkilerinin çerçevesini çizen

<sup>307</sup> **Cebe M S. (2006)**, a.g.t., s. 129

<sup>308</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>309</sup> **Tortop N, İsbir G E, Aykaç B. (1993)**, a.g.e., s. 51

başlıca faktörlerden biri, yerel yönetimlerin merkezi yönetime ulaşabilme yol ve yöntemleridir. **Ünlü**, bu konuda yaptığı bir değerlendirmede şöyle demektedir: “Şayet yerel yetkililer, kendilerini doğrudan veya dolaylı olarak bağlayan konularda merkezi kararların oluşmasında, karşılıklı bir etkiye sahiptirler, kamu hizmetlerinin şekillendirilmesinde de daha geniş yetki alanına sahiptirler demektir. Yok, eğer merkezi kararlar, yerel politikacılar dışında, daha çok bürokratlar arasında oluşturuluyorsa yerel yönetimler devre dışı demektir.”<sup>310</sup>

Plan hazırlanmasında ve uygulanmasında, demokratik yöntemlere uyularak, örneğin ilgili kuruluşların ve halkın görüşleri değerlendirilerek hazırlanan ve uygulanan planlar demokratik planlardır.<sup>311</sup> Ülke demokrasilerinin gelişiminde karar alma süreçlerinin tabana yaydırılması ve karar alınan konuda muhatapları ile doğrudan diyaloga girilmesi önemli bir husustur. Yerel yönetim temsilcileri o yörede yaşayan halkın çoğunluğunun iradesini oluşturmaktadırlar. Nitekim kendilerini ilgilendiren ve merkezi düzeyde alınması gereken kararlar için, yerel yönetimlerin ortak olarak kararların oluşumuna katılımı, kararların uygulanmasında ve benimsenmesinde etkili olacaktır. Bu durum demokrasinin gelişimine katkı sunduğu kadar, yerel özerkliğin güçlenmesine ve sunulacak hizmetlerde etkinliğin sağlanmasında da oldukça büyük fayda sağlayacaktır.

Bu açıdan bakıldığında, yerel yönetimlerin kendileri ile doğrudan ilgili konularda planlama ve karar alma süreçlerine katılabilmesi yerel özerklik, ülke demokrasisi ve kaynakların etkili kullanımı gibi birçok konuyla doğrudan ilintilidir.

### **II.3.3.5. Özerk Yerel Yönetimlerin Sınırlarının Korunması**

Tek paragraftan oluşan Özerklik Şartı'nın beşinci maddesi yerel yönetimlerin sınırlarının korunması ile ilgilidir. Paragrafta “**Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz**”<sup>312</sup> denmektedir.

Şart'ın bu maddesi dördüncü madde ile yerel yönetimlere verilen yetkilerin, yer bakımından korunmasına ilişkindir. Özerk yerel yönetim ilkesi gereğince yerel nitelikte

<sup>310</sup> **Parlak B. (Nisan 2006)**, a.g.e., s. 356

<sup>311</sup> **Tortop N, İsbir G E, Aykaç B. (1993)**, a.g.e., s. 59

<sup>312</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

kamusal hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yetki ve sorumluluk doğrudan veya dolaylı hiçbir müdahale olmaksızın yerel yönetimlere aittir. Sınırlara müdahale, dolaylı olarak yetki ve sorumluluklara müdahaleye yol açtığına göre, sınırlara müdahale de özerk yerel yönetim ilkesine aykırıdır<sup>313</sup> denilmektedir. Ancak uygulamada ortaya çıkan zorluklardan dolayı kimi zaman yerel yönetimlerin sınırlarında değişikliğe gitmek zorunluluk arz edebilmektedir.

Yerel yönetimlerde etkinlik, gereksinmelere cevap verme ve katılıma olanak sağlama gibi açılardan ideal yerel yönetim büyüklüğünün ne olduğu tartışma konusu olmaktadır.<sup>314</sup> Yerel özerkliğe verilen değere rağmen, Dünya’da, özellikle Avrupa ülkelerinde, küçük beldelerin idari bir birim olarak yetersizlikleri, yerel yönetimleri birleşerek yeni bir yerel yönetim birimi meydana getirmeye teşvik etmektedir.<sup>315</sup> Bunun yanında aşırı göç ve kentleşme gibi sebeplerden dolayı nüfus ve yerleşim alanı çok fazla büyümüş olan yerleşim yerlerinin yeniden bölümlenme yoluyla sınırlarını değiştirmek veya yerel yönetimleri belli kategorilerle kademelendirmek gibi yollara başvurarak yerel yönetimlerin sınırlarında değişikliğe gidilebilmektedir.

Yerel yönetimlerin yapılandırılmasında başlıca olarak, nüfus ve alan büyüklüklerinin ölçü alındığı görülmektedir. Nüfus bakımından getirilen ölçüt ülkeden ülkeye değişmekle beraber, asgari büyüklük yerel yönetimden hangi işlevlerin beklendiğine ve hangi hizmetlerin yerel görüldüğüne bağlı olarak değişmektedir. Coğrafi alan ölçütü ise belirli bir yüzölçümüne sahip olmayı içerdiği gibi, coğrafi ve topoğrafik yönden homojenlik, kültürel ve tarihsel özelliklerin benzerliği, kentsel ve kırsal gelişmişlik yapıları, kentsel göç gibi unsurları da kapsayabilmektedir. Ayrıca belli bir büyüklüğün altındaki yönetimler, kendilerinden beklenen hizmetleri yerine getirebilmek için gerekli olan teknik donanım, profesyonel kadrolara sahip olamamaktadır. Bu noktada sorun yönetsel verimlilik sorunu niteliğini kazanmaktadır.<sup>316</sup>

Birleşme/birleştirme terimi üç alt türe ayrılmaktadır. **Katma**, daha büyük bir belde oluşturulması amacıyla birbirine komşu iki veya daha fazla beldenin bir kısmının veya tamamının, muhtemelen lağvedilmeleri suretiyle birleştirilmeleridir. **Birleşmeye**

<sup>313</sup> Cebe M S. (2006), a.g.t., s. 131-132

<sup>314</sup> Köse H Ö. (Ocak-Mart 2004), a.g.m., s. 3-42

<sup>315</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 149

<sup>316</sup> Köse H Ö. (Ocak-Mart 2004), a.g.m., s. 3-42

**Zorlama**, daha geniş ve yeni bir yerel yönetim biriminin oluşturulması amacıyla, özellikle kırsal bölgelerde, iki veya daha fazla beldenin birleşmesi, birleştirilmesi veya kendi aralarında birleşmeye zorlanması olarak ifade edilebilir. **Yeniden bölünme**, mevcut beldenin sınırlarının ikinci planda kaldığı, yeni ve daha geniş bir ünitenin ihdas edilmesini ifade etmektedir.<sup>317</sup>

Yukarıda belirtilen bilgiler ışığında gerektiği durumlarda yerel yönetimlerin sınırlarında değişikliğe gidilmesi bazen zorunlu bir hal almaktadır. Etkin ve verimli bir hizmetin sağlanması için uygun yerel yönetim ölçeğinin sağlanması ve kaynakların dağıtımının buna göre yapılması daha uygun olabilmektedir.

Özerklik Şartı genel olarak yerel yönetimlerin sınırlarının bozulmasını yerel özerkliğe uygun görmemekte bunun yerine, Şart'ın onuncu maddesinde de belirtildiği üzere, yerel yönetimler arasında gönüllü işbirliği esasını benimsemekte ve yerel yönetim birliklerine bu konuda önem atfetmektedir. Ancak gereklilik ya da zorunluluk arz eden birleşme durumlarında ise birleşmede o yörede yaşayan yerel halkın rızasını aramaktadır. Bunu sağlamanın yöntemi olarak da başta referandum olmak üzere direkt halka başvuru yöntemlerine dikkat çekmektedir.

Bir arada yaşamak zorunda olan insanlar farklı özelliklere sahip bazı toplulukların meydana gelmesine sebep olmaktadır. Bir kısmı doğal bir tarzda ortaya çıkmış olup öteden beri mevcut bulunan, bir kısmı da idari ve hukuki tasarruflar sonucu tarihsel bir gelişme içinde çeşitli şekillerde oluşturulan bu topluluklardan<sup>318</sup> yerel nitelik arz edenlere yerel topluluklar denmektedir.

Yerel yönetimlerin var olmasındaki organik sebep yerel insan topluluklarının varlığıdır. Doğal olarak herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları, aynı zamanda organik anlamda belirli bir yerel topluluğun da sınırlarını oluşturmaktadır. Bu sebepten ötürü, bu düzenleme ile yerel yönetim biriminin organik anlamda kaynağını oluşturan yerel topluluğun, nereden başlayıp nerede biteceğine yine o topluluğun kendisinin demokratik olarak karar vermesi gerektiği yani yerel yönetimlerin sahip oldukları kimliklerini koruyabilmeleri güvence altına alınmaya çalışılmıştır.<sup>319</sup>

<sup>317</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 149-151

<sup>318</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 11

<sup>319</sup> Cebe M S. (2006), a.g.t., s. 131

### II.3.3.6. Özerk Yerel Yönetimlerde İç İdari Örgütlenme ve Personel Yapısı

Yerel yönetimlerde personel yönetimi açısından yerel özerklikten bahsedebilmek için, yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmelerini kendi iradelerince biçimlendirebilmeleri ve uygulamayı yönlendirebilmeleri gerekmektedir.<sup>320</sup> Şart'ın bu bölümünde, yerel yönetimlerin, yerel gereksinmelere uyum sağlayabilecek yönetim yapılarını serbestçe belirleyebileceklerini belirten ilkeler yer almaktadır.<sup>321</sup> Özerklik Şartı'nın altıncı maddesi toplam iki paragraftan oluşmaktadır. Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar başlığını taşımakta olup, yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmelerini oluşturmalarını ve yerel yönetimlerde ki istihdam politikasını açıklamaktadır.

#### II.3.3.6.1. Yerel Yönetimlerde İç İdari Örgütlenme

Altıncı maddenin ilk paragrafı **“Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hanel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir”**<sup>322</sup> şeklinde düzenlenmiştir.

Şart yerel yönetimlerin iç idari örgütlenmelerini kendilerinin kurabilmesi için iki şartı ön koşul olarak belirtmektedir. Bu iki şart **“yerel ihtiyaçlarla uyumlu olmak ve etkin idare sağlamak”** olarak sıralanabilir.

Örgütler, amaçlarına ulaşmak ve öngörülen planlarını sonuçlandırmak amacı ile kurulurlar. Amaçlarına ulaşmak için teknik, parasal, malzeme ve personel olanaklarına sahip olmak zorundadırlar. Bu olanakları etkili, dengeli, yararlı ve verimli biçimde değerlendirmek isterler. Örgütün politikasının, amaçlarının, program ve bütçesinin gerçekleştirilmesi için zorunlu olan personelin sağlanması gereklidir.<sup>323</sup> Yönetimsel örgüt niteliğindeki yerel yönetimlerinde belli amaçlarına ulaşabilmesi için, kendine göre düzenleyebileceği uygun örgüt yapısına ve personele ihtiyacı bulunmaktadır.

Yerel nitelikli ihtiyaçlar benzerlik göstermesinin yanında farklılıklarda göstermekte ve öncelik sıraları yöreden yöreye değişebilmektedir. Bu durumda yerel

<sup>320</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 664

<sup>321</sup> Zengin E. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye (Yasal Açısından Karşılaştırma). Türk İdare Dergisi, Haziran 1994, S. 403, s. 195-204

<sup>322</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>323</sup> Tortop N. Personel Yönetimi. 6. Baskı, Ankara, Yargı Yayınları, 1999, s. 249



yönetimlerin de iktidar oldukları yörede yerel talepleri optimal seviyede karşılayabilmesi için, yörenin koşul ve ihtiyaçlarına uygun bir şekilde yönetim yapısını oluşturması elzem bir durum oluşturmaktadır.

Bu durumda yerel yönetimler, kendi teşkilat yapılarını kendileri belirleyeceklerdir. Ancak, kendi takdir hakları kısıtlanmayacak şekilde, merkezi yönetimce, teşkilatlanmada belirli standart çerçeveler getirilebilecektir.<sup>324</sup>

Bununla beraber yerel yönetimlere kendi iç idari örgütlenmelerini kendilerinin yapabilmelerinin önünün açılmasıyla bu uygulamanın suiistimal edilebileceği de bir hakikattir. Adam kayırma veya başka nedenlerle belli kişilere yönetici sıfatı verebilmek için gereksiz birimlerin oluşturulmasından veya oluşturulan birimlerde gereksiz personel alımıyla, bu birimlerin şişirilmesinden kaçınılmalıdır.

Yerel yönetimlerde yerinde istihdamı gerçekleştirmek amacıyla, kadroların görev, yetki ve sorumlulukları ile bu kadroların gerektirdiği eğitim ve öğretim, bilgi ve beceri ile aranacak diğer niteliklerin önceden belirlenerek açıklığa kavuşturulması norm kadro (standart kadro) çalışmalarıyla gerçekleştirilmektedir.<sup>325</sup>

Kamu yönetimi sözlüğünde, norm kadro (standart position) ile ilgili olarak, “standart hale getirilmiş tipleştirilmiş, kadro görev olarak açıklanmaktadır. Norm kadro düzeni, iş çözümlenmeleri ve görev tanımlarına dayanılarak yapılan değerlendirmeler sonucunda, kurumların hizmet birimleri ve yerleri itibarıyla ihtiyaç duydukları kadroların sayısal ve niteliksel açıdan belirlenmesi, standart bir ölçüye bağlanmasıdır.”<sup>326</sup>

Bunun yanında, hızla artan nüfus ve kentsel bölgelere doğru göçler, sosyo-ekonomik ve kültürel alandaki değişim ve gelişimler ihtiyaçların artmasına ve çeşitlenmesine yol açmaktadır. Oluşturulacak olan yapıda idari birimler, hizmetin karşılanmasına yönelik olmalı, şayet yeni oluşacak ihtiyaçları karşılamak için yeni birimlerin oluşturulması gerekiyorsa bunu gerçekleştirmeyi sağlayıcı esnek bir yapı oluşturulmalıdır.

<sup>324</sup> Pıtırılı A. (Haziran 1989), a.g.m., s. 59-72

<sup>325</sup> Şanlı T. Avrupa Birliği Yolunda Geçmişten Günümüze Belediye Personel Sistemi. Türk İdare Dergisi, Aralık 2005, S. 449, s. 161-168

<sup>326</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 637-638

#### II.2.4.6.2. Yerel Yönetimlerin Personel Politikası

Şart'ın altıncı maddesinin ikinci paragrafı “**Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkân verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır**”<sup>327</sup> demektir.

Aslında Avrupa Konseyi bünyesinde ortak bir personel politikası üretme çalışmaları daha eskilere dayanmaktadır.

Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerden İngiltere, Almanya, Fransa, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg mahalli idare personel sendika temsilcilerinden oluşan mahalli idare Avrupa Federasyon Birliği tüm Avrupa ülkelerinde geçerli olabilecek bir mahalli idare personeli tip statüsü hazırlama girişiminde bulunmuştur. Statünün amacı, üye ülkelerin yerel yönetimlerinin memurları ile ilişkilerinin sağlanmasında bu statüye referans olarak başvurmasına yardımcı olmaktır. Hazırlanan statü, memurların görevleri, hakları, disiplin, personelin temsili, mesleki çıkarlar, aylık, uyuşmazlık gibi 17 başlık altında ve 73 maddeden oluşmaktadır. Hazırlanan tip statünün ilkeleri Avrupa Konseyi Mahalli ve Bölgesel Daireler Konferansının 1982 Ekim'de yapılan genel kurul gündemine de getirilmiştir.<sup>328</sup>

Kamu hizmetlerinin yerel ve ortak nitelikli tanımı içinde yerele bağlı olarak hizmetlerin kesintisiz ve verimli olarak yerel halka sunulabilmesi, şüphesiz işin gerektirdiği “nitelikli personel” ve en uygun personel rejimi ile ilintilidir.<sup>329</sup> Yerel yönetimlerin seçilmiş yöneticileri, merkezi idarenin atama ile işbaşına gelen, dalında uzman yöneticilerinin aksine, yerel yönetimlerin faaliyet alanları hakkında uzman olmayan, değişik mesleklerden gelen kimselerdir. Bu nedenle yerel yönetimlerin başarısı için personel seçimi ve eğitimi büyük önem kazanmaktadır.<sup>330</sup>

Kamu görevlilerinin niteliği yerel kapasitenin temel boyutunu oluşturmaktadır. Kamu personelinin niteliği yetenek ve bilgilerinin fonksiyonudur. Bu da genel olarak eğitim düzeyleri, aldıkları eğitim programları ve deneyimleri ile ölçülmektedir.<sup>331</sup>

Şart'ın bu paragrafında dile getirildiği üzere yerel yönetimlerde çalışacak

<sup>327</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>328</sup> **Tortop N. (1999)**, a.g.e., s.239-241

<sup>329</sup> **Toprak Z. (2006)**, a.g.e., s. 239

<sup>330</sup> **Cebe M S. (2006)**, a.g.t., s. 136

<sup>331</sup> **Güner A, Yılmaz S.** Türkiye'de Yönetimler Arası Mali Transfer Sisteminin Sorunları. Vergi Sorunları Dergisi, **Ekim 2004**, S. 193, s. 195-202 Erişim: [www.vergisorunlari.com.tr](http://www.vergisorunlari.com.tr)

personel için dört ölçü belirlenmiştir. Bunlar, **işe almada liyakat ve yeteneğe bakılması, çalışanlara yeterli eğitim olanaklarının verilmesi, uygun ve yeterli bir ücret verilmesi ve mesleki ilerleme olanaklarının bulunmasıdır.** Bu normlara uyulması yerel yönetimlerde hizmet kalitesini arttırdığı gibi çalışanlarda iş tatminini de arttırmaktadır. İş tatmini dolaylı olarak hizmetlerin yoğunluk ve kalitesine olumlu yönde etki edecektir.

İş tatmini, dışsal ve içsel tatmin olmak üzere incelenebilir. Dışsal tatmin; ücret, ekonomik ödüller, ücret güvencesi gibi çalışmanın karşılığında elde edilen tatmini; içsel tatmin ise, başarıma duygusu, kaliteyle ilgili amaçları gerçekleştirme, yeni çalışma yöntemlerine uyum gibi çalışma esnasında hissedilen tatmini ifade etmektedir. Bir tutum çeşidi olarak yüksek iş tatmini; bireyi örgüte sadakatle bağladığı, çalışanın işine dört elle sarılmasına imkân sağladığı, fiziksel ve ruhsal sağlığının korunmasına yol açtığını, ayrıca iş hayatı dışındaki hayatın kalitesini de arttırdığı varsayılır. Diğer taraftan iş tatminsizliğinin ise; çalışanın işten ayrılmasına, işgücü devrine, işçi problemlerine, hırsızlığa, işçi şikâyetlerine ve olumsuz bir örgütsel iklime yol açtığı varsayılmaktadır.<sup>332</sup>

#### **II.3.3.6.2.1. İşe Almada Liyakat ve Yetenek Şartı**

Yerel yönetimlerdeki vesayet denetimi alanlarından birisi olan personel konusundaki uygulamalara bakıldığında üç tür personel sisteminden bahsedilebilir. Bunlardan birincisi, merkezi yönetim denetiminin son derece sınırlı, dolayısıyla özerklik derecesinin yüksek olduğu, çalışanların yalnızca kendilerini işe alan yerel yönetime karşı sorumlu sayıldığı, ideal model olan **“Ayrı Personel Sistemi”**dir. İkincisi ideal modelin karşıtı, yerel yönetim çalışanlarının doğrudan merkezi yönetimin görevlileri olduğu, merkezi yönetimin kamu görevlilerini kamu yönetimi bütünü içinde uygun gördüğü her hangi bir kuruluştaki görevlendirebildiği **“Tek Personel Sistemi”**dir. Üçüncüsü ise, iki uç arasında yer alan, çalışanların yerel yönetimlerce işe alındığı, ancak personel sisteminin başından sonuna kadar merkezi yönetimin bir ya da birkaç kurumu aracılığıyla yönlendirildiği ve denetlendiği **“Birleşik ya da Karma Personel Sistemi”**dir. Bu sistem ülke uygulamalarında ülkelerin yapılarına göre farklı

<sup>332</sup> **Deniz M.** Bir Tutum Çeşidi Olarak İş Tatmini. **Tikici M.** Örgütsel Davranış Boyutlarından Seçmeler. 1. Basım, Nobel Yayınları, Ankara, 2005, s. 311

özgünlükler gösterebilmektedir.<sup>333</sup>

İhdas edilen kadroların kullanılması, hizmete alma ve atama işlemleri ile gerçekleştirilir. Hizmete alma, kadroya uygun kişileri bulma ve tespit sürecini ifade eder. Atama ise, seçilen uygun kişinin mevcut kadro ile ilişkilendirilmesidir. Kişi bu işlemle memurluk statüsüne girmekte ya da bu statüye girmiş olan memur belli bir makam ve göreve getirilmektedir.<sup>334</sup> Bu durumda kişinin kadroyu ne derece hak ettiğinin bu kadroya yerleşmesinin şartlarının ne olduğunun tespit edilmesi gerekmektedir.

Kadro herkesin serbestçe oturabileceği boş bir koltuk değil, ancak belli niteliklere sahip kişilerin işgal edebileceği bir hizmet yeridir.<sup>335</sup> Çağdaş personel yönetiminin vazgeçilmez unsurlarından biri olan liyakat ilkesinin somut bir ifadesi olan norm kadro uygulaması ile adama göre iş yerine, tanımı yapılmış, standartları ve nitelikleri belirlenmiş işe ve pozisyona göre uygun kişinin seçilmesi amaçlanmaktadır.<sup>336</sup>

Kamu görevlerinin en iyi biçimde yerine getirilmesi için her görevin farklı niteliklerine uygun elemanların bulunması gerekir. Yeterlik ilkesi gerekli nitelik ve yeteneklere sahip en yeterli kimselerin göreve alınmasını gerektirmektedir. Personel istihdamında göreve en uygun kişinin seçimi için, açık görevlerin ilgililere duyurulması, aranan niteliklerin makul ve yapılacak görevle ilgili olması, aranan nitelikleri taşıyan herkese başvuru hakkı tanınması, başvuran adayların yeterlik ve yeteneklerine göre sıralandırılmasına olanak verecek bir seçme metodunun uygulanması ve sonuçların duyurularak itiraz hakkının tanınması gerekmektedir.<sup>337</sup>

Liyakat ilkesi, memurluk mesleğine girişte ve bu meslek içinde yükselişte kayırcılığı ve partizanlığı önleyen ve memurların tarafsızlığını sağlayan bir ilke<sup>338</sup> olarak karşımıza çıkmaktadır.

<sup>333</sup> Şanlı T. (Aralık 2005), a.g.m., s. 161-168

<sup>334</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 641

<sup>335</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 638

<sup>336</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 188-189

<sup>337</sup> Tortop N. (1999), a.g.e., s. 47-48

<sup>338</sup> Günday M. (1999), a.g.e., s. 393

### II.3.3.6.2.2. Eğitim Olanaklarının Tanınması

Yerel yönetim personelinin eğitiminin amacı mesleki yeteneklerini iyileştirmektir. Bu idarelerin yüksek düzeyde, etkin biçimde hizmetlerini yürütebilmeleri iyi yetişmiş personele bağlıdır. Yerel yönetimlerce yapılacak eğitimlerde, tüm personel eğitimden faydalanabilmeli, personele eğitim için gerekli zaman sağlanmalı, eğitimle ilgili tüm giderler kurumca karşılanmalı ve gerekli materyaller temin edilmeli ve muhakkak eğitim ile yükselme arasında sıkı bir ilişki olmalıdır.<sup>339</sup>

### II.3.3.6.2.3. Uygun ve Yeterli Miktarda Ücret

Ücret, çalışana hizmeti karşılığında ödenen paradır. Dünyanın her yerinde ücret sorunu, personel yönetiminin en tartışmalı konusudur. İngiliz **Tomlin**, “Yeter sayıda ve nitelikte eleman hizmete çeken ve onları hizmette alıkoyan ücreti”, bir diğer İngiliz olan **Priestley** ise “hem çalışanlar ve hem de toplum tarafından kabul edilen ve kamu yönetimini etkin kılan ücreti” adil ücret olarak tanımlamaktadırlar. İyi bir ücret sisteminin özellikleri ise şu şekilde sıralanabilir.<sup>340</sup>

Aylık ve ücretler miktarca yeterli olmalı, ücretler fiyat dalgalanmalarını izleyebilmeli, ücretler arasında bir iç denge bulunmalı, çalışan aylıkları özel girişimlerde ödenen ücretlerle uyumlu olmalı, en yüksek aylıkla en düşük aylık arasında kabul edilebilir uzaklık bulunmalı, bazı hallerde ücretler iklim, mahrumiyet gibi koşullar nedeniyle bölgelere göre farklı olmalı ve çalışanın aile durumu (aile yardımı, çocuk zammı, ölüm-doğum yardımı vs.) ücret sisteminde göz önünde bulundurulmalıdır.

Ücret tatminsizliği, bireyde memnun olmama durumunu oluşturmaktadır. Birey, herhangi bir nedenle ortaya çıkan bu sonuca uygun hareketi seçecektir. Kendince ortaya çıkan eşitsizliği dengelemeye çalışacaktır. Ücret konusundaki tatminsizlik, ilk önce bireyin işe karşı ilgisinin zayıflamasına, daha sonra başka iş alternatifleri varsa oralara geçmeye çalışacaktır. Başka iş alternatifleri bulunamıyorsa farklı aktif veya pasif dirençler göstermeye devam edecektir.<sup>341</sup>

Bu nedenle kişiye, yapılması lüzum eden hizmeti gereği gibi yerine

<sup>339</sup> **Tortop N. (1999)**, a.g.e., s. 252-254

<sup>340</sup> **Tortop N. (1999)**, a.g.e., s. 107-109

<sup>341</sup> **Deniz M. (2005)**, a.g.e., s. 3326

getirtebilmek için kişinin işine sahip çıkması gerekmekte ve bu durum öncelikle ücret tatmini ile mümkün olabilmektedir.

#### **II.3.3.6.2.4. Mesleki İlerleme Olanaklarının Tanınması**

Yükselme, bir personelin konumunda meydana gelen yetki ve sorumluluk artışıdır. Unsurları ne olursa olsun iyi işleyen, nesnel kurallara dayanan bir yükselme sistemi, personeli verimli çalışmaya bilgi ve yeteneklerini geliştirmek için çaba harcamaya yönelten iyi bir teşvik unsurudur. Planlı bir yükselme sisteminin amacı da yeterliği üstün olan memurların gelişmelerine ve yükselmelerine fırsat vermektir. İyi bir yükselmenin ilkeleri ise şu şekilde sıralanabilir:<sup>342</sup>

Personel çok sayıda kişi arasından seçilmeli, üst makamlara yükselme olanakları açık olmalı, çalışanlar yeteneklerini geliştirmeye teşvik edilmeli, ölçüler nesnel olmalı ve en yeterliler seçilip yükseltilmeli, çalışanlar yükselme olanak ve koşullarından açık şekilde haberdar olmalı ve herkese eşit fırsat verilmeli, yürütücü makamlar yükselme konusunda birinci derecede söz sahibi olmalıdır.

Çalıştığı meslekte yükselme imkânı bulamayacağını bilen kişi daha yüksek kademelere gelmek için gayret göstermeyecek ve kendini ispatlama veya kendini geliştirme ihtiyacı duymayacaktır. Bu durumda kişi verilen görevi de gereğince sahiplenmeyecektir. Bu nedenle kişinin yükselmesine fırsat verilmeli ve bu yolla hizmetlerin kalitesinin artırılması sağlanmalıdır.

#### **II.3.3.7. Özerk Yerel Yönetimlerde Seçilmiş Temsilcilerin Görev**

##### **Koşulları**

Özerklik Şartı'nın yedinci maddesi yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları başlığını taşımaktadır. Yerel düzeydeki sorumlulukları kullananlar seçilmişlerdir. Bu nedenle bu madde de sorumlulukları kullanma koşulları adı altında seçilmişlerin görevleri ile ilgili koşullara açıklık getirilmiştir. Madde toplam üç paragraftan meydana gelmektedir.

---

<sup>342</sup> **Tortop N. (1999)**, a.g.e., s. 121-122

### II.3.3.7.1. Serbest Hareket Edebilme İlkesi

İlk paragrafta “Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir”<sup>343</sup> denmektedir. Kanaatimce paragraf biraz muğlâk olmakla birlikte, görev koşullarının ne olduğu konusu da epeyce geniş bir anlam ifade etmektedir.

Paragrafla, yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcilerinin, statüsü, bunların yetkilerini kullanabilmeleri için gerekli güvencelerin sağlanması gerektiği düzenlenmiştir.<sup>344</sup> Görev ve yetkilerini serbestçe yerine getirmek, yasal güvencenin en önemli unsurudur.<sup>345</sup> Seçilmiş yerel yönetim temsilcilerinin görev koşullarını sınırlayıcı her türlü fiili hareket ve kanuni düzenlemelerde bulunmak yerel özerkliği zedelemektedir. Bu nedenle özerk yapıyı oluşturmak ve korumak için yerel yönetimlerin görev koşullarının, serbest karar alabilecekleri ve serbest hareket edebilecekleri bir yapıda olması gerekmektedir.

Yerel karar ve hareket serbestîsi, yerel yönetimlerin idari özerkliğinin zorunlu bir sonucu olup, merkezi idarenin müdahalesi olmaksızın yerel yönetimlerin karar verme kabiliyetlerini anlatmak üzere kullanılan bir terimdir. Yani yerel yönetimlerin, yerel topluluğu ilgilendiren konularda, serbestçe, merkezi idarenin müdahalesi olmaksızın, kendi değerlendirmeleriyle ve kendi sorumlulukları altında karar verme yetkisine sahip olmaları ve görevlerini yerine getirmeye yetecek mali kaynaklarla donatılmış olmalarını ifade etmektedir.<sup>346</sup>

Merkezi idarenin yerel karar ve hareket serbestîsine müdahalesinin muhtemel birçok kurumsal göstergeleri bulunmaktadır. Bunlar arasında, yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin genel kanuni çerçevesi, merkezi idare tarafından yapılan genel denetim ve gözetim düzenlemeleri ve merkezi yardımın yapısı örnek olarak verilebilir.<sup>347</sup> Merkezi yönetimler bu yollardan birini veya birkaçını birlikte kullanarak yerel yönetimlerin organları üzerinde baskı kurabilmekte ve yerel düzeyde hareket serbestîsini engelleyebilmektedirler.

Merkezi yönetimlerin çıkardığı engellerin dışında da bazı faktörler yerel hareket

<sup>343</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>344</sup> **Cebe M S. (2006)**, a.g.t., s. 138

<sup>345</sup> **Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004)**, a.g.m., s. 38-51

<sup>346</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 261

<sup>347</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 262

serbestîsini engelleyebilmektedir. Örneğin, yerel yönetim temsilcileri çoğu zaman bir siyasi parti adı altında seçilmektedir. Yerel düzeyde seçilmişler, bağlı oldukları siyasi partinin il veya merkez örgütünün baskısı altında kalabilmektedir. Bu baskı altında sağlıklı ve serbest hareket ederek karar vermesi her zaman mümkün olmayabilmektedir.

Yerel siyasetçiler seçim kampanyalarında yerel işadamlarının desteklerine ihtiyaç duyduğu oranda, onların çıkarları doğrultusunda hareket edebilecek bir işbirliği ağına girebilmektedirler.<sup>348</sup>

Toplanabilecekleri uygun yerlerin olması, kararlaştırılan yer ve zaman aralıklarında toplanıp çalışabilmeleri, görev ve faaliyetlerini yürütebilecekleri gerekli personel ve araçların varlığı da uygun görev koşullarının gereklilikleri arasında sayılabilmektedir. Bunların gereği gibi sağlanamaması durumlarında uygun görev koşullarından söz etmek mümkün değildir.

Ayrıca yerel düzeydeki temsilcilerin görev koşulları, bu maddenin ikinci ve üçüncü paragraflarında belirtilen görevin yürütülmesinden kaynaklanan şahsi kazanç kayıplarının giderilmesi, ücret ve sosyal güvencelerinin verilmesi ve görevlerine aykırı durumların önceden kanunla belirlenmesi gibi çeşitli şartların gerçekleştirilmesiyle de doğrudan bağlantılıdır.

### II.3.3.7.2. Mali ve Sosyal Hakların Tanınması

Yedinci maddenin ikinci paragrafı yerel düzeydeki seçilmişlerin mali ve sosyal haklarına ayrılmıştır. Paragrafta **“Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır”**<sup>349</sup> denmektedir. Yani bir diğer ifadeyle “yerel seçilmiş temsilcilerin görevlerini yerine getirirken yapacakları masraflar tazmin edilecek, ayrıca kaybı, ödeneği ve sosyal sigorta primleri ödenecektir.”<sup>350</sup>

Bilindiği gibi yerel yönetimlerde seçimle gelinen görevler, birçok ülkede, fahri olarak yapılan bir şeref hizmeti olarak görülmektedir. Ancak zaman içinde konuya

<sup>348</sup> **Tanyıcı Ş, Bulut Y.** Yerel Siyasette Aktörler: Kentleri Kimler Yönetiyor? **Bozlağan R, Demirkaya Y.** Türkiye’de Yerel Yönetimler. 1. Baskı, Ankara, Nobel Yayınları, **2008**, s. 328

<sup>349</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.** Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>350</sup> **İnaç H, Ünal F.** (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25



ilişkin görüşlerde değişiklikler olmuştur. 1950’de Fransız Danıştay’ının **“Her hizmet bir ücreti gerektirir”** şeklinde ortaya koyduğu ilke uygulamada yaygınlık kazanmıştır.<sup>351</sup>

Özerklik Şartı’nın da Fransız Danıştay’ının aldığı bu karara paralel bir düşünce içerisinde olduğu görülmektedir. Nitekim kazanç kaybının tazmini ya da yapılan işin karşılığında ücret ödenmesi gerektiğini düzenlemesi bu düşünceyi paylaştığının göstergesidir. Şart kazanç kaybının tazmini ve ücret ödenmesi arasında bir fark görmemiş olsa da kanımca bu kısımda ücret ödenmesi fikri daha doğru olacaktır. Çünkü yerel meclislerde halkı temsil edenler çok farklı eğitim ve kültür düzeylerinden olabildikleri gibi çok farklı gelir düzeylerinden de olabilmektedirler. Bu durumda yerel temsilci olarak yapılan iş aynı olmakla birlikte alınan kazanç kaybı karşılığı farklı olabilecek ve bu da adaletsiz bir durum yaratabilecektir. Ancak kazanç kaybının belli bir standarda bağlı olması ya da üst tavan uygulanması ile bu bir şekilde aşılabilir de en uygunu yapılan hizmet karşılığında belli bir ücret verilmesidir. Verilecek olan ücretin ise görevle orantılı, emek ve zaman kaybının değerini karşılayabilecek bir miktarda olması makul olanıdır. Kişinin yaptığı görevden aldığı manevi hazzın yanında bir de görevin maddi doyuruculuğunun da olması gerekir.

Şart’a göre seçilmiş yerel temsilcilere, söz konusu görevin yürütülmesi ile ilgili yapılacak her türlü masrafın mali tazmininin de yapılması gerekir. Görevin gerektirdiği masraflar, yerine getirilen görevin niteliğine göre farklılıklar göstermekle birlikte, genel olarak konaklama, ulaşım, genel yönetim giderleri diyebileceğimiz kırtasiye araç gereçleri vb. sayılabilmektedir. Bu tazmin tek tek kalemler halinde yapılabileceği gibi, belli bir harcıraha tabi tutularak veya genel bir ödenek verilerek karşılanabilir. Önemli olan uygulanan yöntem değil, seçilmiş temsilcinin görevin gerçekleştirilmesi maksadıyla şahsı tarafından yüklendiği mali külfetin karşılanmasıdır.

Yerel düzeydeki seçilmişler belirli dönemler halinde seçilmektedirler. Paragraf bu seçilmişlerin görev sürelerine tekabül eden dönemlerde ücret almalarının yanı sıra bu ücretlere tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine de olanak sağlanmasını düzenlemektedir. Şart bu şekilde bir düzenlemeyle seçilmiş temsilciyi görevli olduğu dönem içerisinde sosyal güvenceye almaya çalışmaktadır.

---

<sup>351</sup> **Cebe M S. (2006)**, a.g.t., s. 140

### II.3.3.7.3. Görevlerine Aykırı İşlerin Kanunla Belirlenmesi

Yedinci maddenin üçüncü ve son paragrafı “**Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir**”<sup>352</sup> şeklinde düzenlenmiştir.

Özerklik Şartı bu paragrafta bir yandan yerel seçilmiş temsilcileri kanunsuz baskı ve yıpratmalara karşı korurken, diğer yandan idareyi ve yerel halkın menfaatlerini de yerel seçilmiş temsilcilere karşı korumaya çalışmaktadır.

Başkaları için mubah ve caiz sayılmış bulunan bazı davranışlar<sup>353</sup> yerel seçilmiş temsilcilerin görevleriyle her zaman bağdaşmayabilir. Yani bu kişiler, görevlerinden kaynaklanan bir takım yasaklara tabi tutulabilirler. Şart bu durumda, bu yasakların kanunla önceden tespit edilmesini istemektedir. Böylece seçilmiş temsilciler görevleriyle bağdaşmayan işlev ve faaliyetler hakkında bilgi sahibi olarak, görevleri esnasında kanunlarca yasaklanmış işlev ve faaliyetlerden uzak duracaklardır.

Şart’ın yerel temsilcilerin görevleri ile bağdaşmayan işlev ve faaliyetleri ilgili paragrafta tek tek saymayıp, Şart’a imza atıp onaylayan ülkelerin kanunlarında bu işlev ve faaliyetlere yer vermelerini istemesinin sebebi muhakkak ki ülkeler arasındaki sosyal, kültürel, ahlaki ve yönetsel farklılıklara dayanmaktadır.

Ancak ülkelere tanınan bu öncelik hakkının da çok katı bir düzenlemeye tabi tutulmaması gerekmektedir. Görev ile bağdaşmayan işlev ve faaliyetlerin temel hukuki değerlere uygun olarak kanunla belirlenmesi gerekmektedir.

### II.3.3.8. Özerk Yerel Yönetimlerin İdari Denetimi

#### II.3.3.8.1. Genel Olarak Denetim Kavramı

İdareyi oluşturan örgütler, ilk bakışta birbirlerinden ayrı ve parçalanmış bir görünüm gösterebilirler dahi, gerek kuruluş ve gerek görevleri yönünden birbirlerinden tamamen bağımsız olarak düşünülemezler.<sup>354</sup> Bu nedenle, yerel özerkliğin yüksek düzeylerde uygulandığı ülkeler de dâhil olmak üzere, merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde belli bir denetim ve gözetim (vesayet) uygulamaktadır.<sup>355</sup>

<sup>352</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>353</sup> **Günday M. (1999)**, a.g.e., s. 401

<sup>354</sup> **Günday M. (1999)**, a.g.e., s. 53

<sup>355</sup> **Aşgın İ H. (2006)**, a.g.t., s. 32

Denetim en kısa anlatımla, örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını saptamak üzere, bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırılması şeklinde tanımlanabilir. Bu süreçte yapılan işlemlerin örgütsel amaçlara, yönetsel kurallara ve hukuka uygunluğu araştırılır.<sup>356</sup> Diğer bir tanıma göre ise, bir kişi, kurum veya iktidarın, değişik yönlerden görünümünün, yapısının, işlerliğinin ve uğraşlarının, yanlışlık, çelişki, tutarsızlık veya eksiklik taşıyıp taşımadığının, yasalar, tüzükler, kararlar, kurallar ve akılcı yaklaşımlar çerçevesinde ölçülmesi, gözlemlenmesi ve izlenmesi için yapılan tüm faaliyetlere denetim denilmektedir.<sup>357</sup>

Yönetim bilimciler genellikle denetimi, yönetim faaliyetlerinin, kabul edilen plana, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun olarak etken bir şekilde yapıp yapılmadığını belirten araç olarak tanımlamaktadırlar.<sup>358</sup>

İdare Hukuku açısından denetim kavramı ise; kamu hizmetlerinin yasalara ve hizmetin gereklerine uygun yapılmasını sağlamak amacıyla yetkili kişi ve kurullar tarafından yapılan tespit ve düzeltme önlemleri olarak tanımlanmaktadır.<sup>359</sup>

#### II.2.4.8.2. Denetimin Nedenleri

Denetim genel olarak, hukuk devleti ilkesi, kanuni idare ilkesi, idarenin bütünlüğü ilkesi ve yönetimde açıklık ilkesi esasları çerçevesinde genel idari usullere göre yapılmalıdır.<sup>360</sup>

Denetim ihtiyacının nedenleri uygulanan denetim yöntemine ve denetimin kapsamına göre değişebilmektedir. Ancak genel olarak, kamu hizmetlerinin artması sonucu devletin toplum hayatındaki rolünün artması ile ortaya çıkabilecek olumsuzlukları giderme, düzenli kalkınma amacının gerçekleştirilmesi, devletin birliğinin ve ülke menfaatlerin korunması, kamu kaynaklarının boşa harcanmasının önlenmesi, yerel yönetimlerin korunması ihtiyacının ortaya çıkması, yerel yönetimlerdeki bilgi eksikliğinin giderilmesi ihtiyacı, ülke menfaatleriyle uyumlu bir biçimde dengeli ve sürekli bir gelişmenin sağlanması,<sup>361</sup> idarenin faaliyetlerinin hukuka

<sup>356</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 323

<sup>357</sup> Özer M A. Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler. Türk İdare Dergisi, Eylül 2004, S. 444, s. 139-177

<sup>358</sup> Tortop N, İsbir G E, Aykaç B. (1993), a.g.e., s. 160

<sup>359</sup> Demir O. Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki Vesayet Denetimi. Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, 2006, s. 13

<sup>360</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 19-43

<sup>361</sup> Saran U M. (Eylül 1995), a.g.m., s. 21-33

uygunluğunu sağlanması, kişi hak ve özgürlüklerinin korunması isteği ve düzeltme gayesiyle kusurları gösterip bunların tekrarına engel olma<sup>362</sup> gibi gayeler ile denetim yapılmaktadır.

#### **II.2.4.8.3. Denetimin Zamanı**

Denetim zamanı ile ilgili yapılan sınıflandırmada karşımıza üçlü bir kategori çıkmaktadır. Bunlardan biri olan ön denetimde (a priori), denetim söz konusu eylem ya da işlem gerçekleştirilmeden önce yapılmaktadır. Bu şekilde kararlar uygulamaya konulmadan ortaya çıkabilecek, istenmeyen sapmalar önlenilmekte veya sınırlanabilmektedir.<sup>363</sup> İşlemler yapılmadan önceki denetim, izin, müsaade, muvafakat ya da mütalaa şeklinde olmaktadır.<sup>364</sup>

Eylem veya projenin uygulanması sırasında yapılan denetime ise anında denetim denir. Anında denetimde sürecin çok belirgin olduğu söylenebilir. Bu süreçte ortaya çıkan sonuçların ölçülüp standartlarla karşılaştırılması yapılabilir. Doğrulayıcı eyleme başvurulabilir.<sup>365</sup>

Denetim zamanını incelerken karşımıza çıkan üçüncü kategori de sonradan denetim (a posteriori) yöntemidir. Bu denetim türünde, yöneticiye aksaklıkları ortaya çıkarıp, gelecekte tekrarlanmamaları için tedbir alma olanağı tanınmaktadır. Ancak bu denetim türünün olumsuz yönü başvurulacak doğrulayıcı eylemin geçmişte yapılan yanlışlıkları telafi etmede etkisiz kalabileceği ihtimalinin her an için bulunmasıdır.<sup>366</sup> Ancak işlem veya eylemin uygulamada kazandığı nitelik iyice belirginleşerek hukuksal açıdan değerlendirmeye olanak sağlaması sebebiyle sonradan yapılan denetimin daha etkili olduğu kabul edilmektedir.<sup>367</sup> Sonradan yapılan denetleme, tasdik, tasvip, iptal ve yürütmeyi durdurma şeklinde görülebilmektedir.<sup>368</sup>

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın sekizinci maddesinin ikinci paragrafı hukuka uygunluk denetimine ayrılmıştır. Hukuka uygunluk denetimi de a posteriori bir denetim olduğundan, Şart'ın kural olarak zaman yönünden diğer denetim türlerini tasvip etmediği düşünülebilir.

<sup>362</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 19-43

<sup>363</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 330-331

<sup>364</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 200

<sup>365</sup> Özer M A. (Eylül 2004), a.g.m., s. 139-177

<sup>366</sup> Özer M A. (Eylül 2004), a.g.m., s. 139-177

<sup>367</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 15

<sup>368</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 200

#### II.3.3.8.4. Denetimde Etkinlik Sorunu

Devletin görev ve sorumluluklarının artıp, sosyal devlet olgusunun gelişmesine bağlı olarak devletten taleplerin artması, buna karşılık kamu kaynaklarında her hangi bir artışın olmaması, toplumda savurganlık zihniyetinin hâkim olması gibi nedenler etkin denetim tekniklerinin gerekliliğine sebep teşkil etmiştir.<sup>369</sup>

Hukuka uygunluk denetiminde daha az hizmet sunan daha az hataya düşeceğinden, az hizmet sunan kamu görevlisi daha başarılı gibi görülebilecektir. Hukuka uygunluk denetimi yalnız yapıları konu alıp, olması gerekeni göz ardı ettiğinden iş başarısını ölçmemektedir.<sup>370</sup> Bu durumda da hukuka uygunluk denetimi dışında, kamu hizmetinin etkin bir şekilde yerine getirilip getirilmediğini ölçmek amacıyla etkinliği sağlayacak bir denetim sisteminin olması gerekmektedir.

Kamu hizmetlerini üreten ve sunanların denetimini yapan kurulların veya yerel yönetimin başındaki kişilerin etkililiği ve yetkinliği de denetimde etkinlik sorunlarından birini oluşturmaktadır. Nitekim denetlemeye yetkili kişi ve kurulların belirli niteliklere sahip olmadan rastgele bu yetkiyi ellerine geçirmeleri veya bunda görevlendirilmeleri yapılacak olan denetim ile etkin ve verimli bir kamu hizmetine ulaşmayı olanaksız kılacaktır.

Denetimde etkinlik sorununun bir diğer boyutu denetimin tabana yaydırılamaması sorunudur. Halk denetimi için, yurttaşların baskı grupları şeklinde örgütlenmeleri ve örgüt bilincine sahip olmaları gerekmektedir. Denetimin bireysel olması, etkinliği ve verimliliğine engel teşkil etmekte ve merkezin ciddiye almadığı bir yönetim olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>371</sup>

Denetimde etkinlik ve verimlilik denildiği zaman, karşımıza rasyonellik ölçüsü çıkmaktadır. Bu ölçülerden birincisi olan etkinlik; her yönetimin belirli bir zaman dilimi içinde bir takım hedeflere ulaşmak için karar verme, plan yapma, harekete geçme ve faaliyetler sonucunda hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını araştırma çabaları olarak tanımlanabilir. İkinci rasyonellik ölçüsü olan verimlilik ise yönetimin elindeki kaynakları, imkânları ve zamanı en ekonomik şekilde ve en fazla faydayı sağlayacak şekilde kullanması şeklinde tanımlanabilir. Etkin denetim sonunda hatalar

<sup>369</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 332-333

<sup>370</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 333

<sup>371</sup> Çevikbaş R. (Aralık 2008), a.g.m., s. 71-95

belirlenmekte, bunlara neden olan etkenler ortaya çıkarılabilmektedir.<sup>372</sup>

Özerklik, etkinlik ve verimliliği gerçekleştirme aracıdır.<sup>373</sup> Özerklik Şartı da aşağıda açıklanacağı üzere etkin bir denetim sağlanmasını uygun bulmakta ancak yapılacak olan denetimlerde yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelenmemesi gayesini taşıyan önlemleri vurgulamaktadır. Bununla beraber merkezi yönetimlerce yerindelik denetiminin yapılmasını sadece özel görevlendirmeler durumunda uygun bulduğundan, diğer hallerde yerel yönetimlerde etkinlik denetiminin yerel halkın ve yerel yönetimlerin kendi iç denetim mekanizmalarının yapmasını uygun bulmaktadır. Böylelikle demokrasi işletilecek, yerel yönetimlerin özerklikleri korunacak ve halkın denetimine dayalı etkin bir denetim sağlanmaya çalışılacaktır. Ancak bunun için, yerel toplumun bu bilince erişmesi ve iç denetim mekanizmasının iyi işlemesi yani denetim kurullarının yetkin kişilerce oluşturulması gerekmektedir.

#### **II.3.3.8.5. Denetimin Türleri**

Denetimin idari, mali ve merkez dışındaki aktörlerin denetimi olmak üzere üç boyutu bulunmaktadır.<sup>374</sup>

##### **II.3.3.8.5.1. İdari Denetim**

Genel olarak yönetimin kendi kendine yaptığı denetime, yönetsel ya da idari denetim denmektedir.<sup>375</sup> Bir başka anlatımla idari denetim, yönetsel kararlar, eylemler, organlar ve görevliler üzerinde; yönetsel kuruluşlar, araçlar ve yöntemlerle yapılan denetimdir.<sup>376</sup>

Bu denetim biçimi, ilgili birimin kendi görevini, sahip olduğu hukuksal, teknik ve beşeri araçlarla uygun biçimde yapıp yapmadığını karşılaştırmaya yaramaktadır. Yönetimin iyi ve doğru işlemlerini sağlamaya yarayan bir çeşit oto kontroldür.<sup>377</sup>

İdari denetim de kendi içerisine iç idari denetim, dış idari denetim ve özel denetim kuruluşlarınca yapılan denetim olmak üzere üç kısma ayrılmaktadır.<sup>378</sup>

<sup>372</sup> Özer M A. (Eylül 2004), a.g.m., s. 139-177

<sup>373</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 147

<sup>374</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 187-281

<sup>375</sup> Özer M A. (Eylül 2004), a.g.m., s. 139-177

<sup>376</sup> Saran U M. (Eylül 1995), a.g.m., s. 21-33

<sup>377</sup> Sanal R. Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi. Türk İdare Dergisi, Haziran 2008, S. 459, s. 101-128

<sup>378</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 187-281

### II.3.3.8.5.1.1. İç İdari Denetim

İdari yapı içerisinde bir kamu kuruluşu, bir başka kamu kuruluşu tarafından denetlenebileceği gibi, kendi kendine de farklı metotlar ile denetim yapabilir. İşte idari yapı içerisindeki kamu kuruluşlarının kendi içyapılarında kendileri tarafından yaptıkları denetime genel olarak iç denetim denmektedir.<sup>379</sup>

Bu denetim biçimi, bir kuruluşta iç kontrolün etkin ve doğru biçimde sürdürülüp sürdürülmediği, kayıtların gerçek işlemleri yansıtıp yansıtmadığı, her hiyerarşik kademenin sorumlu oldukları politika ve planları gereken biçimde uygulayıp uygulamadığı gibi konularda, denetim tekniğini bilen elemanlarca iş başındaki gözlemlere dayanarak yönetim adına yapılan çalışmalardır.<sup>380</sup>

İdarenin yine idare tarafından denetlenmesinin yollarından biri **isti'taf** yoluyla denetimdir. İsti'taf yoluyla denetim, idarenin bir eylem ve işlemlerle menfaat veya hakları ihlal edilen kişinin, bizzat bu eylemi yapan veya bu işlemi tesis eden idari makama başvurarak söz konusu idari işlemin geri alınmasını ilga edilmesini veya değiştirilmesini, söz konusu eylem son verilmesini ve varsa bu eylem veya işlemde dolayı uğradığı zararın tazmin edilmesini istemesidir. İlgilinin başvurusu üzerine, ilgili makam, kendi yaptığı eylem veya işlemin hukuka uygunluğunu veya yerindeliğini tekrar inceleyebilir. Böylece bu makam kendi kendini denetlemiş olur.<sup>381</sup>

İç idari denetimin uygulamada en çok rastlanılan şekli ise hiyerarşidir. Bununla beraber idari teftiş yoluyla denetim de iç idari denetim yollarından biridir.

Bir kuruluşta üstün ast üzerindeki denetimine “hiyerarşik denetim” denmektedir. Üstün astını denetlemesi yönetim anlayışının doğal bir sonucudur. Bu nedenle üstün ast üzerindeki denetimi için yasal bir dayanağa gerek yoktur.<sup>382</sup> Hiyerarşik denetim hem bir hukukilik hem de bir yerindelik denetimidir.<sup>383</sup> Ancak, hukuki işlemlerin kanunlara uygunluğunun belirlenmesinden çok, elverişlilikleri açısından ağırlık kazanmaktadır. Bu denetim türünde amir, denetimi sonucunda astının yaptığı işlemi kabul edebilir, yürürlüğünü geciktirebilir, iptal edebilir veya değiştirebilir, işlemin ne şekilde yapılacağı konusunda direktif verebilir ancak astının yerine geçerek bir işlem yerine

<sup>379</sup> **Çolak H.** Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği. Yüksek Lisan Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, **2004**, s. 13

<sup>380</sup> **Sanal R. (Haziran 2008)**, a.g.m., s. 101-128

<sup>381</sup> **Gözler K.** İdare Hukukuna Giriş. 7. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, **2007**, s. 297

<sup>382</sup> **Aşgın İ H. (2006)**, a.g.t., s. 40

<sup>383</sup> **Günday M. (1999)**, a.g.e., s. 56

başka bir işlem yapamaz. Ayrıca amir, hiyerarşik kademe atlamak suretiyle denetim yapamaz.<sup>384</sup>

Örgütsel denetim<sup>385</sup> olarak da bilinen idari teftiş yoluyla yapılan denetim iç denetimin bir diğer türüdür. İdari teftiş, planlama, örgütlenme, haberleşme, koordinasyon, sevk ve idare ile ilgili eylem, işlem ve kararların, yürütme yetkisine sahip bir üst otorite adına müfettişler tarafından denetlenmesidir. Esasen idari teftiş, müfettişler tarafından ve yürütmeye yetkili otorite adına yapıldığı için kurmay hizmeti niteliğindedir.<sup>386</sup> Bu tür denetim idari yapı içerisinde önceden yetkilendirilmiş ve bu işle görevli birimler veya kurullar eliyle yapılmaktadır.<sup>387</sup>

İç denetimin bu türüne göre kuruluşlar, kendi içyapısında kurum içi denetim birimlerine sahip olabileceği gibi, kendi seçilmiş organlarının isteği doğrultusunda, kendilerini bağımsız ve özel bir denetim firmasına da denetletebilmektedirler.<sup>388</sup>

Yerel yönetimlerin denetiminin, özerk yerel yönetimlerin kendi oluşturduğu organlar tarafından gerçekleştirilmesi temel ilkedir. Bu nedenle, yerel yönetim biriminin iş ve hizmet üretimi ile ilgili denetimin, merkezi idarenin denetimine gerek bırakmayacak şekilde, yerel yönetimlerin kendi organ ve birimleri aracılığıyla yapılabilmesi için teftiş kurulu ve yerel meclis araştırma komisyonu gibi iç denetim kurumlarının oluşturulması ve bunların etki düzeylerinin artırılması gerekmektedir.<sup>389</sup> Özerklik Şartı da yerindelik denetiminin merkez yönetim tarafından yapılmasını uygun bulmamaktadır.

### II.3.3.8.5.1.2. Dış İdari Denetim

Dış denetim, denetlenenden bağımsız ve onun dışındaki başka bir birim tarafından hesaplar, mali tablolar ve işlemler ile mali yönetimin düzenliği ve mevzuata uygunluğu hakkında görüş bildirmek amacıyla yürütülen faaliyetlerdir. Daha dar bir yaklaşımla, bir kamu kuruluşunun eylem ve işlemlerinin başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesi olarak nitelenmektedir.<sup>390</sup>

Uygulamalarda dış denetim, ikili görev yoluyla denetim, denetim kurul ve

<sup>384</sup> Tortop N, İsbir G E, Aykaç B. (1993), a.g.e., s. 173

<sup>385</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 196

<sup>386</sup> Tortop N, İsbir G E, Aykaç B. (1993), a.g.e., s. 174

<sup>387</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 83

<sup>388</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 41

<sup>389</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 740

<sup>390</sup> Sanal R. (Haziran 2008), a.g.m., s. 101-128



kuruluşlarınca denetim ve daha yaygın olarak uygulama alanı bulan merkezin yerel yönetimler üzerinde doğrudan idari vesayeti şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu biçimde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzelkişiliğinin ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisine idari vesayet denmektedir.<sup>391</sup> İdari vesayet yetkisi, merkezle yerel yönetimler arasında bir bağ kurmak ve yerel yönetimlerin eylem ve işlemleriyle devletin birliğini ve kamu hizmetlerin insicamını ihlal etmelerine mani olmak için kabul edilmiş bir hukuki müessesedir.<sup>392</sup>

Bilindiği üzere vesayet, bir özel hukuk kavramı olup, kendilerini yönetemeyecek durumda olan kişilerin (küçükler ve kısıtlananlar gibi) çıkarlarını korumak amacıyla, bir başka kişinin denetimi altına sokulması anlamına gelmektedir. Burada asıl amaç, hukuksal işlemleri yapamayacak durumda olan kişilerin çıkarlarını korumaktır. Buna karşılık idari vesayet denetimde amaç, hukuksal işlemleri yapmada ehliyeti tartışılmayacak olan yerel yönetimlerin değil, yetki aşması ya da diğer hukuka aykırılıklar gibi tehlikelere karşı toplum yararının korunmasıdır.<sup>393</sup> Bir başka ifadeyle idari vesayetin amacı yerel yönetimlerin çıkarlarını korumaktan ziyade kamu yararını korumaktır.<sup>394</sup> Bundan dolayı, idari bir denetim türü olarak “vesayet denetimi” deyimini terimin iyi seçilmiş bir terim olmadığı, bunun yerine devlet denetimi ya da üst denetim gibi terimlerin kullanılması gerektiği söylenmektedir.<sup>395</sup>

İdari vesayet için, hiyerarşiden farklı olarak iki ayrı tüzel kişiliğin varlığı şarttır. Başlangıçta bunlardan biri merkezden yönetim diğeri de yerel yönetimler olduğu halde zaman içinde geçirilen değişiklikler sonucu şimdi bu ilişki artık biri yasal olarak merkez konumunda kabul edilen iki idare arasında cereyan etmektedir.<sup>396</sup>

Vesayet yetkisi, genel vesayet denetimi, önleyici vesayet denetimi ve yerine geçme olarak kullanılabilir. Genel vesayette, vesayet makamı kendi değerlendirmesine göre, yasalara ya da kamu yararına aykırı gördüğü yerel kararları bozabilir. Önleyici vesayet yetkisi, yasalarda açıkça belirlenen konularda, yerel kararların uygulamaya

<sup>391</sup> Günday M. (1999), a.g.e., s. 56

<sup>392</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 196

<sup>393</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 89

<sup>394</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 197

<sup>395</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 89

<sup>396</sup> Özay İ H. (1996), a.g.e., s. 160

konulabilmesi için vesayet makamından ön izin alınması ya da kararların onaylanması şeklinde uygulanabilir. Yerine geçme de ise, vesayet makamları, yerel yönetimlerin yasal görevlerinden kaçınmaları durumunda, onların yerine geçerek görevleri doğrudan yerine getirirler.<sup>397</sup>

İdari vesayet merkez dışı idarelerin işlem ve eylemleri üzerinde olduğu gibi, bu idarelerin organları ve görevlileri üzerinde de kullanılabilen bir yetkidir.<sup>398</sup> İşlemler üzerindeki idari vesayet denetimi, onama (tasdik), önceden izne tabi tutma, iptal (bozma), düzeltme (değiştirerek onama), ikame (yerine geçerek işlem yapma), işlemin yürütülmesini durdurma, itiraz ve anlaşmazlıkları karara bağlama, tekrar görüşülmek üzere geri gönderme ve idari yargıda iptalini isteme<sup>399</sup> gibi çok çeşitli ve ağır biçimlerde gerçekleşebilmektedir. Bu vesayet uygulamalarından yerel özerkliği en çok tehdit eden yerel karar organlarıncı alınan karar ve yapılan işlemlerin iptal edilmesi ya da ikame yani yerel makamların yerine geçip karar alma ya da değiştirerek onama şeklinde cereyan eden denetimlerdir.<sup>400</sup>

Organlar üzerindeki denetim, yerel yönetim kuruluşlarının karar organlarını oluşturan kurullarda, oy hakkına sahip temsilci bulundurma, bu organların toplantı yer, zaman, şekil, sürelerini belirleme yoluyla, ilgili mevzuatlar çerçevesinde bunların görevlerine son verme şeklinde kendini göstermektedir. Görevliler üzerindeki denetim ise, vesayet makamının yerel yönetim organlarının bazı yönetici ve memurlarını atama ve bazen değiştirme yetkisini elinde bulundurma ve yöneticiler ile memurlar üzerinde disiplin kovuşturması, disiplin cezası ve görevlerine geçici ve sürekli olarak son verme şeklinde ortaya çıkabilmektedir.<sup>401</sup>

İdari eylemler üzerindeki denetim daha çok şikâyet üzerine teftiş ve kontrol şekline uygulanmaktadır. Bu tür denetim, yerel yönetimlerin eylemlerinin (fili durumunun) diğer bir deyişle maddi durumunun hukuki duruma ya da uygulanması gereken mevzuata uygun olup olmadığının tespitinden ibaret olup maddi hadise ve eylemleri kapsamaktadır.<sup>402</sup>

Dış denetimin bir diğer yöntemi ise ikili görev yoluyla denetimdir. İkili görev,

<sup>397</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 197

<sup>398</sup> Özay İ H. (1996), a.g.e., s. 166

<sup>399</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 98-119; Çolak H. (2004), a.g.t., s. 35-39

<sup>400</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 200

<sup>401</sup> Günday M. (1999), a.g.e. s. 59, Çelebi T. (2003), a.g.t., s. 48-50

<sup>402</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 217

bir yerel yönetim biriminde, tek bir otoritenin farklı tüzel kişilikler adına birçok görevi yapmasıdır. Bu tek otorite merkezi yönetim hiyerarşisine dâhil bir ajan olabileceği gibi, yerel yönetim biriminin başı bir kişi de olabilir.<sup>403</sup>

İkili görev sisteminin en önemli sonucu, merkezi kamu hizmetleriyle yerel kamu hizmetlerinin bir arada yürütülmesidir. Bu ise aynı kişinin, hem merkezin, hem de yerel yönetimin temsilcisi sıfatıyla aynı yönetsel makamda bulunmasını gerektirir. Yerinden yönetimlerin başına, merkez hiyerarşisine dâhil bir memurun getirilmesini zorunlu kılan bu uygulamanın gerçek anlamda yerinden yönetime ters düştüğü açıktır. Bu sistem merkeziyetçilik ile yerinden yönetim arasında “yarı yerinden yönetim” denebilecek bir yerel yönetim ünitesi yaratmaktadır.<sup>404</sup>

Kimi ülkelerde merkezin bir ajanı olarak çalışıp istisnai nitelikte yerel niteliğe sahip olan valiler ile genel olarak yerel niteliğe sahip olup istisnai nitelikte merkezi yönetimin kendilerine özel olarak devrettiği görevleri yerine getirmekle yükümlü olan diğer yerel yöneticiler arasında bir fark oluşmaktadır. Kuşkusuz yerel yönetimler üzerinde ikili görev yoluyla uygulanan vesayet denetiminde yukarıda belirtilen ilk durum genellik arz ettiği için yerel özerkliğin çığnemesinde daha çok etkili olmaktadır.

Yerel yönetim bir yerinden yönetim kuruluşu olmasına rağmen, ikili görev yerinden yönetim ilkesine ters düşen bir uygulamadır. Bu husus ikili görevi yürütecek olan yöneticinin seçim değil atama yoluyla gelmesinde kendisini su yüzüne çıkarmaktadır. Merkezi yönetim yerel yönetimin başına, merkez hiyerarşisine dâhil bir kişinin getirilmesi yoluyla yerel yönetimlere müdahale fırsatı bulmakta ve böylece merkezileşme eğilimleri de artmaktadır. Bunlarla beraber ikili görev yetki, görev ve sorumluluklar bakımından da yerel yönetimlerde karmaşıklığa neden olmaktadır.<sup>405</sup>

İdari kurul ve kuruluşlarca denetim dış denetimin diğer bir türüdür. Ülkenin yönetim yapısına bağlı olarak direk başbakanlık, cumhurbaşkanlığı, devlet başkanlığı ya da ilgili bakanlıklara bağlı denetleme kurul ve kuruluşları olabilmektedir.

Örnek olarak ülkemizde Başbakan’a bağlı olarak Yüksek Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı’na bağlı olarak Devlet Denetleme Kurulu ve İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu araştırma, inceleme veya denetim yapmaktadır. Ancak bu kurulların hukuka aykırı eylem ya da işlemler üzerinde iptal etme, durdurma

<sup>403</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 47-48

<sup>404</sup> Çolak H. (2004), a.g.t., s. 16-17

<sup>405</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 736-737

vb. yetkileri bulunmamakta, ancak idari vesayet makamlarını harekete geçirme ve yargıya gitme yoluyla bu işlem ve eylemlerin iptali ya da yürütülmesinin durdurulmasını isteyebilmektedirler.<sup>406</sup>

### **II.3.3.8.5.2. Mali Denetim**

Çağdaş yerel yönetim anlayışı; bir yanda yerel yönetimlere geniş yetki ve görevlerle birlikte önemli ölçüde toplumsal kaynaklar da emanet etmekte, öte yandan bu yetkilerin kamu yararı dışında, yanlış ve hukuka aykırı kullanımını önleyecek önlemler almaktadır.<sup>407</sup> Bu önlemler denetimin mali ayağını oluşturmaktadır.

Mali denetim, yerel yönetim gelirlerine, giderlerine ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, iç kontrol sistemlerinin doğru işleyip işlemediğinin incelenmesidir.<sup>408</sup>

Yerel yönetim kuruluşlarının iç kaynakları üzerindeki denetim; tarifeleri onaylamak, bütçeyi incelemek ve onaylamak, giderler yönünden yatırımlar ve planların kamu yararı ve genel plana uygunluğunu denetlemek ve yasaların yetki verdiği konularda izin vermek suretiyle yapılabilirken, dış mali kaynaklar üzerindeki denetim ise; gerek özel ve tüzel kişilerin yerel yönetim kuruluşuna yaptıkları bağışlar gerekse yerel yönetim kuruluşunun kaynak yaratmak amacıyla girişeceği bir borçlanma ilişkisi üzerinde yapılabilmektedir.<sup>409</sup>

Yerel yönetimler üzerinde yapılan mali denetim, genel olarak merkezi hükümet, Sayıştay ve yargı organları eliyle yapılmaktadır.<sup>410</sup> Ancak Sayıştay gibi bağımsız teşkilatlarca yapılan mali denetimlerin dışında merkezin direk kontrolünde olan birimlerce mali denetim yapılmasının yerel yönetimlerin özerkliğine uygun düşmediği genel bir görüştür.

Merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerinde uyguladıkları mali denetim bir boyutu da mali yardımlar yoluyla denetimdir. Buna göre yerel yönetim gelirlerinin yetersiz olması, bazı yerel hizmetlerin yapılmasının teşvik edilmesi ve yerel yönetimler arasındaki farklılık ve dengesizliklerin giderilmesi için genel amaçlı ve özel amaçlı olmak üzere merkezi yönetimlerce yerel yönetimlere mali yardımlarda bulunmaktadır.

<sup>406</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 239-244

<sup>407</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 245

<sup>408</sup> Sanal R. (Haziran 2008), a.g.m., s. 101-128

<sup>409</sup> Çelebi T. (2003), a.g.t., s. 50-51

<sup>410</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 245

Amaca bağılı yardımların, yerinde ve amacına uygun bir biçimde kullanılıp kullanılmadığının merkezi yönetimlerin denetimine tabi olması yerel yönetimlerin yönetsel ve mali özerkliklerine aykırılık oluşturmaktadır.<sup>411</sup>

Bu nedenle merkezi yardımlara gerek duyulmadan yerel yönetimlerin giderleriyle orantılı kalıcı gelirlerin sağlanması ve acil ihtiyaç durumlarında ise genel amaçlı yardımlarda bulunulması yerel özerklik açısından daha doğru olacaktır.

### **II.3.3.8.5.3. Merkez dışındaki aktörlerin denetimi**

#### **II.3.3.8.5.3.1. Politik Denetim (Parlamento Denetimi)**

Siyasi denetim yasama organınca yapılan bir denetim türüdür. Yerel yönetimlere tanınacak görev ve yetkiler konusunda parlamento karar vererek, bunların faaliyet alanlarını belirlemekte<sup>412</sup> ve doğal olarak kendisi tarafından belirlediği kuralların yürütülmesini denetleyebilmektedir.<sup>413</sup> Yani parlamento kanunla yetkiyi verirken aynı zamanda siyasi denetim süzgecinden geçirmektedir.<sup>414</sup>

Parlamento denetimi, hem hukuka uygunluk denetimi hem de yerindelik denetimini içerir. Böylece yasama organı, hem kendi koyduğu yasa kurallarına hem de belirlediği amaçlara uyulup uyulmadığını izleme imkânı bulur.<sup>415</sup>

Parlamento denetimi yerel yönetimler üzerinde doğrudan etki yapmamakta daha ziyade merkezi hükümet kanalıyla idari denetlemenin harekete geçirilmesini hedeflemektedir.<sup>416</sup>

Parlamentonun yerel yönetimler üzerindeki denetiminin en önemli biçimi, yerel topluluğun zaman içinde değişen ihtiyaçlarını karşılayacak yasal düzenlemeleri yapmaktır.<sup>417</sup> Yasama organları yasalar tartışılırken, ödenekler ayrılırken veya diğer zamanlarda yöneticilere sorular sorarak kurallara uygun hareket edilmesini sağlamaktadırlar. Yasa konusu olan işlerde ilgilileri dinlemekte, çalışmalarını veya uygulamalarını beğenmezse yasalarda değişiklikler yapabilmektedirler.<sup>418</sup>

<sup>411</sup> Çolak H. (2004), a.g.t., s. 18

<sup>412</sup> Sanal R. (Haziran 2008), a.g.m., s. 101-128

<sup>413</sup> Tortop N, İsbir G E, Aykaç B. (1993), a.g.e., s. 174

<sup>414</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 254-255

<sup>415</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 59

<sup>416</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 254-255

<sup>417</sup> Sanal R. (Haziran 2008), a.g.m., s. 101-128

<sup>418</sup> Tortop N, İsbir G E, Aykaç B. (1993), a.g.e., s. 174

Siyasi denetimi önemli kılan bir özelliği de gündem oluşturarak kamuoyu denetimini harekete geçirebilmesidir. Gerçekten parlamentoda bir konu üzerinde yapılan tartışmalar ile kamuoyunun gündemine getirilen konuya halkın dikkati çekilirse, bu çok etkin bir denetleme yolu olmaktadır.<sup>419</sup>

Yerel yönetimlerin yürütme organları, yerel meclislere ve encümenlerin denetimine tabi oldukları için bu organların yerel yürütme organları üzerinde yaptıkları denetimde politik denetim olarak nitelendirilmektedir. Ancak bunda başarı sağlanabilmesi için idari ve mali açıdan bu organların vali ve belediye başkanlarının baskısını hissetmemeleri gerekmektedir.<sup>420</sup>

### **II.3.3.8.5.3.2. Yargısal Denetim**

Hukuk devletinde, devletin her türlü eylem ve işleminin hukuka uygun olup olmadığının denetlenmesi zorunludur.<sup>421</sup> Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin hukuka uygun olarak kullanımının kontrolünü yapan yargı denetimi, yönetim üzerinde dışarıdan uygulanan en etkili denetim mekanizmasıdır.<sup>422</sup>

Yönetimin yargı organlarıncı denetlenmesinde dünya üzerinde başlıca iki sistem uygulanmaktadır. Yönetimin idari yargı organları tarafından denetlendiği ve daha çok Kıta Avrupa'sı ülkelerinde uygulandığı için Kıta Avrupa'sı Sistemi denilen sistemde özel idare mahkemeleri vardır. Bu sistem yönetim teşkilatının birçok incelik ve özelliklerin, bu alanda uzmanlaşmış bu özel idari yargı organlarıncı değerlendirilebileceği görüşüne dayanmaktadır.<sup>423</sup>

Ortak Hukuk Sistemi veya Adli İdare Sistemi denilen ikinci sistem özellikle A.B.D. ve İngiltere'de uygulandığı için Anglo-Sakson Sistem de denilmektedir. Bu sistemde adli yargı düzeninden başka bir idari yargı düzeni bulunmamaktadır. Özel kişilerin aleyhine de, idare aleyhine de davlar aynı yargı düzeninde açılmaktadır.<sup>424</sup>

Yargısal denetim, gerçekten denetim türleri arasında ayrı bir önem taşımaktadır. Denetimi yapanlar mahkeme ve hâkim statüsündedir. Bu statü ayrıcalıklı ve başkalarına

<sup>419</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 36

<sup>420</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 255

<sup>421</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 47

<sup>422</sup> Çolak H. (2004), a.g.t., s. 8

<sup>423</sup> Tortop N, İsbir G E, Aykaç B. (1993), a.g.e., s. 177-178

<sup>424</sup> Gözler K. (2007), a.g.e., s. 303

kapalıdır. Yargı denetiminin temel özelliği bağımsızlıktır.<sup>425</sup>

Yargısal denetim sonucunda ortaya bir “hüküm” çıkmaktadır. Hükme karşı itiraz, temyiz gibi başvuru yolları tüketildiğinde bu hüküm “kesin hüküm” halini almakta ve bu kesinleşen hükme karşı aynı mahkemede veya başka bir mahkemede veya bir başka organ nezdinde bir başvuruda bulunulamamaktadır. Dolayısıyla yargısal denetimin tekrar denetimi mümkün değildir.<sup>426</sup>

Yerel yönetimler, yasalarla kendilerine verilmiş olan görevleri yapmak zorundadırlar. İhtiyari olan bazı görevleri hariç yasalarla kendilerine verilmiş olan görevleri yapmadıkları takdirde, ilgili bakanlık, herhangi bir idare ajanı, savcı ya da halktan birinin müracaatı üzerine yargısal denetim başlayacaktır. Bu özelliğiyle yargı denetimi bazı şahıs ve makamların müracaatı ile harekete geçen ve sürekli olmayan bir denetim şeklidir.<sup>427</sup>

Yargısal denetim ile yapılan hukuka uygunluk denetimidir. Denetlenen idari eylem veya işlem, hukuka uygunsa, yerinde olmasa bile, yargı organlarının bu eylem veya işlem hakkında yapabileceği bir şey yoktur.<sup>428</sup>

Demokratik bir toplumda yönetimin hatalı eylem ve işlemlerinden dolayı bir yaptırım ile karşı karşıya kalması, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir unsuru ve doğal bir sonucudur.<sup>429</sup> Bununla beraber yargı denetimi, birçok durumda yerel yönetimleri merkezi yönetimin keyfi uygulamalarına karşı koruyan çok önemli bir araç olma özelliği ile yerel yönetimler için de bir teminattir.<sup>430</sup>

### **II.3.3.8.5.3.3. Kamuoyu Denetimi**

Yerel hizmetlerin karşılanmasında önemli bir yere sahip olan; yerel yönetimlere karşı gerçekleştirilecek olan denetim kanalları arasında halk denetimi olarak da adlandırılan kamuoyu denetiminde, yerel müşterek ihtiyaçların karşılanmasında yerel yönetimlerin yapmış olduğu harcamalar ve bu yönetimlerin yürüttüğü diğer faaliyetler kentte yaşayan hemşehrilerin denetimine tabi olmaktadır.<sup>431</sup> Çünkü yerel yönetim hizmetlerinin yerel topluluğun gereksinimlerine uygun olup olmadığının denetlenmesi

<sup>425</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 37

<sup>426</sup> Gözler K. (2007), a.g.e., s. 303

<sup>427</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 259-260

<sup>428</sup> Gözler K. (2007), a.g.e.,s. 303

<sup>429</sup> Sanal R. (Haziran 2008), a.g.m., s. 101-128

<sup>430</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 37

<sup>431</sup> Armağan R. (Kasım 2006), a.g.m.

siyasal bir olgudur ve bu yetki yerel topluluğa ait olmalıdır.<sup>432</sup>

Halk denetiminin amacı; yerel yönetimleri yaratan, onu vergileri ile ayakta tutan, seçimle karar ve yürütme organlarını göreve getiren hemşehrilerin, yerel yönetimlerle yabancılaşmasını önlemek, yerel yönetimlerin hemşehrilerin ortak çıkarları ve gereksinimleri doğrultusunda başarı ile kaynak savurmadan ve hukuk kurallarını da çiğnemediği işlev yapıp yapmadığını sürekli sorgulayarak, yerel yönetimleri sıkı ve etkili bir hemşehri denetimi altında tutmaktır.<sup>433</sup>

Halkın yerel yönetimler üzerindeki geleneksel denetim aracı seçimlerdir.<sup>434</sup> Aktif ve etkin bir yönetim sisteminden bahsetmek için, halkın ihtiyaç ve gereksinimlerini ortak hedef olarak belirleyecek demokratik bir temsil mekanizmasının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.<sup>435</sup> Halk, seçimler yoluyla sorunlarına çare bulamayan veya istedikleri amaçları gerçekleştirmeyen yönetimleri görevden uzaklaştırabilmektedir.

Ancak seçim her zaman etkin bir denetleme aracı değildir.<sup>436</sup> Ayrıca yerel yönetimler üzerindeki merkezi denetim ve gözetimin azaltılması çabalarının başarısı, yerel topluluk bilincinin gelişmesine, yerel halkın yaşadığı küçük topluluğun sorunlarına ilgi duymasına, yönetime katılma isteği beslemesine, katılma yollarının kendisine açık bulundurulmasına, kısaca yerel siyasal yaşamın canlılık kazanmasına da bağlıdır. Merkezi denetim ve gözetim yetkilerini uygulayanların diktatörce davranmalarını önlemenin asıl güvencesi buradadır.<sup>437</sup>

Bunun yanında, yerel yönetimlerin kamuoyu ile denetiminde alansal büyüklük de önemlidir. Etkin kamuoyu denetimi, ancak küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinde gerçekleşebilmektedir. Yerel yönetimlerin hizmet alanlarının genişlemesiyle kamuoyu denetimindeki etkinlik azalma eğilimi göstermektedir.<sup>438</sup>

Kamuoyu; dernekler, sendikalar, siyasi parti üyeleri, basın,<sup>439</sup> sivil toplum örgütleri ve diğer baskı grupları gibi araçlarla belirmektedir. Bu baskı grupları özellikle karar ve projelerin oluşmasından önceki aşamalarla ilgili olarak bilgilenmek suretiyle

<sup>432</sup> Sanal R. (Haziran 2008), a.g.m., s. 101-128

<sup>433</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e.,s. 268

<sup>434</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 38

<sup>435</sup> Çevikbaş R. (Aralık 2008), a.g.m., s. 71-95

<sup>436</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 38

<sup>437</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 365

<sup>438</sup> Çolak H. (2004), a.g.t., s. 11

<sup>439</sup> Tortop N, İsbir G E, Aykaç B. (1993), a.g.e., s. 188



yerel toplumu haberdar etme, kamuoyu oluşturmak suretiyle icraatları yönlendirme, toplumsal duyarlılıkları geliştirmek ve toplum yararına olan icraatları desteklemek suretiyle kamu yararına büyük katkılar sunabilmektedirler.<sup>440</sup>

#### **II.3.3.8.5.3.4. Ombudsman Denetimi**

İdarenin bağımsız bir kamu denetçisi tarafından denetlenmesi usulü ilk kez İsveç'te Ombudsman adı altında 1908'de ortaya çıkmıştır.<sup>441</sup> Ombudsman kelimesi, aracı, temsilci anlamına gelmektedir. Dilimizde kamu denetçisi veya gözeticisi deyimini kullananlarda bulunmaktadır.<sup>442</sup>

Hukuk devletinde, idarenin bünyesine daha kolay girip nüfuz edebilecek, daha süratli, daha az biçimci, karşılıklı ilişkilerde önemli boşluğu doldurabilecek, daha etkin mücadele edebilecek, halk ile yönetim arasındaki sorunlara yargı yoluna gitmenin getirdiği gecikmeden daha hızlı çözüm bulabilecek ve duruma göre arabuluculuk yapabilecek bir kuruma gereklilik duyulması sonucu; idarenin denetlenmesinin, kamu personelinin görevlerini sorumlulukları içerisinde yapmalarının ve yönetilenlerin haklarını aramalarının temini bakımından<sup>443</sup> ombudsman kurumunun varlığı büyük önem kazanmaktadır.

Ombudsman; res'en ya da şikâyet üzerine harekete geçmek suretiyle idarenin; eylem, işlem ve davranışları üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapma ve hukuka aykırı ya da yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınmasını, kaldırılmasını veya bu işlem ve eylemlerden doğmuş zararların giderilmesi ve bireylere yönelik menfi davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunma ve hukuken bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet kuruluşu olarak belirtilebilir.<sup>444</sup>

Fransa gibi bazı ülkelerde kamu denetçisi yürütme organı tarafından seçilse de çoğunlukla parlamentolar tarafından seçilmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki, kamu denetçisi, bir kurul ya da bir teşkilat değil; bir kişi veya birkaç kişidir. Örneğin Fransa'da mediateur (arabulucu) bir kişi iken, İsveç'te üç tane ombudsman vardır.<sup>445</sup>

<sup>440</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 264

<sup>441</sup> Gözler K. (2007), a.g.e., s. 300

<sup>442</sup> Tortop N, İsbir G E, Aykaç B. (1993), a.g.e., s. 179

<sup>443</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 136

<sup>444</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 272

<sup>445</sup> Gözler K. (2007), a.g.e., s. 300-301

İngiltere’de ise bu fonksiyon Parlamento Komiseri tarafından görülmektedir.<sup>446</sup>

Ombudsmanın yetki alanı, bir ülkeden diğerine farklılıklar göstermektedir. Yerel yönetimler bazı ülkelerde kapsam dışında tutulurken, bazı ülkeler yerel ve merkezi tüm kamu yönetimi için tek ombudsmanın yetkili kılınmasını benimsemişlerdir. Bazı ülkeler ise merkezi yönetim ombudsmanı ile yerel yönetim ombudsmanları arasında gerekli bağlantıları sağlayarak, birlikte çalışma ortamı yaratmışlardır.<sup>447</sup>

Çeşitli ülkelerdeki ombudsman kurumu uygulamaları değerlendirildiğinde, aşağıdaki konulara dikkat edilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır:<sup>448</sup>

a) Ombudsman’ın pozisyonu ve fonksiyonları ayrı bir Ombudsman Kanunu ile belirtilmektedir.

b) Arkasında halk desteği vardır.

c) Politik olarak tarafsızdır.

d) Kararlarında bağımsızdır.

e) Kamu kurumları Ombudsman ile işbirliği içinde olmalıdır.

f) Ombudsman her açıdan yüksek standartlara sahip olmalıdır.

g) Ombudsman’a masrafsızca, kolayca, doğrudan ulaşılabilirlik.

h) Medya ile aktif ilişkisi olmalıdır.

Denetim ile ilgili bu genel bilgilerden sonra Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın denetimle ilgili tutumuna göz atmak gerekmektedir.

### **II.3.3.8.6. AYYÖŞ’na Göre Denetimin Şartları**

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın sekizinci Maddesi, yerel yönetimler üzerindeki idari denetimin (vesayetin) niteliği, kapsamı ve uygulanma yöntemi ile ilgilidir.<sup>449</sup> Madde toplam üç paragraftan oluşmaktadır.

#### **II.3.3.8.6.1. Denetim Yetkisinin Kaynağı**

Özerklik Şartı’nın denetim ile ilgili sekizinci maddesinin ilk paragrafı denetim yetkisinin kaynağı ile ilgilidir. Paragrafa göre “**Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle**

<sup>446</sup> Aydın H A. Türk Kamu Yönetimi. 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2007, s. 238

<sup>447</sup> Sanal R. (Haziran 2008), a.g.m., s. 101-128

<sup>448</sup> Küçüközyiğit G H. “Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman.”

Erişim: [http://www.turkhukuk sitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_100.htm)

<sup>449</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25

**gerçekleştirilebilir.”<sup>450</sup>**

Anlaşılabacağı üzere burada bahsedilen idari denetim dış idari denetimdir. Hatırlanacağı üzere yerel otoritelerin kendi tüzel kişilikleri dışındaki makamlar tarafından yapılan dış denetimleri, idari vesayet, ikili görev yoluyla denetim ve mali yardım yoluyla denetim gibi uygulamalardır.<sup>451</sup> Uygulamada en çok rastlanan ve özerkliği tehdit eden uygulama idari vesayet uygulaması olarak düşünülmektedir.

İdareyi oluşturan hiçbir örgüt kendiliğinden var olmamakta, her bir örgüt kanuni idare ilkesi uyarınca ya doğrudan doğruya kanunla veya kanunun açıkça verdiği bir yetkiye dayanılarak kurulmaktadır. Netice itibarıyla her bir örgüt kaynağını kanundan almaktadır.<sup>452</sup> Merkez dışı idarelerin özerklik ve yetkilerini Anayasa ve yasalardan almasından kaynaklanan bu durum sonucunda doğal olarak, merkezin idari vesayet nedeniyle bu özerklik karşısında durum ve yetkisinin kapsamını da yine yasa belirlemelidir.<sup>453</sup>

Merkezi yönetimler ve yerel yönetimlerin her ikisi de kendi alanlarında karar alma ve uygulayabilme yeteneği ile donatılmış olduklarından, yasaların özel olarak öngördükleri konuda alınan kararların vesayet yetkisinin de konusunu oluşturması zorunludur. Başka bir deyişle vesayet yetkisinin konusu ve biçimi mutlaka bir kanunda açık olarak belirtilmiş olmalıdır.<sup>454</sup>

Yani idari vesayet kanuna dayanır ve kanunla sınırlı olup merkezi idare, idari yetkisini kanunda açıklık olan yerlerde ve kanun belirlediği derece ve genişlikte kullanabilir. Bir diğer anlatımla idari vesayet yetkisi geniş değil dar bir yoruma tabidir ve kanunlarla açıkça belirtilmeyen vesayet yetkileri, kıyas yoluyla uygulanamamaktadır.<sup>455</sup>

İdari vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnasını teşkil etmektedir. Başka bir deyişle, yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği kural, idari vesayete tabi olmaları ise istisnadır. O halde, idari vesayet yetkisini kullanacak makamların ve bu makamların yerinden yönetim kuruluşlarının hangi işlemleri üzerinde bu yetkiye sahip olduklarının kanunda açıkça belirtilmesi zorunludur.

<sup>450</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.** Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>451</sup> **Sanal R. (Haziran 2008)**, a.g.m., s. 101-128

<sup>452</sup> **Günday M. (1999)**, a.g.e., s. 53

<sup>453</sup> **Özay İ H. (1996)**, a.g.e., s. 168

<sup>454</sup> **Özay İ H. (1996)**, a.g.e., s. 169

<sup>455</sup> **Demir O. (2006)**, a.g.t., s. 93

Bu idari vesayet yetkisinin ayrıksı bir yetki olma özelliğinden kaynaklanmaktadır.<sup>456</sup>

Vesayet denetiminde yasa koyucunun, vesayet makamını, vesayet denetimine konu olan yerel yönetim birimini, vesayet yetkisine konu olan işlemi, yetkinin kullanım süresini, yetkinin nasıl kullanılacağını açıkça düzenlemesi gerekmektedir.<sup>457</sup>

Paragraf açık bir şekilde amaç veya kapsamı ne olursa olsun merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin anayasaya ya da en azından bir yasaya dayandırılmasını öngörmektedir. Bununla beraber uygulamada doğal olarak gelişen ve belli bir yasaya dayandırılmayan yöntemler de bulunmaktadır.

Mevzuatta yer almadığı halde idare hukuku ilkelerinden ve idari denetim kurumunun doğal niteliğinden doğan denetim yetkisine; genelge ve açıklama gibi çeşitli adlarla gönderilen yazılarla belli bir politikanın belirlenmesine ve verimlilik düzeyinin yükseltilmesine çalışılması, sorulan sorulara karşılık olarak görüş bildirilmesi, mahalli idarelere önerilerde bulunulması gibi çeşitli uygulamalar örnek olarak gösterilebilir.<sup>458</sup>

#### II.3.3.8.6.2. Denetimin Kapsamı

Şart'ın sekizinci maddesinin ikinci paragrafı ise denetimin kapsamı ile ilgilidir. Denetimin kapsamı ile ilgili olarak **“Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir”**<sup>459</sup> şeklinde düzenlemeye gidilmiştir.

Uygulanma biçimine göre denetim türleri üç kısma ayrılmaktadır. Bunlar yerindelik denetimi, performans denetimi ve hukuka uygunluk denetimidir.<sup>460</sup>

Yerindelik, bir idari işlem veya eylemin yapılmasında, zaman, mekân, hal ve şartların icaplarına göre, idari gerekler uyarınca davranmaktır; takdir yetkisinin, hukuka uygunluk denetimine tabi tutulmayan bölümüdür.<sup>461</sup> Bir başka deyişle, idarenin takdir yetkisine dayanarak aldığı bir kararın hukuksal isabet dışında sosyal, ekonomik, etkinlik

<sup>456</sup> Günday M. (1999), a.g.e., s. 57-58

<sup>457</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 93

<sup>458</sup> Saran U M. (Eylül 1995), a.g.m., s. 21-33

<sup>459</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>460</sup> Sanal R. (Haziran 2008), a.g.m., s. 101-128

<sup>461</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 723

ve kamu yararı açısından doğru olup olmadığının, kararın icabı hale uygun bulup bulunmadığının denetlenmesidir.<sup>462</sup>

Bir idari işlemin yerindelik denetimi yargı dışı denetim yolları ile sağlanabilmektedir. Yerindelik denetimi gerek merkezi yönetimler tarafından yerel yönetimler üzerinde gerekse de yerel yönetim birimi içerisinde üst birimler tarafından alt birimlerin eylem ve işlemleri üzerinde uygulanabilmektedir. Ancak, gerçekte yerindelik denetimi siyasi niteliktedir ve yerel topluluğa ait bir yetkidir. Bu nedenle, genel yerel seçimler ve katılım yoluyla yapılan yerindelik denetimi vatandaşlara terk edilmelidir.<sup>463</sup> Çünkü yerindelik denetiminin kapsamını oluşturan; yapılacak işin, alınan kararın somut koşullara elverişli olması, hizmetin gereklerine uygun olması, yerinde ve isabetli olması gibi ölçütler, hukuka uygunluk denetimine nazaran daha öznel niteliktedir.<sup>464</sup>

Kamusal faaliyetlerin kapsamındaki artış, kaynakların rasyonel dağılımı ihtiyacı, demokratik kurumların gelişimi ile kamuda hesap verme sorumluluğu bilincinin yerleşmesi, bilgi teknolojisindeki hızlı gelişim gibi nedenlerden dolayı literatürde performans denetimi adıyla yeni bir denetim türü gelişmiştir. Performans denetiminin temel unsurları verimlilik, etkinlik ve tutumluluktur.<sup>465</sup>

Performans denetimi ile yerel yönetimlerin tüm kademelerinde gerçekleştirilen iş ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında, verimliliğin, ekonomikliğin ve etkinliğin sağlanıp sağlanmadığı incelenmektedir. Bu denetimde hem mali konular hem de idari konular bütüncül olarak analiz edilmektedir.<sup>466</sup>

Eski adıyla “Kanuniyet denetimi” olarak tanınan hukukilik denetimi, yetki dışında ya da mevzuata aykırı olarak alınmış kararları, eylem ve işlemleri hukuka uygunluk yönünden denetler. Hukuka uygunluk denetimi, normal olarak idari birimler tarafından idari olarak yapılmakla birlikte, bu tür denetimin en etkili ve kesin sonuç getireni yargı yoluyla olmaktadır. Ancak hukuka uygunluğun idari olarak denetlenmesi yargı yolunu kapatmaz.<sup>467</sup>

<sup>462</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 143

<sup>463</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 723-724

<sup>464</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 144

<sup>465</sup> Özer M A. (Eylül 2004), a.g.m., s. 139-177

<sup>466</sup> Sanal R. (Haziran 2008), a.g.m., s. 101-128

<sup>467</sup> Saran U M. (Eylül 1995), a.g.m., s. 21-33

Burada söz konusu olan hukuk geniş anlamdadır ve anayasa, yasa ve düzenleyici idari işlemler ile içtihatlar yanında yazılı olmayan hukuk kurallarını da içermektedir. Bu araştırma sonucunda hâkim, “hukuka uygunluk bloku”nda yer alan kurallardan hangisinin idarenin faaliyetine ilişkin olduğunu tespit etmekte ve yorumladığı bu hukuk kuralının anlam ve kapsamını belirlemektedir. Bundan sonra da maddi olay ve olguları da değerlendirip nitelendirerek idarenin faaliyetinin, ilişkin olduğu hukuk kuralının anlam ve kapsamına uyup uymadığını belirleyerek yargısal bir kararla ihtilafi çözmektedir.<sup>468</sup>

Özerklik Şartı bu paragraf ile prensip olarak, idari vesayeti, hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırmıştır. Sadece merkezi idare kuruluşlarına ait olup da, yerel yönetim birimlerine yaptırılan hizmetler açısından yerindelik denetimi yapılabilecektir.<sup>469</sup>

Özerklik Şartı bu paragraf ile prensip olarak, idari vesayeti, hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırmıştır. Sadece merkezi idare kuruluşlarına ait olup da, yerel yönetim birimlerine yaptırılan hizmetler açısından yerindelik denetimi yapılabilecektir.<sup>470</sup>

### II.3.3.8.6.3. Denetimde Orantılılık

Şartın denetim ile ilgili sekizinci maddenin son paragrafı ise denetimde orantılılık ilkesine ayrılmıştır. Şart bu hususu şöyle açıklamaktadır:

**“Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.”**<sup>471</sup>

Bir diğer ifadeyle, yerel makamların idari denetimi, bu denetimle korunması amaçlanan yararın önemiyle orantılı olmalıdır.<sup>472</sup>

Geleneksel olarak yerel yönetimler üzerinde yapılan her çeşit denetimin, personelin eğitimine yardımcı olma, merkezle yerel yönetimler arasında köprü kurma, önderlik yapma, mevzuata aykırı davranışların işledikleri suçları belirleyerek suçluları

<sup>468</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 140-141

<sup>469</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25

<sup>470</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25

<sup>471</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>472</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25

yargı önüne çıkarma, usulsüz harcamada bulunanları belirleyerek şahsi borçlarını ödettirme gibi temel işlevleri vardır.<sup>473</sup>

Denetim yoluyla yerel yönetimlerin işlem ve faaliyetlerine yapılan müdahalelerin orantısını belirlemek uygulamada çok zor görünmektedir. Ancak bu hususta genel kabul görmüş ilkeler çerçevesinde yerel yönetimlerin kendi kendilerine yönetim hakkına hâle getirmemek gerekmektedir. Bir diğer tabirle denetim özerkliğin önüne geçmemelidir. İkinci paragrafta da değindiğimiz gibi denetim özerkliğin istisnasıdır.

Denetim yapılırken idarenin takdir hakkına mutlak surette saygı gösterilmeli ve yapılacak denetim yerindelik denetimine dönüşmemeli, denetim genel kural olarak yapılan işlemin hukuka uygunluğu ile sınırlı olmalı ve her halükarda denetleyen makam denetlenen makamın yerine geçerek onun yerine bir karar veya işlem yürütmemelidir. Uygulanan denetim yerel yönetimlerin organlarını ortadan kaldıracı, işlevsiz bırakıcı bir mahiyet kazanmamalıdır.

### **II.3.3.9. Özerk Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları**

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümü konusu literatürde mali tevzin kavramı ile ifade edilmektedir. Mali tevzin, kamu hizmetlerini görmek üzere ve kamu hukuku usulleri dairesinde teşekkül etmiş ve kamu hükmi şahısları arasında, bir yandan hizmetlerin ve dolayısıyla bunların gerektirdikleri giderlerinin, öbür yandan da bu giderleri karşılayan gelirin uygun esaslar dairesinde sistematik bir tarzda bölüşülmesini ifade eden bir mali sistem olarak tanımlanmaktadır.<sup>474</sup>

Kamu görevleri ve kamu hizmetleri devlet ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmüş olduklarına göre, her kademedeki birimin, bu görevleri yerine getirecek kaynaklara da sahip kılınması gerekmektedir.<sup>475</sup> Yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelire sahip olmalarıyla sağlanabilir.<sup>476</sup> Bu durumda mali yerinden yönetim kavramı karşımıza çıkmakta ve tanımlanma ihtiyacı duyulmaktadır.

<sup>473</sup> Saran U M. (Eylül 1995), a.g.m., s. 21-33

<sup>474</sup> Açıkgöz E. (2007), a.g.t., s. 25

<sup>475</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 298

<sup>476</sup> Açıkgöz E. (2007), a.g.t., s. 18

En genel tanımıyla mali yerinden yönetim, mali yetkilerin merkezden yerel yönetim kuruluşlarına yayılması, diğer bir deyimle yerel yönetimlere yerel hizmetlerle ilgili harcama sorumluluklarının ve yerel vergilerin toplanması yetkilerinin verilmesi olarak tanımlanabilir.<sup>477</sup>

Gelir bölüşümünde uyulması gereken ilkeler söz konusu olmakla birlikte, bugün merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bu bölüşümün birçok ülkede uygulamaya konulmuş kararlı ve kesin bir standart şekli yoktur.<sup>478</sup> Uygulamada birçok nedenden dolayı farklılaşmalar olsa da, ilkesel açıdan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı özerkliğin mali boyutunu dokuzuncu maddede sekiz paragraf halinde sıralamıştır.

Şart'ın, yerel yönetimlerin mali kaynaklarına ilişkin olan 9. maddesi, yerel yönetimlerin mali gereksinimlerini kapsayacak düzeyde geniş düzenlemelerin yapılmasını taraflar nezdinde şart koşmaktadır.<sup>479</sup> Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sağlanabilmesi için aşağıda açıklanmaya çalışılacak olan bu sekiz maddenin iyi anlaşılıp, uygulanması gerekmektedir.

#### **II.3.3.9.1. Serbest Kullanım ve Yeterli Mali Kaynak**

Şart'ın dokuzuncu maddesinin ilk paragrafı yerel yönetimlerin serbest kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklara sahip olması gerektiği üzerinde durmakta ve bu durumu şu şekilde açıklamaktadır; **“Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.”**<sup>480</sup>

Yerel yönetimlerin özerkliğinin en önemli kıstaslarından biri olan yeterli ve serbest kullanılabilen mali kaynak ilkesi, bu öneminden dolayı yerel yönetimlerle ilgili birçok uluslar arası antlaşma metinlerde de benzer ifadelerle yer bulmaktadır.

Nitekim Uluslararası Şehirler ve Yerel Yönetimler Birliği'nin (IULA) Roma Kongresi'nde de, sağlanan kaynakların hizmeti sunan idarenin çeşitli düzeyleri için yeterli seviyede olması gerektiği ve bunun zorunlu şartlardan biri olduğu vurgulanmıştır.<sup>481</sup>

<sup>477</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 471

<sup>478</sup> Parlak B. (2006), a.g.e., s. 360

<sup>479</sup> Hatipoğlu C. (2005), a.g.t., s. 167

<sup>480</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>481</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 148



Dünya ülkelerine bakıldığında yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında başlıca iki sistemin söz konusu olduğu söylenebilmektedir.

**Bağımsızlık Sistemi**'nde devlet ve yerel yönetimler, birbirinden tamamen bağımsız gelir kaynaklarını özgürce kullanırlar. Devlet, yerel birimlere ayrılmış olan gelir kaynaklarından vergi almadığı gibi, toplanmasına da karışmamaktadır. Daha çok Anglo-Sakson geleneğini yansıtan bu sistem A.B.D. ve İngiltere'de uygulanmaktadır.<sup>482</sup>

**Bağımlılık Sistemi**'nde ise merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin gelir kaynakları arasında bir bağımlılık bulunmakta,<sup>483</sup> vergi gelirlerinin büyük bir kısmı merkezi yönetimde toplanmakta, yerel yönetimlere sadece küçük bazı yerel vergiler ve harçlar bırakılmaktadır.<sup>484</sup>

Fransa, Belçika, Almanya, İsviçre ve İtalya'da bu sistemin değişik biçimleri uygulanmakta, ancak konusu taşınmazlar olan vergilerden genellikle yerel hizmetleri gören yönetimler yararlanmaktadır. Bu sistemin geçerli olduğu ülkelerde, yerel yönetimlere ek vergiler koyma yetkisi tanınabildiği gibi, devlet vergileri üzerinden ayrıca vergi almaları da olanaklı kılınabilmektedir. Ayrıca, kimi vergilerin gelirlerinden bir bölümü yerel yönetimlere bırakılabilmekte ve genel bütçeden yardımlar yapılabilmektedir.<sup>485</sup>

Dolayısıyla böyle bir sistemde mali özerklik zayıf düzeydedir ve yerel yönetimlerin, merkezi yönetimlerin müdahalesinden uzak faaliyette bulunmaları oldukça zor olmaktadır. Ayrıca, bu sistemde yerel hizmetler merkezden ayrılan kaynaklarla finanse edildiğinden bir bölgede oturan vergi mükellefleri ile bunların yararlandığı hizmet miktarı arasında farklar oluşmakta kamu hizmetlerinden yararlananlara bu harcamaların maliyeti ödettirilmemektedir. Bu durum yerel idarecilerde popülist harcama eğiliminin görülmesine neden olmakta ve kıt kaynakların etkin kullanılmasına engel olmaktadır.<sup>486</sup>

Bu sistemin hüküm sürdüğü merkeziyetçi bir idare yapısına sahip ülkelerin bazılarında mali bağımlılık, yerel yönetimleri denetim altında tutma aracı olarak kullanılabilen, merkezi idareler yerel yönetimlerin kendi giderlerini karşılamaya

<sup>482</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 304

<sup>483</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 482

<sup>484</sup> Açıkgöz E. (2007), a.g.t., s. 21

<sup>485</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 304

<sup>486</sup> Açıkgöz E. (2007), a.g.t., s. 22

yetecek öz kaynaklara kavuşmaları yolunda çaba sarf etmekten kaçınılmaktadırlar.<sup>487</sup>

Uygulamada dünya üzerinde hiçbir ülkede bu sistemlerden biri saf şekilde uygulanmamaktadır. Yerel yönetimlerin kaynak yönünden merkezi idareye farklı aşamalarda bağlı olmasından dolayı tam bağımsızlık yoktur. Ancak genel eğilim, demokrasi geleneğinin gelişmesine ve yerel yönetimlerin idari sistem içerisinde anlamlı bir yer edinmeye başlamasına paralel olarak, bağımlılık derecesinin azalması ve yerel yönetimlerin gelir kaynakları yönünden merkezi idareye daha az bağımlı hale gelmeleri yönündedir. Bu nedenle bağımsızlıktan ziyade bağımlılığın aşamalarından söz etmek gerekmektedir.<sup>488</sup>

Özerklik Şartı yerel yönetimlerin mali kaynaklarını düzenlediği dokuzuncu maddesinin ilk paragrafında, özerkliğin temel şartı olarak faaliyetlerine yetecek ve serbest olarak kullanabilecekleri mali kaynaklara sahip olmaları gerektiğini vurgulamaktadır. Bundan dolayı hangi sisteme sahip olursa olsun, yerel yönetimlerin gelirleri görevlerini karşılayamıyorsa ve bu gelirler yerel yönetimlerin kendi tasarrufları altında harcanamıyorsa kesinlikle bir özerklikten bahsetmek mümkün olmamaktadır. Mali özerkliğin muhakkak ki diğer boyutları olmasına rağmen, bu durum mali özerkliğin başat faktörüdür.

Mali özerklikteki amaç, yerel yönetimleri bir anlamda merkezi idarenin subjektif değer yargılarına bağlı keyfi tasarrufların esiri olmaktan çıkarıp otonom kaynaklarla donatmak ve bu suretle yerel yönetimlere mali bir kişilik kazandırmaktır.<sup>489</sup> Bu nedenle, yerel yönetimler, yüklendikleri hizmetleri yerine getirmek için, yasaların kendilerine verdiği yetkiye dayanarak harcamalarda bulunmaktadırlar. Bu yönüyle yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki başarıları sahip oldukları kaynakların yeterliliği ile doğru orantılıdır.<sup>490</sup>

Mali özerklik, yerel yönetimlerin omurgasıdır.<sup>491</sup> Merkezi idareden ayrı ve yeterli mali kaynaklara sahip olmadıkları takdirde, yerel yönetimler, merkezi idarenin taşra birimleri haline dönüşme tehlikesiyle karşılaştıkları ve temsil niteliklerini kayb ettikleri görülmektedir. Aynı şekilde mali özerklik olmadan sürekli bir idari

<sup>487</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 482

<sup>488</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 483

<sup>489</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 157

<sup>490</sup> Demircan S E. (Temmuz-Aralık 2007), a.g.m., s. 135-159

<sup>491</sup> Saran U M. (Eylül 1995), a.g.m., s. 21-33

özerkliğin sağlanması ya da sürdürülmesi mümkün değildir.<sup>492</sup> Öte yandan yerel yönetimlerin gelirlerinin yeterli düzeye gelmesi onların gerçek özerkliklerine kavuşmalarının bir göstergesidir.<sup>493</sup>

Bunun yanında, yeterli gelirlere kavuşturulmamış yerel birimler, giderlerini karşılamak amacıyla yetkileri içinde olan ve yerel halkın günlük yaşamını yakından ilgilendiren hizmetlerin ücret tarifelerini yükselterek kent yaşamını pahalılaştırabilmektedir.<sup>494</sup>

Aynı şekilde yerel yönetimlerin gelirlerindeki bir düşüş görevlerini tam olarak yerine getirememelerine ve bu doğrultuda yerele ait olan görevlerin merkezileşmesine yol açabilmektedir.

Bir örnek vermek gerekirse; ABD’de bulunan California’da halktan gelen bir öneriyle emlak vergileri düşürüldüğünde, yerel yönetimler devlet okullarına hizmet veremez duruma düşmüş ve eyalet eğitime sağladığı katkıyı arttırmak zorunda kalmıştır. Sonuçta, California’daki devlet okullarına destek oranları %70 yerel katkı ve %30 eyalet katkısından oluşurken, bu durum birkaç yıl içinde %70 eyalet ve %30 yerel katkı olarak değişmiştir.<sup>495</sup>

Bu arada, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin taban demokrasisi ile olan ilişkisine de değinmek gerekir. Yerel yönetimlerin demokratikliğinden ve yerel demokrasiden söz edebilmek için; merkezi idareye avuç açmadan görevlerini yerine getirecek düzeyde gelir kaynakları ile donatılmış ve bu kaynaklarını öz gelirleriyle serbestçe toplayıp harcama yetkisine sahip bulunan yerel yönetimlerin oluşması gerekmektedir. Başka bir anlatımla idari özerklik, mali özerklik ile birlikte gerçekleşmediği takdirde yerel özerklikten bahsedilememektedir.<sup>496</sup>

Netice itibariyle her yönetim kendisine verilen görevleri yerine getirmesine yetecek kaynaklara mutlaka kavuşturulmalıdır. Ancak bunun yanında bu kaynakları sağlama amacı, ekonomik gelişme, kalkınma planları, konut siyaseti ve toplumsal adalet gibi amaçlarla bağdaştırılmak zorundadır.<sup>497</sup>

<sup>492</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 147

<sup>493</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 90

<sup>494</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 302

<sup>495</sup> Katz E. Demokrasi Konuları Eyalet ve Yerel Yönetim (Değişikliklere Uyum Sağlamak). ABD Dışişleri Bakanlığı Elektronik Dergisi, **Ekim 2003**, C. 8, S. 2, s. 1-14

Erişim: <http://turkey.usembassy.gov/uploads/images/3XoEsYKvKpnDih0YSCbmtw/yerelyon.pdf>

<sup>496</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 474

<sup>497</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 302-303

Yerel yönetimler, mali kaynaklara sahip olma yanında harcamalarını da merkezi yönetimin baskısı olmaksızın yapabilmelidirler. Çünkü mali özerklik ilkesinin unsurlarından biri ne zaman ve nasıl harcama yapacağına karar verme diğeri ise kendi bütçesini yapabilme ve uygulayabilme yetkisine sahip olunmasıdır.<sup>498</sup>

Mali karar ve hareket serbestîsi, yerel yönetimlerin kuruluş görev ve yetkilerini düzenleyen kanunlarla, bu kuruluşlara verilmiş olan zorunlu veya isteğe bağlı görev, yetki ve sorumlulukları gerçekleştirebilmeleri için, kendi bütçeleri ile verilen yetki sınırları içerisinde gelirlerinden yaptıkları harcamaları ifade etmektedir.<sup>499</sup>

Merkezi yönetimin aşırı denetimi nedeniyle gelirlerini harcama serbestîliklerinin olmaması yerelde özerkliğin gerçekleşmesini engellemektedir.<sup>500</sup> Ancak bu harcama yetkisi bireysel çıkar ve menfaat ilişkisinden uzak tutulabilmelidir. Bunun için anayasal ve yasal güvenceye alınan mali özerkliğin sınırları yine yasalarla netleştirilmek suretiyle kötüye kullanımlarının önü alınmalıdır.<sup>501</sup>

Yerel yönetim bütçelerinin merkezi idare tarafından tasdik edilmesi de onların mali özerkliklerini azaltıcı bir etki yaratmaktadır.<sup>502</sup> Mali özerklik, yerel yönetimlerin bir malvarlığına ve kısmi bir bütçe özerkliğine sahip olmasını değil, öz kaynaklarını, harcamalarını tayin etmek yetkisine ve bütçe özerkliğine sahip olmasını ifade etmektedir.<sup>503</sup>

Yerel yönetim bütçeleri, tıpkı merkezi yönetim bütçesi gibi, kapsamlı, güvenilir, yetkin ve şeffaf bir yapıya sahip olmalıdır. Yerel bütçelerin onaylanmasında yaşanan bir gecikme, etkin hizmet planlamasını ve sunumu engellemektedir. Bu nedenle merkezi yönetim bütçe kanunun çerçevesini oluşturmalı ve dış denetim mekanizmaları oluşturulmalıdır. Ancak bütçenin a priori (önceden) onayı zorunlu tutulmamalıdır.<sup>504</sup>

Yerel yönetimlerin mali karar ve hareket serbestîsinin genişletilmesinin en önemli şartı, yerel harcamaları yerinde, etkili, verimli bir şekilde, milli plan ve programlarla, politika ve hedeflerle uygunluk içerisinde yapacağı yolunda yerel yönetimlere güvenilmesidir.<sup>505</sup> Böylece yerel yönetimler merkezin yönlendirmesi

<sup>498</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 147-149

<sup>499</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 497

<sup>500</sup> Açıkgöz E. (2007), a.g.t., s. 20

<sup>501</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 147-149

<sup>502</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 478

<sup>503</sup> Güdük M. (2007), a.g.t., s. 45

<sup>504</sup> Güner A, Yılmaz S. (Ekim 2004), a.g.m., s. 195-202

<sup>505</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 499

olmadan kendi tasarruflarıyla yaptıkları faaliyet ve harcamalardan sorumlu tutulabileceklerdir.

### II.3.3.9.2. Kaynak ve Sorumlulukta Orantılılık

Dokuzuncu maddenin ikinci paragrafı ise birinci maddeyle ilintili olarak gelirlerin yasal ve anayasal görevlerle orantılı olması gereğini bildirmektedir. Paragraf şu şekilde düzenlenmiştir: **“Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.”**<sup>506</sup>

Bu paragraf yeterli mali kaynak ilkesi ile bir bütünlük oluşturmaktadır. Aslında genel olarak Özerklik Şartı'nın kendisi, özelde de mali kaynaklar bölümünün açıklandığı dokuzuncu madde birbirini tamamlayan ve birbiri ile tutarlı paragraflardan oluşmaktadır.

Yerel yönetimler tarihi içerisinde yönetimler arasında görev ve gelir bölüşümü yapılırken, merkezi yönetim tarafından yapılan görev bölüşümünde yerel yönetimlere karşı oldukça cömert olan tutum ve uygulamalar, gelir kaynaklarının bölüşümünde aynı şekilde gerçekleşmemiştir. Bir başka deyişle görev bölüşümünde üzerinde kalan görev çeşidi ve sayısı ile ağır bir yüke maruz bırakılan yerel yönetimler, görevlerini yerine getirebilmeleri için yeterli ve gerekli gelir kaynakları ile desteklenmemişlerdir.<sup>507</sup>

Yaşam büyük oranda kentlerde devam ederken, katı merkezîyetçi bir yapılanma içinde mali kaynakların tek elde toplanması ve dağıtılması, yerel yönetimlerin gelirlerinin, sorumlulukları karşısında yetersiz kalmasına neden olmaktadır.<sup>508</sup>

Gelirlerin bölüşümünde temel ilke görevlerle orantılı gelir kaynaklarının yerel yönetimlere bırakılmasıdır. Gelir bölüşümü doğrudan görev bölüşümüne bağlıdır. Çünkü söz konusu görevlerin yerine getirilmesi, onlar için ayrılacak gelire bağlıdır.<sup>509</sup>

Bir yerel yönetim birimi, kendisine düşen hizmetlerin ve gelirlerin neler olduğunu açıkça bilirse, devlet, her istediği anda, karşılığını sağlamadan o birime yeni yeni hizmetlerin görülmesi yükünü yükleyemeyecektir.<sup>510</sup> Ancak, görev ve sorumluluklarla orantılı kaynak ilkesi doğru bir ilke olmakla birlikte, uygulamada

<sup>506</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.** Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>507</sup> **Hatipoğlu C. (2005)**, a.g.t., s. 47

<sup>508</sup> **Yüksel F.** Türk Belediyeciliğinin Mali Sorunları ve Öneriler. Mevzuat Dergisi, **Ocak 2004**, S. 73,

Erişim: <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/04.htm>

<sup>509</sup> **Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006)**, a.g.e., s. 86-87

<sup>510</sup> **Keleş R. (2000)**, a.g.e., s. 301

güvence altına alınmasında zorluklar görünmektedir.<sup>511</sup>

Yerel yönetimlere sağlanacak gelirin bu yönetimlerin görmek zorunda oldukları hizmetlerin bir başka ifadeyle görev ve sorumlulukların gerektirdiği harcamaları karşılayacak seviyede olması gerekmektedir.<sup>512</sup> Yeterli gelir kaynakları sağlanmadığı müddetçe, bir yerel yönetim birimine çeşitli yetki, görev ve sorumluluklar vermenin bir anlamı olmamaktadır. **Maddick**'in de belirttiği gibi, mali açıdan kendi kendine yeter hale gelmemiş yönetimlere görev ve yetki verilmesi, sistemin çökmesine, halkın onlara olan güvenini yitirmesine yol açacağı gibi, yerel halkın meclis üyesi ya da memur olarak yerel yönetim birimi bünyesinde hizmet etmekte isteksiz davranmasına sebep olacaktır.<sup>513</sup>

Yerel yönetimlerin kendi kendine yeterliliği, gelir ve sorumluluklarının ölçüsüne bağlı bulunmaktadır. Gerçekten, önemli gelir kaynaklarının merkezi idarelere verilmesi, yerel yönetimlerin merkezden önemli yardımlar almaksızın daha çok fonksiyon üstlenmeleri ve kamu harcamalarının önemli bir kısmını gerçekleştirmeleri mümkün değildir. Merkezi yardımlarla fonksiyonlarını yerine getirmeleri durumunda, yerel yönetimler, merkezi tahsislere dayalı ağır bir bağımlılıkla birleşik geniş bir fonksiyonel sorumluluk ve yüksek derecede kendi kendine yeterlilik ile birleşen dar bir görev dizgesi arasında seçim yapmak durumunda kalmaktadır.<sup>514</sup>

Yerel yönetimlere yasalar veya anayasa tarafından verilmiş veya verilecek olan bir görevin karşılığında yerel yönetim birimine kaynak sağlama yönünde bir alternatif sunulmuyorsa bu durum da yerel yönetimler ya görevlerini gereği gibi ya da hiç yapamayacak veya borçlanmak zorunda kalacaktır. Peki, borçlanma sonucunda oluşacak olan yükün altından nasıl kalkılacaktır. Özellikle verimli yatırımlar için alınan borçlar dışında yerel yönetimlerin aldıkları borçlar faiz yükü ile birlikte hem onları hem de bağlı oldukları ülke yönetimlerini zor durumlarda bırakabilmektedir. Ayrıca yerel yönetimlere her zaman ve gereği gibi devlet yardımı yapılması da söz konusu olmamaktadır. Kaldı ki yardımlar yoluyla bir mali sistem oluşturmak özerkliğe de aykırıdır.

Bu durumda Şart'ın getirdiği görevlerle orantılı gelir sağlama prensibi oldukça

<sup>511</sup> Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004), a.g.m., s. 38-51

<sup>512</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 149

<sup>513</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 473-474

<sup>514</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 484

mantıklı görünmektedir. Merkezi hükümetler böylece yerel yönetimlere, kendi işlerini en azından ücretsiz gördüremeyecek veya merkeze ait bir işin yerel yönetimlere yüklenmesinde bunu karşılayacak geliri de sağlamak zorunda olacaklardır.

### II.3.3.9.3. Kaynak Oluşturmada Kısmi Yetki

Şart'ın dokuzuncu maddesinin üçüncü paragrafı çok önemli bir paragraf olup, yerel yönetimlerin öz gelir sorununa değinmektedir ve bu konuda yerel yönetimlere kısmi vergileme yetkisinin verilmesini istemektedir. Paragraf şu şekilde düzenlenmiştir:

**“Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin, kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde, belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.”**<sup>515</sup>

Kamu maliyesinin ve kamusal faaliyetlerin en önemli konusu “vergileme olayı”dır. Her ne kadar kamu maliyesinde öncelik kamu giderlerine verilmekte ise de, kamu hizmetlerinin ve kamusal giderlerin nitelik, hacim ve seviyesini kamu gelirleri ve özellikle vergiler belirlemektedir.<sup>516</sup>

Vergi, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin hükümlerine dayanarak ekonomik, mali ve sosyal amaçlı kamu giderlerini finanse etmek için sadece siyasi bir organizasyonun üyesi olmaları dolayısıyla vatandaşlarından mali güçlerine göre, karşılıksız olarak ve belirli kurullarla alınması gereken kanuni ve cebri ekonomik değerler olarak tanımlanmaktadır.<sup>517</sup> Harç ise, bazı kamu kuruluşlarının, sundukları hizmetlerden yararlanmak karşılığı ödenen bedellerdir. Temizlik harcı ve tapu harcı bu uygulamanın örnekleridir.<sup>518</sup>

Bazı vergi konularının yerel yönetimlerin yetkili olduğu sınırların dışına taşması, bazı vergilerin yerel yönetimler tarafından tarh ve tahsilinin kaynak israfına neden olabilmesi ve aynı vergi konusunun birden fazla yönetim birimi tarafından vergilendirilmesinin çifte vergilemeye sebep olması gibi nedenlerle, merkezi yönetimlerin, yerel yönetimlerin vergileme yetkilerini sınırlandırma zorunluluğu ortaya

<sup>515</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.** Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>516</sup> **Devrim F.** Kamu Maliyesine Giriş. 3. Baskı, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, İzmir, 1998, s. 192

<sup>517</sup> **Devrim F. (1998)**, a.g.e., s. 193

<sup>518</sup> **Kalenderoğlu M. (2002)**, a.g.e., s. 52

çıkmaktadır.<sup>519</sup>

Bu durumda vergi kaynaklarının yönetim birimleri arasında paylaşılması hususunda, hangi verginin hangi yönetim birimine ve hangi kriter esas alınarak tahsis edileceği sorunu önemli bir konu olmaktadır. **Anwar Shah**, bu konuda “**vergi yönetiminde etkinlik**” ve “**mali ihtiyaç**” olmak üzere iki kriterden bahsetmiştir.<sup>520</sup>

**a) Vergi Yönetiminde Etkinlik:** Herhangi bir vergi, bu vergi tabanı konusunda en iyi bilgiye sahip olabilen yönetim düzeyi tarafından toplanmalıdır. Örneğin; merkezi yönetim, kurumların çeşitli bölgelerdeki faaliyetlerinden kaynaklanan gelirleri konusunda daha iyi bilgi sahibi olabilmekteyken, yerel yönetimler de, emlak değerlerinin takdiri konusunda daha iyi bir pozisyona sahip olabilmektedir.

**b) Mali İhtiyaç:** Bu kritere göre, gelir araçları, mümkün olduğu kadar gelir ihtiyaçları ile eşleşmelidir. Dolayısıyla, ulusal düzeyde yerine getirilmesi gereken politika amaçları için gerekli olan vergi araçları, bu tür hizmetleri üstlenmiş olan yönetim düzeyine tahsis edilmelidir. Buna göre gelirin yeniden dağılımını sağlayan vergiler ile istikrar araçlarının merkezi yönetime tahsis edilmesi daha uygundur.

Bu ilkeler göz önünde bulundurulduğunda, vergi konusu yönetimler arasında hareketlilik arz eden, geliri yeniden dağıtıcı özellik taşıyan ya da yerel yönetimler tarafından tahsili, yüksek idari maliyetlere neden olabilen gelir vergisi, kurumlar vergisi, çok aşamalı satış vergisi (örneğin katma değer vergisi), gümrük vergisi gibi vergilerin merkezi yönetim tarafından; emlak vergisi, fayda vergileri ve kullanıcı bedelleri, işletme vergisi, motorlu taşıtlar vergisi ve perakende satış vergisi, toptan satış vergisi gibi tek aşamalı satış vergileri ise yerel yönetimler tarafından tahsil edilmesi daha uygun olacağı belirtilmektedir.<sup>521</sup>

Yerel yönetimlerin vergiler yoluyla gelir sağlamasında, uygulamada farklı yöntemler kullanılmaktadır. Bu yöntemlere kısaca değinmekte fayda vardır.

**a) Sınırsız Vergileme Usulü:** Bu usulde yerel yönetimler, vergi kaynağının seçiminde olduğu kadar, idaresinde de özerktirler.<sup>522</sup> Bir diğer ifadeyle, yerel yönetimlere mali açıdan tamamen özerklik sağlayan bu yöntemde, bu yönetim birimlerinin hiçbir kısıtlama ve sınırlamaya tabi olmaksızın tam bir vergileme yetkisine

<sup>519</sup> Arıkoğa Ü. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları. **Bozlağan R, Demirkaya Y.** Türkiye’de Yerel Yönetimler. 1. Baskı, Ankara, Nobel Yayınları, **2008**, s. 253

<sup>520</sup> Arıkoğa Ü. (2008), a.g.e., s. 253; **Kaya Y. (2006)**, a.g.t., s. 32

<sup>521</sup> Arıkoğa Ü. (2008), a.g.e., s. 254-255, **Kaya Y. (2006)**, a.g.t., s. 33

<sup>522</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 509



sahip olmaları öngörülmektedir.<sup>523</sup>

Ancak hemen hiçbir ülkede sınırsız vergileme yetkisi yerel yönetimlere tanınmamıştır. Zira bu durum iki sebebe dayanmaktadır. Birincisi vergi ve benzeri mali yükümlülükler devletin hükümlerlik yetkisi ve hakkına dayadığından dolayı bu yetkinin siyasal özerkliği olmayan yerel yönetimlerle paylaşılması ya da kullanılmasının mümkün olamayacağı düşüncesidir. İkinci olarak ise yerel vergileme bir ülkenin genel vergi sisteminin bir parçasını oluşturduğundan, merkezi idare yerel yönetimlere kendi vergi türlerini belirlemede ancak sınırlı bir özgürlük alanı bırakmaktadır.<sup>524</sup>

**H. Ritsch** bu yönteme “rekabet sistemi” adını vermekte ve bunun sonsuz vergileme yetkisini ifade ettiğini kaydetmektedir. Buna rağmen, aynı yazarın sınırsız vergileme yetkisi deyiminin yerel yönetimlerin gümrük resmi ile büyük tüketim vergilerini tahsil edebilecekleri anlamına gelmediğini açıklamak gereğini duyması önerilen yöntemin sanıldığı gibi sınırsız olamayacağını açıkça belirtmektedir.<sup>525</sup>

Bu yöntem daha çok Anglo-Sakson ülkelerinde görülmektedir. Günümüzde, yöntemin uygulama şansı bulduğu ABD, Avustralya ve İsviçre gibi ülkelerde dahi merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin vergileme yetkisine bir takım sınırlamalar ve objektif kriterler getirdiği görülmektedir.<sup>526</sup>

**b) Ayırma Usulü:** Bu yönteme göre, çeşitli vergiler yönetim birimleri arasında paylaşılmakta, bazı vergiler merkezi yönetime, bazıları ise yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Federal devletlerde ise bu paylaşım, federal devlet, federe devlet ve yerel yönetimler arasında olmaktadır.<sup>527</sup>

Bu yöntem, yerel yönetimlere mali otonomiye sahip olabilme imkanı tanınması, yerelde mali sorumluluk duygusunu arttırıcı bir özellik arz etmesi gibi olumlu yönleriyle savunulmasının yanı sıra, vergi kapasitesinde azalma meydana gelebilmesi, vergilerde optimal yapıya erişememe<sup>528</sup> ve görevlerin gerektirdiği harcamalara kıyasla yerel yönetimlerin farklı vergi kapasitelerine sahip olmalarına yani mali kapasitede eşitsizlik meydana getirmeye yol açabileceği endişesiyle de eleştirilmektedir.<sup>529</sup>

Bu sistem kendi içinde serbest ayırma sistemi ve bağlı ayırma sistemi şeklinde

<sup>523</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e.,s. 253

<sup>524</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 152

<sup>525</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 84

<sup>526</sup> Kaya Y. (2006), a.g.t., s. 30

<sup>527</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s. 253

<sup>528</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 85-87

<sup>529</sup> Kaya Y. (2006), a.g.t., s. 31

uygulanmıştır. Serbest ayırma sisteminde, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında, vergiler birbirlerinden ayrılmakta ve merkezi yönetim yerel yönetimlere vergi kaynakları tahsis etmektedir. Yerel yönetimler bu kaynaklar üzerinde, verginin konusunu belirleme ve vergiyi toplama yönünden tam yetkiye sahiptir. Bağlı ayırma sistemi, serbest ayırma sisteminin sakıncalarını gidermek için tahsis edilmiştir. Bu sistemde yerel yönetimler verginin konusunu belirleme yetkisini kısmen veya tamamen kaybetmiştir. Merkezi yönetim vergi kaynağını tespit etmekte, vergi oranını belirlemekte ve yerel yönetimlerde bu belirlenen oranlar üzerinden vergiyi toplayıp yönetmektedirler.<sup>530</sup>

**c) Merkezi İdare Vergi Gelirlerinin Bazılarından Değişik Yöntemlerle Pay Verilmesi (Vergi Torbası):** Fransızların ortak fonlar (fonds commun) adını verdikleri bu yöntemde vergiler tek bir idare tarafından (ki bu üniter devletlerde merkezi idaredir) tarh ve tahsil olunmakta, sonra da bazı vergilerin toplam hâsılası üzerinden diğer idarelere belli kriterlere göre pay verilmektedir.<sup>531</sup>

Vergileme tek bir idare tarafından yürütüldüğü için çifte vergilemeyi önlemesi, vergi potansiyeli ve idari örgütü zayıf olan yerel yönetimlerin bu yöntemden nispi bir yarar sağlamaları bu yöntemin avantajları olarak sayılabilir. Bununla birlikte pay alan idareleri pay veren idarenin mali yönden bağımlısı haline getirmesi, bunun sonucunda da mali özerkliğin yitirilmesi ise ciddi bir sakınca oluşturmaktadır.<sup>532</sup>

**d) Munzam Kesir ve Munzam Vergi Usulü:** Bu sistemde, genellikle merkezi yönetimler kendi vergi oranlarına yerel yönetimler için ek bir vergi oranı koymakta ve onlar lehine de vergi tahsil etmektedirler.<sup>533</sup>

Munzam kesir her hangi bir merkezi idare vergisine, bu verginin %1'inden belli bir miktar ilave edilmesini öngörmektedir. Bu kavramı ifade etmek için kullanılan Fransızca “centime additional” deyimini ek yüzde birler anlamına gelmektedir. Munzam vergi ise tek fark dışında tamamıyla aynıdır. Aradaki ince ayırım ise, munzam kesir merkezi idarenin bazı vergilerinin tahakkuk eden miktarları üzerinden yüzde bir esasına göre hesaplanmaktayken, munzam vergi ise merkezi idarenin bazı vergilerinin matrahları üzerinden öngörülecek bir yüzdeye göre hesap edilmektedir.<sup>534</sup>

<sup>530</sup> Açıkgöz E. (2007), a.g.t., s. 38-39

<sup>531</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 89

<sup>532</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 90

<sup>533</sup> Açıkgöz E. (2007), a.g.t., s. 40

<sup>534</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 91-92

Yerel yönetimlere kolayca gelir sağlamanın dışında hiçbir avantaja sahip olmayan bu yöntemlerin modern vergicilik prensipleri ile bağdaştırılması mümkün değildir. Bu sebeple hemen her ülkede artık uygulamadan kaldırılmıştır veya kaldırılmaktadır.<sup>535</sup>

**e) Merkezi Yönetim Tarafından Toplanan Bazı Vergilerin Sonradan Yönetimler Arasında Bölüştürülmesi:** Yöntem, vergi toplamada etkin olmayan bazı yönetim birimlerinin, hizmetlerin görülmesinde etkin olabileceği düşüncesine dayanmaktadır. Yöntemde, yerel yönetimlerin kendi bölgelerinde topladıkları vergilerin sadece belirli bir yüzdesi onlara kaldığı için gelirlerini yükseltme güdülerini düşük kalmaktadır. Toplanan gelirlerin bölüşümünde nüfus, vergi ödeme gücü, eğitim gören çocuk sayısı, yolların uzunluğu gibi bir takım kriterler kullanılmaktadır.<sup>536</sup>

Yerel yönetimlere kendilerinin dilediği şekilde gelir sağlmasına müsaade edilmesi elbette ki söz konusu değildir. Çünkü dilediğince vergileme yetkisine sahip binlerce yerel otoritenin bu alanda birbirinden bağımsız olarak alacakları kararların kısa sürede bir mali anarşiye sebebiyet vermesi son derece kaçınılmaz olacaktır.<sup>537</sup> Ayrıca vergilendirme yetkisinin asıl sahibi devlettir. Devlet bu yetkisini kısmen diğer kamu tüzel kişilerine devredebilir.<sup>538</sup>

Bununla beraber kamu maliyesi alanında özellikle üniter devletlerde büyük oranda gelir getiren vergilerin hemen hemen tamamı merkezi idarenin elinde toplanmaktadır. Bu ise yerel yönetimlerin gelir yetersizliğine neden olmakta ve merkezi idare gelirlerinden kendilerine pay verilmesini gerektirmektedir.<sup>539</sup> Çoğu zaman bu vergi paylarından sağlanan gelirler de yetmemekte ve bütçeden farklı şekillerde yerel yönetimlere para transferleri gerçekleştirilmektedir.

Ancak ekonomik durgunluk çerçevesinde birçok ülkenin ulusal bütçesindeki darboğazlar, uluslar arası rekabet için gösterilen yoğun çabaları ve hatta bazı ülkelerde Avrupa ekonomik ve parasal birliğinden kaynaklanan baskılar, artık ulusal bütçeden para transferlerinin artırılması yöntemine kuşkuyla yaklaşılması sonucunu doğurmuştur.<sup>540</sup>

<sup>535</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 91

<sup>536</sup> Kaya Y. (2006), a.g.t., s. 36

<sup>537</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 79

<sup>538</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 519

<sup>539</sup> Açıkgöz E. (2007), a.g.t., s. 33

<sup>540</sup> Parlak B. (2006), a.g.e., s.360

Üstelik son yıllarda görülen para ve ekonomik kriz yerel ve bölgesel yönetimlerin mali durumlarını daha çok güçleştirmiştir. Ancak Gelir ve Harcama (Tüketim) vergilerinden yararlanan ve böylece enflasyon oranında gelirlerini artırma olanağına sahip pek az ülke yerel yönetimleri daha az sıkıntı çekmişlerdir.<sup>541</sup>

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi, mali kaynakların çoğunluğunun yerel yönetimlerin istedikleri gibi kapsam, vergi matrahı ve oranlarını belirleyebilecekleri ve toplayabildikleri kaynaklar olarak ifade edilebilecek olan öz gelirlerden oluşması mali özerkliğin en temel koşulu olarak kabul edilmektedir.<sup>542</sup> Çağdaş yerel yönetim anlayışında, yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetleri öz kaynakları ile finanse etmeleri beklenmekte ve bu oran gelişmiş ülkelerde toplam gelirlerinin %70-75'ini oluşturmaktadır.<sup>543</sup>

Bu durumda yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin karşılanmasına yönelik mali ihtiyaçlarını, yerel halkın vergi ödeme kabiliyetlerine dayandırmaya müsait özel bir vergileme alanına sahip olmaları, yerel yönetim özerkliğinin vazgeçilmez bir şartı olarak görülmektedir. Zira yerel yönetimlerin merkezi idareye devamlı bir bağımlılığı bulunmadan, faaliyette bulunmasını sağlamaya yetecek vasıtalara ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu hedefe varabilmeleri için, oranlarını kendi ihtiyaçlarına göre serbestçe ayarlayabilecekleri yerel vergilere sahip olmaları gerekmektedir.<sup>544</sup> Bununla beraber bazı ülkelerde geleneksel ve tarihi etkenlerden dolayı kökleşmiş bir yerel yönetim geleneği bulunmakta ve bu yerel yönetimler öteden beri tarh ve tahsil ettikleri yerel vergileri bazı değişikliklere uğramakla birlikte günümüzde de yürütmektedirler.<sup>545</sup>

Yerel Vergi, yerel meclisler tarafından kabul edilen, yerel bir bütçeye ayrılan ve vergilendirilebilir bir şey (madde) nedeniyle ödenen veya bu yerel yönetimin sınırları ile ilgili olan bir vergidir.<sup>546</sup> Yerel vergiler, yerel siyasal organlarca serbest ya da yarı serbest olarak belirlenen vergilerdir. Yarı serbest olarak ifade edilebilmesinin nedeni, birçok ülkede bazı vergiler için yerel yönetimlerin, üzerine çıkamayacakları bir tavanın saptanmış olmasıdır.<sup>547</sup>

Yerel yönetimler, yerel nitelikteki bazı vergileri yükümlünün tercihine

<sup>541</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 95

<sup>542</sup> Açıkgöz E. (2007), a.g.t., s. 19

<sup>543</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 151

<sup>544</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 508

<sup>545</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 82

<sup>546</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 90

<sup>547</sup> Hatipoğlu C. (2005), a.g.t., s. 44

uydurabildiği için vergiye direnci kırmada daha başarılı olabilmekte, bazı vergilerde idari etkinliği daha kolay sağlayabilmektedir.<sup>548</sup> Yerel vergiler, yerel hizmetlerden yararlananlara bunların maliyetini yükleyerek, bu hizmetlerin finansmanında bir dereceye kadar coğrafi adaleti sağlama işlevi görmektedirler.<sup>549</sup>

Vergi oranları halka daha yakın olarak belirlendiği takdirde, yerel kamu hizmetleri artarak gelişecek ve yerel halk, idari hizmetlerden daha fazla memnun kalacaktır. Yerel kaynaklar seferber edilerek yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu gelirler arttırılabilecektir. Vergi gelirlerinin artması ise kamu hizmetlerindeki gelişmeyi beraberinde getirecektir.<sup>550</sup> Ancak hem merkezi, hem de yerel yönetimlere gelir sağlamak kaygısı ile aşırı ve yinelemeli vergilendirmelerden kaçınılması gerekmektedir.<sup>551</sup>

Yerel vergilerin toplanması ve kullanımının yerel yönetimlere bırakılması sonucunda, hesap verilebilirliğin artması, bireylerin sunulan hizmetlere karşı daha duyarlı hale gelmesi ve yerel yöneticilerin de sorumluluklarının artmasının etkisiyle hizmetlerin etkin sunumu gerçekleşecektir.<sup>552</sup> Dolayısıyla yolsuzluk ve suiistimallere karşı otokontrol sağlanmış olacaktır. Ayrıca merkezden verilen yardımların zaman ve miktar bakımından belli olmaması nedeniyle yapılamayan mali planlama imkân dâhilinde olacaktır.<sup>553</sup>

Özerklik Şartı da bu konuda tavrını net bir şekilde ortaya koymaktadır. Şart, yerel yönetimlerin merkezi yönetimlere sürekli el açan bir yönetim organizasyonu olmasından ziyade, kendi öz kaynakları ile kendi planlamasını yapabilen bir organizasyon olmasını öngörmektedir.

Bu nedenle, bir kısım yerel yönetim gelirlerinin, yerel yönetimlerin serbestçe oranlarını saptayabilecekleri yerel vergiler olması<sup>554</sup> gereği üzerinde durulmaktadır. Bu durum yönetimde bölüşümün de bir gereğidir. Çünkü görevlerin bölüşülmüş olması gelirlerin bölüşürülmesini de farz kılmaktadır.

Avrupa Kentsel Şartı (EUC)'nda da bu durumu destekler nitelikte bir tavr

<sup>548</sup> Kaya Y. (2006), a.g.t., s. 29

<sup>549</sup> Hatipoğlu C. (2005), a.g.t., s. 45

<sup>550</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 472

<sup>551</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 303

<sup>552</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s. 254-255, Kaya Y. (2006), a.g.t., s. 33

<sup>553</sup> Ulusoy A, Topal K A. Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri. Türk İdare Dergisi, Mart 1997, S. 414, s. 204-209

<sup>554</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 95

takınılmıştır. Kentli Hakları Deklarasyonu'nun 18. maddesinde, Deklarasyonda tanımlanan hakların sağlanması için, gerekli mali kaynakları bulma konusunda yerel yönetimlerin yetkili kılınması, bu yönetimler için bir hak olarak tanımlanmıştır.<sup>555</sup>

Uygulamalarda ise ülkeler arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmakla birlikte, AB'ne geçiş sürecindeki ülkelerde baskın olan belirleyici aktörün merkezi idare olduğu görülmektedir. Bu ülkelerde merkezi idare ile gelir paylaşımı sonucu elde edilen gelir toplamı ortalamada toplam gelirlerin %50'sini aşmaktadır. Geçiş sürecindeki ülkelerin toplam vergi gelirleri içinde, vergi oranları ile vergi matrahını belirledikleri oran ortalamada %20'nin altında kalmaktadır. Üye ülkelerde ise vergi uygulamasında temel belirleyici olan yerel yönetimlerdir. Üye ülkelerde yerel yönetimlerin toplam vergi gelirleri içinde belirleyici olma oranı %80'i aşmaktayken bu oran İngiltere'de zirve yapıp %100 düzeyine ulaşmaktadır.<sup>556</sup>

Yerel vergiler konusunda en geniş özgürlükler İskandinav ülkeleri tarafından tanınmaktadır. Almanya, İspanya, Yunanistan, İtalya, Luxembourg ve Portekiz'de ulusal vergilerden ayrı vergiler bulunmaktadır. Bunlar yaygın olarak emlak vergileridir. Buna karşın meslek vergisi uygulamasının, daha az rastlanmakla birlikte gittikçe yaygınlaştığı gözlenmektedir. Ama bu konuda tam bir özgürlükten söz etmek güç görünmektedir. Yerel yönetimler ya verginin matrahını belirleyememekte, ya da oranını saptamakta tamamen özgür davranmamaktadır.<sup>557</sup>

#### **II.3.3.9.4. Kaynakların Çeşitliliği ve Esnekliği**

Özerklik Şartı'nın dokuzuncu maddesinin dördüncü paragrafı gelirlerin güncelleştirilebilmesi ve çeşitliliği üzerine vurgu yapmakta ve bu durum şöyle bir ifadeyle dile getirilmektedir:

**“Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.”**<sup>558</sup>

<sup>555</sup> **Avrupa Kentsel Şartı.** Erişim: <http://www.ktbb.org/avrupakentselsarti.htm> Erişim tarihi: 25.04.2009

<sup>556</sup> **Yılmaz H H.** Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi. Sayıştay Dergisi, **Ekim-Aralık 2004**, S. 55, s. 3-40

<sup>557</sup> **Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004)**, a.g.m., s. 38-51

<sup>558</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.** Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi. Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

Günümüzde daha çok sayıdaki insana, daha çok miktarda ve giderek çeşitlenen kentsel hizmetler sunmak zorunda kalan yerel yöneticilerden daha az kaynakla daha karmaşık ve maliyeti daha yüksek görevleri yerine getirmeleri istenmektedir.<sup>559</sup>

Yerel yönetimlerin giderek yeni hizmetler yüklenmeleri, iş ve ekonomik çalışmaları geliştirmek, modern endüstriyel gelişmeye karşı çevre koşullarını, yaşantı niteliğini iyileştirmek zorunluluğu ve halkın yeni ihtiyaçlarına uyan yeni hizmetler sunmak zorunda kalmaları giderek bu idarelerin parasal ihtiyaçlarını arttırmakta ve bu durum özerkliklerini tehdit eder bir durum yaratmaktadır. Öte yandan gelir yetersizliği, yerel yönetimlerin bir kısım hizmetlerini merkezi idareye devre zorlamaktadır.<sup>560</sup>

Belirli bir dönemde hazırlanan plan ve programlarda, hızlı şehirleşme hareketinin problemleri artırdığı, buna paralel olarak yerel yönetim hizmetlerinin nitelik ve nicelik yönünden verimsiz kaldığı, yerel yönetimlerin yetersiz finansman kaynaklarının da giderek daha da yetersizleştiği vurgulanmaktadır.<sup>561</sup>

Refah devleti anlayışındaki gelişmeler sonucu yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında meydana gelen artışlara paralel olarak kamu harcamalarında meydana gelen artışlar mali olanakların arttırılması zorunluluğunu gündeme getirmektedir.<sup>562</sup> Bu amaçla yerel yönetimlerin içinde bulunduğu mali sorunların çözümü ve kent insanının yerel kamusal ihtiyaçlarını karşılamak için gelir kaynaklarının geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi konusunda çeşitli alternatifler geliştirilerek, bir an evvel uygulamaya koymak kaçınılmaz hale gelmektedir.<sup>563</sup>

Yerel yönetimlerin gelir sistemi öyle düzenlenmelidir ki; artan masraflarını karşılamak için bu yönetimlere özel gelirler, özellikle vergiler sağlamak ve bu gelirlerin artan masraflara göre geliştirilebilecek müterakki vergi ve esnek gelirler olmasına dikkat etmek gerekmektedir.<sup>564</sup>

Gelir kaynaklarının verimini ve dolayısıyla üretimi azaltmamak için, yerel yönetimlerin alacaklarının ne olduğunun, bunları ne ölçüde ve nasıl alacaklarının ayrıntılarıyla belirlenmesi gerekmektedir.<sup>565</sup> Bir başka ifadeyle yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının, kesintisiz kamu hizmetlerine ve gerekli mali yapılanmaya olanak verecek

<sup>559</sup> Ulusoy A, Topal K A. (Mart 1997), a.g.m., s. 204-209

<sup>560</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 95

<sup>561</sup> Hatipoğlu C. (2005), a.g.t., s. 154

<sup>562</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 148

<sup>563</sup> Yüksel F. (Ocak 2004), a.g.m.

<sup>564</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 95

<sup>565</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 300

şekilde düzenli ve sürekli olması gerekmektedir.<sup>566</sup>

Yerel yönetimlere gelir kaynakları sağlanması konusunda benimsenen sistemler her ülkenin siyasi, idari, ekonomik yapısı ve geleneklerine göre farklılıklar gösterebilmektedir. Ancak, kaynakların elde edilme biçimi açısından değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını genel olarak öz gelirler, transferler ve borçlanma gelirleri şeklinde sınıflandırmak mümkündür.<sup>567</sup>

Yerel yönetim gelirleri, Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerde de dört kategoriye ayrılarak incelenmektedir. Bunlar:<sup>568</sup>

- a) Yerel ve bölgesel vergiler
- b) Üst yerel yönetimlerce dağıtılan gelirler (Özel İdare, Eyalet, Belediye)
- c) Hizmet satışı veya mal satışından sağlanan bedeller (Gaz, elektrik, ısıtma)
- d) Borçlanmalar

Yerel yönetimlerin üstlendikleri görevlerin finansmanını yeterli düzeyde sağlayabilmeleri için, öz kaynak yaratma yetkisine sahip olmalı, kaynak tasarrufu önlemleri alabilmeli, öz kaynaklarının yetersiz olduğu durumlarda da merkezden nesnel ölçüde yardım alabilmeli, uzun soluklu projeler için uygun koşullarda kredi sağlayabilmelidirler.<sup>569</sup>

Öz gelir kaynakları genel olarak; vergi gelirleri, harçlar, ücretler, ceza gelirleri, taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, faiz gelirleri, özel kişi ve kuruluşların yaptıkları yardımlar<sup>570</sup>, şerefîyeler ve harcamalara katılma payı<sup>571</sup> şeklinde sınıflandırılabilir. Bu kaynakların idaresi, tamamıyla yerel yönetimlere aittir. Devletin bunlar üzerinde denetimden başka müdahale yetkisi bulunmamaktadır. Bunlar yerel yönetimlerin mali bakımdan özerkliğini ifade etmektedir.<sup>572</sup>

Yerel yönetimlerin öz gelir oranlarını merkezi idare tarafından belirlenmesi halinde ihtiyaçlardaki artış hızına paralel bir gelir artışı beklenmesi mümkün değildir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimi ikna etmeye uğraşmadan, hizmetlerde gecikmeye neden olmadan, öz kaynak gelirlerinin oranların da gerekli artışları sağlayarak, etkin bir

<sup>566</sup> Yılmaz N. Bir Otokontrol Sistemi Olarak Belediyelerde Harcamalara Katılma Payı. Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık 2008, S. 71, s. 75-90

<sup>567</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s.252

<sup>568</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 89

<sup>569</sup> Güdük M. (2007), a.g.t., s. 61

<sup>570</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s. 252

<sup>571</sup> Kaya Y. (2006), a.g.t., s. 40

<sup>572</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 507



hizmet üretimi gerçekleştirebilecektir.<sup>573</sup> Bu durumda da yerel yöneticilerin iyi niyetli davranması ve aşırı vergilendirme ve ücretlendirmeler ile yerel halkı gereksiz mali yükün altına sokmamaları gerekmektedir.

Yerel yönetimler içinde en geniş hizmet portföyüne sahip olan belediyeler için gelişmiş ülkelerde prensip halini alan “belediye hizmetlerinden yararlananlara hizmet bedelini ödemeleri gerektiği ilkesi esası dikkate alınmalıdır. Ayrıca belediyelerin devletten alacakları yardım yanında “kendi kaynaklarının kendileri yaratabilmeli ve kendi hizmetlerini kendileri üretmelidirler. Örneğin, cadde ve sokakların bakımını yapan belediyeler için motorlu taşıt vergisine ilave oran getirilerek belediyelerin araç sahiplerinden bunun karşılığını alabilmesi mümkün olmalıdır.<sup>574</sup>

Uygulamada harcamalara katılma payı adı altında elde edilen gelirler de bu örneğe benzer özellikler taşımakta ve uygulanması durumunda yerel yönetimlere hatırı sayılır bir gelir kaynağı oluşturmaktadır.

Harcamalara katılma payı ne bir vergi, ne bir harç ve ne de bir şerefiyedir. Yerel yönetimlerin kendi sınırları ve mücavir alanlar içerisinde yol yapımı, yol genişletmesi ve yolların düzenlenmesi, kanalizasyon tesisi yapılması ve mevcut tesislerin onarılması ile yeni içme suyu tesisi yapılması ve mevcut şebekelerin onarılması gibi hizmetler karşılığında bu hizmetlerden faydalanan gayrimenkul sahiplerinden alınan paydır. Harcamalara katılma payı yoluyla, yapılan kentsel alt yapı yatırımlarının bir kısmının, bu harcama sonucu belli değer elde eden kişilerce varlık değerleri ile orantılı olarak karşılanması oldukça yerinde bir düzenlemedir.<sup>575</sup>

Yerel yönetim kaynaklarının çeşitli olması ve zamanın şartlarına göre güncelleştirilebilmesi sorunu yanında mevcut kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması da bu konudaki bir diğer problemdir. Çünkü popülizm ve partizanlık uğruna yerel halkın kaynaklarının heba edilmesi uygulamada özellikle demokratik denetim yollarının eksik olduğu gelişmekte olan ülkelerde görülen uygulamalardır. Bu durum yerel yönetimlere yapılan hibelerin ve borçlanma sonucu elde edilen gelirlerin çarçur edilmesi sonucu yerel yönetimlerde büyük mali gedikler yaratmaktadır.

Bu bağlamda yerel kaynakların etkin ve verimli bir biçimde kullanılması konusunda da yerel yöneticilere büyük sorumluluklar düşmektedir. İsrafçı bir yönetim

<sup>573</sup> Açıkgöz E. (2007), a.g.t., s. 20

<sup>574</sup> Hatipoğlu C. (2005), a.g.t., s. 156-157

<sup>575</sup> Yılmaz N. (Ekim-Aralık 2008), a.g.m., s. 75-90

anlayışına hiçbir kaynağın dayanmayacağı açıktır. O halde yerel yönetimler bir yandan gelir kaynaklarını artırırken diğer yandan mevcut kaynakları etkin ve verimli bir biçimde kullanmak durumundadırlar. Bu bağlamda kaynakların verimli kullanılması, savurganlığın ve aşırı istihdamın önlenmesi, hizmet önceliklerinin belirlenmesi, bazı hizmetlerin özelleştirilmesi büyük önem taşımaktadır.<sup>576</sup>

### II.3.3.9.5. Mali Eşitlemede Takdir Hakkının Korunması

Şart'ın dokuzuncu maddesinin beşinci paragrafı, yerel yönetimler arasında merkezi idareler tarafından yapılacak mali eşitleme uygulamalarında, yani yapılacak merkezi yardımlarda yerel yönetimlerin kendi sorumluluklarıyla ilgili takdir haklarına hanel getirilmemesini istemektedir. Paragraf şöyle bir açıklama yapmaktadır:

**“Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.”**<sup>577</sup>

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yaptığı mali yardımlarla, yerel yönetimler arasındaki mali kapasite ve harcama farklılıklarının giderilmesine “mali denkleştirme” (fiscal equalisation) denmektedir. Almanca mali anlaşma, mali uyuşma anlamlarına gelen “finanzausgleich” kelimesinden alınan bu terim, Bismark Almanyası'nın politikaları içinde tanımlanmış olduğundan, federal devlet yapılanmasının kurucu temellerinden biri olma özelliği taşıdığı söylenebilir.<sup>578</sup> Ancak günümüzde mali denkleştirme yöntemleri yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında gelir dengeleme yöntemi olarak da algılandığından üniter yapıli devletlerde de uygulanmaktadır.

Özellikle ulaşım ve haberleşmede meydana gelen hızlı gelişme, kaynaklarda merkezileşmenin devamlı artmasına sebep olmaktadır. Ekonomideki büyük verimlilik artışına rağmen servet ve bireysel gelirdeki eşitsizlik çoğalmaktadır. Bu ortaya çıkan eşitsizlik sadece bireyler arasında değil, aynı zamanda bölgeler arasında da hissedilmektedir.<sup>579</sup> Bütün yerel birimlere aynı yetkiler tanındığında, zengin bölgelerin

<sup>576</sup> Ulusoy A, Topal K A. (Mart 1997), a.g.m., s. 204-209

<sup>577</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>578</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 538

<sup>579</sup> Açıkgöz E. (2007), a.g.t., s. 26

daha çok gelir sağladıkları, yoksul bölgelerin yerel yönetimlerinin ise gelir yetersizliğinden kamu hizmetlerini gereği gibi yapamadıkları görülmektedir.<sup>580</sup> Diğer taraftan çok verimli alanlarda yüksek gelir sahiplerinin kapalı bir şekilde merkezileşmesi, bireysel farklılıkların genişlemesine etki eden diğer bir unsur olmaktadır. Bu durum ise, kamu hizmetlerini yerine getirme kapasiteleri bakımından bölgeler arası eşitsizliğe yol açmaktadır.<sup>581</sup>

Oysa çoğulcu ve toplumsal demokrasi, kamu hizmetlerinden herkesin, her yöre halkının adaletli bir biçimde yararlanmasını gerektirmektedir.<sup>582</sup> Bütün ülke düzeyinde asgari standartlarda hizmetlerin sunulması sosyal adalet ve barışın bir gereğidir. Bölgelerarası eşitsizlikler ülke içinde çeşitli huzursuzluklara neden olabilir. Özellikle eğitim, sağlık gibi hizmetlerde asgari standartların sağlanması ulusal çıkarlara hizmet etmektedir.<sup>583</sup> Vergi yükü açısından da yalnız gelir grupları arasında değil, bölgeler arasında da bir denge sağlamak gerekmektedir.<sup>584</sup>

Bazı yerel yönetimler belirli standartlarda hizmet verebilmek için, gelir düşüklüğünden dolayı vergileri arttırarak gelir elde etme yoluna gidebilmektedirler. Bu durum hizmette diğer bölgelerle aynı standardı yakalamayı sağlasa da, diğer bölgelere göre daha ağır bir vergi yükü altında bırakma gibi bir olumsuz durum yaratmaktadır. Bu nedenle merkezi yönetimler bu tür bir olumsuzluğun önüne geçebilmek için mali eşitleme yoluna gidebilmektedirler.<sup>585</sup>

Kısaca, kamu hizmetleri arasındaki eşitsizliklerin düzeltilmesi amacıyla idareler arası yardım eşitlemesi, doğru ekonomik maliyetleri yansıtan vergi oranlarının sağlanması için bir vergi eşitleme yardımı yapılması gerekmektedir.<sup>586</sup> Öte yandan, gereksinmesi büyük olmayan yönetim birimlerine mali destek sağlamanın da ussal bir temeli yoktur. Bu durum savurganlığa yol açabilmektedir.<sup>587</sup>

Gelir ve harcamaları dengeleme ölçütünde amaç, gelir kaynaklarının ve harcama hedeflerinin eşitlenmesidir. Yardımlar ve krediler, tahsis edilen gerçek veya potansiyel

<sup>580</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 300

<sup>581</sup> Açıkgöz E. (2007), a.g.t., s. 26

<sup>582</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 300

<sup>583</sup> Açıkgöz E. (2007), a.g.t., s. 28

<sup>584</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 300

<sup>585</sup> Açıkgöz E. (2007), a.g.t., s. 28

<sup>586</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 530

<sup>587</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 300

gelirlerle harcama ihtiyaçları arasındaki açığı dengelemek için verilmektedir.<sup>588</sup> Bu nedenle yerel yönetimlerin mali kaynakları hazırlanırken bölgeler ve iller arasındaki gelir ve gelişmişlik farkları dikkate alınmalıdır. Bir başka ifade ile makul, adil ve rasyonel esaslara göre<sup>589</sup> bölüşüm yapılmalıdır. Yerel yönetimlerin gelir sistemi öyle düzenlenmelidir ki, zengin ve fakir yerel yönetimler arasındaki fark kalkmalıdır.<sup>590</sup>

Yerel yönetimler maliyesi alanındaki uygulama örnekleri incelendiğinde, yerel otoritelerin mali olarak güçlendirilmesi çabalarının yetersiz kaldığında, devletin ek desteklerle sorunun aşılmasına çalıştığına sıklıkla tanık olunmaktadır. Yerel yönetim birimlerine Belçika, Fransa ve İtalya’da olduğu gibi sübvansiyon, İngiltere örneğinde görülen “Grants” ve Almanya’da yerel yönetim yatırımlarına yardım adı altında finansman desteği sağlanmaktadır.<sup>591</sup>

Merkezi yönetimler en çok, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir adaletsizlikleri şeklinde ortaya çıkan dikey eşitsizlikler ile aynı düzeydeki çeşitli yerel yönetimler arasındaki mali kapasite farklılıkları şeklinde ortaya çıkan yatay eşitsizliklerin önlenmesi için gelir transferinde bulunmaktadır.<sup>592</sup> Bağışlar merkezi idarenin elinde bölgeler arasındaki mali eşitsizliği düzeltmenin en etkin aracıdır.<sup>593</sup>

Merkezi idareden yerel yönetimlere yapılan gelir transferini zenginden fakire yapılan bir yardım olarak yorumlamamak gerekmektedir. Unutmamak gerekir ki merkezi idarenin toplam ekonomik kaynakları onu oluşturan kısımların toplamına eşittir. Bu kısımlar, bütün yerel yönetimlerin ekonomik kaynaklarıdır. Bağış ya da transfer bu davranışı gerçekleştirmenin teknik yöntemidir.<sup>594</sup>

Mali eşitleme yöntemi olarak koşulsuz yardımların hangi esaslara göre yapılacağı konusunda basitleştirilmiş yöntemler kullanılmaktadır. Bu noktada, gelir kapasitesi ve harcama gereksiniminin saptanmasında kişi başına gelir, nüfus, emekliler, düşkünler, kimsesizler gibi sosyal yardıma muhtaç kişilerin sayısı, kentleşme düzeyi bölge içindeki okul ya da hastane sayısı gibi bazı sosyo-ekonomik göstergelerden yararlanılmaktadır. Bunun yanı sıra ülkelerin coğrafi koşulları, göç alan bölgeleri gibi

<sup>588</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 486

<sup>589</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 151

<sup>590</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 95

<sup>591</sup> Parlak B. (2006), a.g.e., s.360-361

<sup>592</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s.256

<sup>593</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 93

<sup>594</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 80-93

özel koşulları da belirleyici olabilmektedir.<sup>595</sup>

Özerklik Şartı prensip olarak yerel yönetimlerin öz kaynaklarının gerekliliğine değinmekteyse de, bunun tam olarak sağlanamadığı durumlarda mali eşitleme yöntemlerini gerekli görmektedir.

Gerçekten de mali eşitleme yöntemleriyle bölgeler arası gelir dengesizliklerinin giderilmesi ve bu yolla ülke sathında herkesin en azından zaruret arz eden yerel hizmetlerden faydalandırılmasının sağlanması gerekmektedir. Çünkü her yerel yönetimin elde edebileceği öz kaynak gelirleri veya borçlanma gelirleri aynı olamamaktadır. Bu durumda bu adaletsizliğin önüne geçebilecek mekanizmayı işletmek gerekecektir. Bu da ancak bir üst otorite olan merkezi yönetim tarafından yapılabilecektir.

Ancak burada paragrafta öngörülen ikinci kısma özellikle dikkat çekmek gerekmektedir. Paragrafta mali eşitleme yöntemlerinin gerekliliğine değinildikten sonra, bu yöntemlerin yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarındaki takdir hakkını azaltamayacağı açıkça belirtilmektedir. Tüm paragrafın en can alıcı noktası burasıdır. Beşinci paragraf böylece iki aşamalı bir koruma sistemi getirmektedir. İlk olarak gelir eksikliği nedeniyle yerel yönetimlerin fonksiyonsuz kalmasının önünü kesmekte, ikinci olarak da mali eşitleme yöntemleri sonucunda yapılan yardımlar kullanılarak yerel yönetimlerin yönetim yetkilerine, yani karar ve hareket serbestilerine karışılmasını engellemektedir.

Kısacası merkezi hükümetler yerel yönetimlerin mali özerkliklerine müdahale etmemelidir. Ancak bu yönetimler arasında daha adaletli bir dağılım söz konusu olunca ve bu amaçla merkezi idare önlemler almalıdır.<sup>596</sup>

Konuyu özetlemesi açısından **Marshall**'ın, 23 Kasım 1965 tarihinde yerel yönetim maliyesinin durumu hakkında verdiği bir konferansta söylediği şu sözler<sup>597</sup> oldukça önemlidir:

“...merkezi idarenin yardımları, kaynakların eşitlenmesi, belirli ihtiyaçların karşılanması, olağanüstü alanlarla ilgilenilmesi ve yeni hizmetlerin teşvik edilmesi... gibi amaçlar için kullanılmalıdır. Yerel yönetimlere, yerel karar ve hareket serbestisi verilmelidir. Bu amaç ve yollarla kullanıldığı takdirde yardımlar meşru, faydalı ve

<sup>595</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s.257

<sup>596</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 96

<sup>597</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 510

gerçekten yerel yönetimlerin kaçınılmaz modern özelliği haline gelir. Yardımların, vergilendirilebilir kaynakların bölüştürülmesinde görülen başarısızlıkların örtülmesinde bir araç olarak kullanılması ise savunulamaz”.

#### **II.3.3.9.6. Kaynak Dağıtımında Yerel Yönetimlere Danışma**

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın dokuzuncu maddesinin altıncı paragrafı, **“Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır”**<sup>598</sup> şeklinde düzenlenmiştir ve yerel yönetimlere kaynak dağıtımında danışma amaçlı başvurulmasını öngörmektedir.

Özerklik Şartı'nın görev ve yetki bölüşümünün genel çerçevesinin çizildiği 4. maddesinin 6. paragrafı ile beraber bu paragraf yerel yönetimlere danışma amaçlı başvurulmasını ön gören bir diğer paragraftır. Bunlardan biri görev bölüşümünde diğeri ise gelir bölüşümünde tekrarlandığı için bir birini tamamlayıcı ve destekleyici nitelik arz etmektedirler.

Bazı ülkelerde devlet, eyalet, kanton gibi bir yerel idare tarafından toplanan gelirler daha sonra kendi sınırları içinden toplanan miktar dikkate alınmaksızın, diğer yerel idarelere dağıtılır. Bunlar transferler ya da yeniden dağıtılan gelirler olarak adlandırılır. Fakat bir yerel idarenin bir başka yerel idareye ödemiş olduğu vergiler gerçek manada yeniden paylaşılan gelir olarak kabul edilmemektedir.<sup>599</sup> Gerçek manada gelirlerin yeniden dağıtımından söz edebilmek için ülke düzeyinde elde edilmiş vergilerden elde edilen gelirlerin yeniden dağıtımı mevzu bahis olmaktadır.

Danışma bilindiği gibi kesin karar anlamına gelmemektedir. Genel olarak durumun bilinmesi ve atılacak olan adımlarda, verilecek olan kararlarda danışılan bilgilerin göz önünde bulundurulması anlamına gelmektedir. Danışma etkin yönetim anlayışının bir gereğidir. Çünkü merkezi yönetim binlerce yerel yönetim birimlerinin ihtiyaçlarını tek merkezden tespit edememektedir. Bunun yapılmaya çalışılması durumunda ise uygulamada birçok aksaklıklar ortaya çıkmaktadır.

Bir ülkenin her yöresinde, nüfus, endüstriyel etkinlik, gelir durumu gibi etkenlerden dolayı eşit oranda ülke gelirine katkıda bulunulamamaktadır. Gelişmiş

<sup>598</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>599</sup> **Tortop N.** Mahalli İdareler. a.g.e., **1999**: s. 47

yörel milli servete daha fazla katkı sunabilirken, az gelişmiş yörelere nüfus yoğunluğu fazla olmasına rağmen bu katkıyı sağlayamamaktadır. Ancak yaptıkları katkıya bakmadan yerel hizmetlerin her yöreye eşit bir şekilde ulaştırılması zorunluluğu vardır.

Yerel yönetimlere ülke genelinde toplanmış olan gelirlerin yeniden dağıtımını yaparken, yerel yönetimlerin ihtiyaçları dinlenmeli ve ihtiyaca binaen kaynak tahsisi yapılmalıdır. Ayrıca yörenin nüfusu, gelişmişlik düzeyi, gelir elde etme yeteneği gibi etkenler de kaynak tahsisinde göz önünde bulundurulmalıdır. Kaynak transferinde ancak bu şekilde etkinlik sağlanabilecektir.

Aksi bir durumda yerel yönetimlere az kaynak dağıtımı ya da ihtiyaçlarından fazla kaynak dağıtımı yapılabilecektir. İhtiyacının altında kaynak verilen yerel yönetimlerde hizmetler gereği gibi yerine getirilemeyecektir. İhtiyacından fazla kaynağa kavuşmuş olan yerel yönetimlerde ise israf baş gösterecektir. Bu çelişik durumun ortaya çıkmasını önlemek ve ülke genelinde sosyal adaleti sağlayabilmek için ihtiyaçların net olarak belirlenip gelirlerin veya kaynak tahsisinin ona göre yapılması gerekmektedir.

#### **II.3.3.9.7. Yapılan Hibelerde Koşulsuzluk**

Şart'ın dokuzuncu maddesinin yedinci paragrafı, yerel yönetimlere yapılacak hibeleri yerel yönetimler açısından değerlendirmektedir. Buna göre paragrafta; **“Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir”**<sup>600</sup> şeklinde bir düzenlemeye gidilmiştir.

Yerel yönetimlerin hizmetleri veri iken, gelirleri giderlerini karşılamaya yetmiyorsa, merkezi yönetim aradaki farkı kapatacak bir yardım ve bağış yöntemi uygulamaktadır. Kısacası, merkezi idare belli koşullar altında yerel yönetimlerin harcamalarına iştirak etmek zorundadır.<sup>601</sup> Esas itibariyle yerel yönetim kademeleri arasında aktarılan yardımlar da bu tür hibelerden sayılmasına rağmen, merkezden yönetim yardımları asıl yeri işgal ettiği için daha çok önem atfetmektedir.<sup>602</sup>

<sup>600</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.** Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi. Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>601</sup> **Nadaroğlu H. (2001)**, a.g.e., s. 93

<sup>602</sup> **Açıkgöz E. (2007)**, a.g.t., s. 43

Yardımlar mali karakterdedir ve yerel yönetimlerin gelirlerinin, harcamalarını karşılamaya yeterli olmayışının tabii bir sonucudur. Bununla birlikte yardımlar sosyo-ekonomik bir karaktere sahiptir ve bölgelerarası mali yetersizliklerin farklılıkların ve eşitsizliklerin giderilmesi zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Tamamen ekonomik karakterde olmaları sebebiyle de, dış faydalar yani genel/milli menfaatler doğuran bazı hizmetlerin belli bir seviyede gerçekleştirilmesinin merkezi idare tarafından desteklenmesi gereğinin bir ifadesidir.<sup>603</sup>

Devlet ile yerel yönetimler arasında iki tür transfer söz konusu olmaktadır. **Özel amaçlı yardımlar**, belirli bir hizmetin finansmanı için verilmektedirler<sup>604</sup> ve harcamaları merkezi yönetimler tarafından ayrıca denetlenmektedir. Blok halinde değil, parça parça işin kısımlarına göre verilmektedir.<sup>605</sup> **U. Hicks**'in yerinde deyişi ile bu hibeler uyarıcı bir özelliğe sahiptir.<sup>606</sup> Bu yardımlar genellikle merkezi yönetimin hizmetlerle ilgili asgari standartların sağlanmasını istediği durumlar ile bölgeler arası dışsallık etkilerinin ortaya çıktığı durumlarda kullanılmaktadır. Ancak bu tür transferler, yardımı alan yönetim birimini, yardımın kullanım biçimi bakımından, yardımı veren yönetim birimine bağlı kılmakta, bir başka deyişle, yardımı alan yönetim biriminin mali özerkliğini zedelemektedir.<sup>607</sup>

Bununla birlikte, özel amaçlı yani koşula bağlı bağışlar, mali yetersizliklerin neden olduğu hizmetlerin merkezileştirilmesi eğilimini önleyerek, bölgesel fayda sağlayan hizmetlerin yerel yönetimlerce etkin bir şekilde görülmesini sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin bazı kaynaklar üzerinde aşırı vergi yükü oluşturmalarına engel olmak suretiyle ülke açısından optimum vergi yapısının gerçekleşmesine yardımcı olmakta ve sosyal faydası yüksek olan hizmetlerin optimal düzeyde üretilmesini sağlayarak kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasına yardım etmektedir.<sup>608</sup>

Ancak desteklenen yerel yönetim kararları, sübvansiyonu sağlayanların tercihlerinin etkisi altında kalmakta ve çoğu zaman bu tercihlere göre şekillenmektedir. Bu kaynaklar yasal bir zemine oturtulmadığında, yerel yönetimleri finanse edecek yapıdan uzak ve mali özerklikle çelişmektedir. Zira bu kaynak üzerinde yerel

<sup>603</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 530

<sup>604</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 93

<sup>605</sup> Güdük M. (2007), a.g.t., s. 40

<sup>606</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 93

<sup>607</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s.256

<sup>608</sup> Kaya Y. (2006), a.g.t., s. 38



yönetimlerin siyasal kanallar hariç etkinliği olamamaktadır. Bu durumda merkezi yönetim yandaşı olan yerel yönetimi kayırcı, yandaşı olmayanı cezalandırıcı bir araç olarak kullanmaktadır. Dolayısıyla merkez bu imkânı yerel yönetimleri hizaya getirme ve cezalandırma vasıtası olarak kullanabilmektedir.<sup>609</sup>

**Genel amaçlı yardımlar** veya bir diğer tabirle blok yardımlar ise, yerel gelir kaynaklarını tamamlayıcı ve kamu ihtiyaçlarının giderilmesinde yerel koşul ve özelliklerden kaynaklanan farklılığı düzeltici nitelikte olmaktadır.<sup>610</sup> Yardımın kullanımı konusunda hiçbir sınırlama getirilmemekte, yerel yönetimler bu konuda serbest bırakılmaktadır. Bu yardımlar yerel yönetimlerin özerkliklerine uygun olup, genel olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir adaletsizliğini düzeltmek, yani **dikey eşitliği** sağlamak ve farklı mali kapasitelere sahip yerel yönetimler arasında standart bir hizmet düzeyini gerçekleştirmek, yani **yatay eşitliği** sağlamak için kullanılmaktadırlar.<sup>611</sup> Bu yöntemin eleştirilen tarafı ise, yerel yönetimlerin koşulsuz bağışlar yani genel amaçlı yardımlar yoluyla elde ettikleri gelirlerin harcanmasında, kendi öz gelirlerini harcamalarına kıyasla daha dikkatsiz davranmaları ve israfa yol açmalarıdır.<sup>612</sup>

AB üyesi ve AB geçiş sürecindeki ülkelerin gelir yapısına bakıldığında; geçiş sürecindeki ülkelerin toplam gelirlerinin ortalama %26'sının bağış ve hibelerden oluştuğu görülmektedir. Üye ülkelerde ise bu oran %46 düzeyindedir. Temel farklılık hibe ve bağışların üye ülkelerde daha ağırlık kazanmasıdır. Özellikle yerelleşmenin daha yoğun olduğu ülkelerde bu tespit öne çıkmaktadır. Bağış ve hibelerin yapısına bakıldığında ise, AB'ne geçiş sürecindeki ülkelerde ağırlığın ortalama %65 ile koşullara bağlandığını yani özel amaçların yerine getirilmesi karşılığında verildiği görülmektedir.<sup>613</sup>

Yerel yönetimler üzerinde giderek mali yardımlar dolayısıyla artan etkilerin giderilmesi için, yardımların belirli hizmet ve projelere verilmesi yerine blok olarak verilmesi, seçim ve önceliklerin saptanmasının yerel yönetimlere bırakılması

<sup>609</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 158

<sup>610</sup> Dayar H. Türkiye'de Yönetimlerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Dumlupınar Üniversitesi SBE Dergisi, Aralık 2002, S. 7, s. 297-312

Erişim: <http://www.sbe.dpu.edu.tr/7/297.pdf>

<sup>611</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s.257

<sup>612</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 97

<sup>613</sup> Yılmaz H H. (Ekim-Aralık 2004), a.g.m., s. 3-40

yeğlenmelidir.<sup>614</sup> Bununla beraber yerel yönetimlerin gereksiz yere merkezi idare yardımlarına bel bağlamaları suretiyle belirsiz bir mali politikanın içine düşmeleri de kaçınılmazdır. Bu tür bir bağımlılık ve beklenti içinde olmanın doğal sonucu olarak bütçenin yapılması ve kabul edilmesi aşamalarında yeterince serbestîye sahip olamamaktadırlar.<sup>615</sup> Mali yardımlar yoluyla yerel yönetimleri denetleme sistemi, gerek tavsiye, gerek telkin ve gerekse yerel girişimler konusunda merkezi idareye başvurmaya zorladığı veya en azından eğimli kıldığı, bunun ise mali sorumluluğu kuvvetlendirmekten ziyade zayıflatacağı belirtilmektedir.<sup>616</sup>

Merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere yaptıkları yardımlar ve yerel yönetimlerin kendi aralarında yaptıkları yardımların yanında bir de Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere destek sağlamak amacıyla yaptığı mali yardımlar da bulunmaktadır.

Birliğin yerel yönetimlere mali destek sağlaması yerel yönetimlerin en önemli ihtiyaçlarından biri olan proje finansmanına katkı sağlıyor gibi gözükmeyle birlikte, yerel yönetimlerin mali özerkliklerini zedeleyici unsurları da bünyesinde barındırmaktadır. Sağlanan mali desteğin konusu yerel yönetimlerin belirledikleri önceliklere göre değil, Birliğin politikalarına uygun olarak saptanmaktadır. Harcamalar yapılırken de Birlik kararları ve denetimi geçerli olmaktadır. Oysaki yerel özerklik, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarına sahip olmalarını ve bu kaynakları kendilerinin belirledikleri önceliklere göre harcayabilme hak ve yetkisini içermektedir.<sup>617</sup>

### II.3.3.9.8. Sermaye Piyasasına Girebilme

Şart'ın dokuzuncu maddesinin son paragrafı yerel yönetimlerin borçlanmasına ayrılmıştır. Paragraf şu şekildedir:

**“Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.”<sup>618</sup>**

Gerçekleştirilmesi çok uzun zaman alan altyapı yatırımlarının zamana yayılarak uygulamaya konulması, büyük kentlerde yaşayanların çok uzun süre bu yatırımların

<sup>614</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 96

<sup>615</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 158

<sup>616</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 537

<sup>617</sup> Canalp E. Avrupa Birliği Hukukunun Üye Ülkelerin Yerel Yönetimleri Üzerindeki Etkileri. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2006, s. 127

<sup>618</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

sağlayacağı yararlılardan yoksun kalması anlamına gelmektedir. Kuşkusuz altyapı yatırımları dışında da çağdaş kent yaşamı için gereklilik arz eden birçok yatırım alanı bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin klasik gelirlerinden yatırıma ayrılabilen payın yetersiz olduğu ise bilinen bir gerçektir. Bu nedenle, yapılması öngörülen ve uzun zaman dilimine yayılmadan, bir an önce tamamlanması düşünülen yatırımların gerçekleştirilmesi için borçlanma bir finansman yolu olarak görülmektedir.<sup>619</sup>

Öz gelirler ve yardımlar gibi sürekli kaynaklardan farklı olarak, borçlanma gelirleri geri ödenmesi gereken geçici kaynaklardır ve gelecek kuşakları da yükümlülük altına sokmaktadır. Bu nedenle, borçlanma gelirlerin hangi alanda kullanılacağı büyük önem taşımaktadır. Bu konuda genellikle kabul edilen görüş, gelecek kuşakları yükümlülük altına sokan bu gelir kaleminin, faydası gelecek yıllara taşınan yatırım harcamaları için uygun olduğu, gelecek kuşakların faydalanamadığı cari harcamalar için uygun olmadığı yönündedir.<sup>620</sup>

Klasik maliyeciler, borçlanmayı hakiki ve asli bir gelir olarak görmemektedirler. Bunlara göre, borçlanma olağanüstü bir kamu gelirdir. Klasik maliyeciler ayrıca, borçlanmayı vergilerin öne alınmış, iskonto ettirilmiş bir şekli olarak nitelendirmektedirler.<sup>621</sup>

Kamu maliyesinde **tahsis-i varidat** yani belli gelirlerin belli giderlerin karşılığı olarak bir hesapta tutulması usulü öteden beri, istisnalar hariç, kabul edilmemiştir. İşte bu istisnalardan birinin de borçlanma yolu ile sağlanan gelirlere ait olması gerekmektedir. Yani, borçlanmaya hangi bayındırlık veya imar faaliyetinin gerçekleştirilmesi için başvurulmuşsa, sadece o amaçla kullanılması gerekmektedir.<sup>622</sup>

Bu durumda, olağanüstü gelir olan borçlanma gelirinin yine olağanüstü bir gidere tahsis edilmesi gerekmektedir. Borçlanmadan elde edilecek gelirin olağan giderlere tahsis edilmesinin, yerel yönetim bütçelerinin dengesini bozacağı savunulmaktadır. Bunun yanında borçlanma, geri ödenmesi gereken bir gelir olduğu için borçlanma sonucu yapılan yatırımın verimli yani fiyat, harç ve benzeri gelir sağlayan bir yatırım olması gerektiği de savunulmaktadır.<sup>623</sup>

<sup>619</sup> **Doğanyigit S.** Belediyelerde Dış Borçlanmaya Dayalı Finansman Modeli. Sayıştay Dergisi, **Ocak-Mart 2001**, S. 40, s. 1-7

<sup>620</sup> **Arıkboğa Ü. (2008)**, a.g.e., s.258

<sup>621</sup> **Kalenderoğlu M. (2002)**, a.g.e., s. 225-226

<sup>622</sup> **Nadaroğlu H. (2001)**, a.g.e., s. 104

<sup>623</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 521-522

Ancak, harcama ve gelir akışında meydana gelen düzensizlikler sonucu ortaya çıkan dengesizlikleri gidermek, doğal felaketler gibi öngörülemeyen durumlarda ortaya çıkan zararları tazmin etmek, ekonominin beklenmedik durgunluk dönemlerinde vergi gelirlerinin beklenilenin çok altına düşmesi sonucu cari harcamaları karşılayamaması gibi durumlarda, borçlanma gelirlerinin cari harcamalar içinde kullanılabilmesi öngörülmektedir.<sup>624</sup>

Yerel yönetimler iç ve dış sermaye piyasalarından, merkezi yönetim tarafından kurulmuş bir borç fonundan ya da ülke içinde kurulmuş olan yerel yönetim bankalarından borçlanabilmektedirler. Ancak hemen hemen hiçbir ülkede yerel yönetimler borçlanma konusunda sınırsız bir yetkiye sahip değildirler.<sup>625</sup> Ülkenin bütününün asıl sorumlusu olan devlet mahalli idarelerin borçlanmasını idari vesayet makamının önceden izin vermesi şartına bağladığı gibi ayrıca birçok kısıtlamalar da getirebilmektedir.<sup>626</sup> Bu kısıtlamalar, yüksek faiz oranları, yüksek oranda yerel sermayeyi dengeleme katkıları ve borçlanma ile sağlanan paraların borç alınışındaki amaç dışında kullanılmaması gibi şekillerde tezahür etmektedir.<sup>627</sup>

Bununla beraber borçlanmaya dayalı finansman yönteminin, popülist olmayan ve siyasi tercihlere göre de değişiklik göstermeyecek nitelikteki alt yapı yatırımları için kullanılması ve büyük çaptaki borçlanma kararlarında ise ilgili yerel çevrede referanduma gidilmesi<sup>628</sup> sorunu büyük ölçüde halledebilecek özelliktedir.

Borçlanmada uygulanacak borç miktarı sınırlaması konusunda ise borç verebilecek sermaye sahiplerinin sınırlamaları dışında, her ülkenin kendine özgü hukuki sınırlamaları da mevcuttur.<sup>629</sup> Yerel yönetimlerin borçlanması konusunda ülkelerin önemli bir kısmında borçlanma üzerinde bir üst sınır ve izin süreci bulunmaktadır.<sup>630</sup> Aksi bir durumda, yani sınırsız borçlanma durumlarında, belli bir dönem için seçilen yerel yönetim organlarının popülist yaklaşımlarla, borçlanmadan elde ettikleri kaynakları heba etmeleri ihtimal dahilindedir. Bununla beraber karşılığı olmadan yapılacak olan sınırsız borçlanmalar, yerel yönetimleri ve dolayısıyla merkezi yönetimleri büyük mali bunalımlara sürükleyebilecektir.

<sup>624</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s.258

<sup>625</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s.258

<sup>626</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 104

<sup>627</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 524

<sup>628</sup> Doğanığit S. (Ocak-Mart 2001), a.g.m., s. 1-7

<sup>629</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 524

<sup>630</sup> Yılmaz H H. (Ekim-Aralık 2004), a.g.m., s. 3-40

### II.3.3.10. Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı

Yerel yönetim birimlerinin bir araya gelmeleri, yeryüzündeki deneyimler gözden geçirildiğinde, ya birleşmeler (amalgamation) biçiminde, ya da işbirliği yapma (cooperation) biçiminde olmaktadır.<sup>631</sup>

Yönetimler arasındaki ortaklık ve işbirliği, dikey ve yatay ortaklık ve işbirliği şeklinde kendisini göstermektedir. Dikey ortaklık yerel yönetimler ve bölgelerin merkezi idare ile yaptıkları işbirliğini ifade ederken; yatay ortaklık ise, yerel yönetimlerin, bölgelerin ya da merkezi idare birimlerinin kendi aralarındaki işbirliğini ifade etmektedir.<sup>632</sup>

Özerklik Şartı hatırlanacağı üzere 5. maddede mümkün olduğu ölçüde yerel yönetimlerin sınırlarının korunmasını öngörmekteydi. Bu nedenle 5. maddeyle ortak olarak düşünüldüğünde Şart'ın yerel yönetimlerin birleşmesinden ziyade işbirliğini önemsediği ortaya çıkmaktadır.

Şart'ın 10. maddesi gereğince yerel yönetimler, hem kendi aralarında, hem de diğer kategorideki yerel yönetimlerle birlik kurma ya da yerel yönetim birliklerine girme hakkına sahip olacaklardır.<sup>633</sup> Bu da yerel yönetimlerin yatay ortaklığını açıklamaktadır.

Yerel yönetim birlikleri ile ilgili hükümlerin yer aldığı uluslararası sözleşmelerden bir diğeri olan “Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi”nin 9. maddesinde yer alan birliklere ilişkin “Yerel yönetimler, yetkilerini kullanırken, ortak çıkarların savunulması ve geliştirilmesi ve üyelerine belli hizmetler sağlanması için birlik kurma yetkisine sahip kılınmalıdır” şeklindeki düzenleme de Özerklik Şartı'nın yerel yönetimlerin dayanışma ve birlik kurmalarını destekler niteliktedir.<sup>634</sup>

Yönetimler arası ortaklık ve işbirliği yapılırken, hukuki açıdan yönetimler arası gerçek ortaklığı belirleyen ve tanımlayan üç rehber ilke bulunmaktadır. Bunlardan **özerklik**, ilişkilerin kanunla tanınması veya üst otoritelerce bireysel anlaşma yapma yetkisinin emredilmemesi ve böylece gerekli karar ve hareket serbestisi sağlanarak, bu kuruluşların kendi işlem ve eylemlerinden sorumlu tutulmasını ifade etmektedir. İkinci olarak **hukuka uygunluk** ilkesi gereği, ortaklıkta merkezce konulan iç hukuk kuralları,

<sup>631</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 380

<sup>632</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 799

<sup>633</sup> Pıtırılı A. (Haziran 1989), a.g.m., s. 59-72

<sup>634</sup> Kara M, Palaybıyık H. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu- Toplum Kalkınması ve Çanakkale Köy Birlikleri. Türk İdare Dergisi, Mart 2006, S. 450, s. 95-115

anayasal ve yasal düzenlemeler olduğu için her zaman üstündür. Bu nedenle yerel ve bölgesel yönetimlerce konulan emirler bunlara uygun olmak zorundadır. Birlikler de bu tüzel kişilerden oluştuğu için işlemlerinde hukuka uygun davranmak zorundadırlar. Son olarak ortaklığa hâkim olan ilke, **ikincillik** ilkesidir.<sup>635</sup> Buna göre bir hizmet ya da görev, halka daha yakın olandan başlamak kaydıyla, onu en iyi yapacak birime verilmelidir. Yani yerel yönetimlerin kendi eliyle yapabilecekleri görevleri birliklerin üstlenmemeleri gerekmektedir.

### **II.3.3.10.1. Diğer Yerel Makamlarla İşbirliği ve Birlik Kurma**

Şart'ın 10. maddesinin ilk paragrafı yerel yönetimlerin örgütlenmiş olduğu ülke sınırları içerisindeki diğer yerel yönetim birimleri ile işbirliğini ve gereken durumlarda birlik kurmanın gerekliliğini ifade etmektedir. Paragrafa göre; **“Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.”**<sup>636</sup>

Paragraf, yerel makamların birbirleri ile işbirliği yapmalarını ve kanunlar çerçevesinde bir araya gelerek birlik oluşturmalarına olanak sağlayan bir düzenlemedir. Yani yerel yönetimler doğrudan bir konuda kendilerini yetkili görerek işbirliğine gidememektedir. İşbirliği konusunun, kanunla yerel yönetimlerin görevleri arasında gösterilmiş olması, yerel yönetimlerin yetkileri dâhilinde olması ve birliği oluşturacak olan yönetimlerce ortak ilgi alanı olması şartı getirilmektedir.

İlk bakışta bu şekilde bir düzenleme yerel yönetimlerin birlik oluşturması ve işbirliği yapmaları için bir engel oluşturuyor gibi görünse de, yerel yönetim yetkilerinin genel çerçevesinin çizildiği 4. madde ile uyumaktadır. Zira 4. maddenin 2. paragrafı yerel yönetimleri yetki alanlarının dışına bırakılmış olmayan ve başka makamların yetkilendirilmediği tüm konularda genel yetkili olarak görmektedir. Bu nedenle işbirliği konusunun yetkilerini kullanırken ortaya çıkması bir problem teşkil etmemektedir.

Birliklerin herhangi bir sınırlamaya mahal bırakılmadan direkt olarak kanunlara dayandırılması da olumlu bir durumdur. Yerel yönetimler birlik kurarken, merkezi yönetimin herhangi bir iznine tabi tutulmamıştır. Ancak merkezi yönetimlerin

<sup>635</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 799-802

<sup>636</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

çıkacakları yasalarla bu mümkün olabilmektedir. Ülkenin gelişmişlik düzeyi ve yönetim kültürü bu konuda etkili olmaktadır. Ancak özerklik açısından merkezi yönetim, yerel yönetimlerin birlik kurmalarını ve aralarında farklı düzeyde işbirliği mekanizmaları geliştirmelerini sınırlamamalı aksine bunu teşvik edici önlemler almalıdır.

Genel olarak yerel yönetimler arası dayanışma hakkının uygulamadaki şekilleri, birden çok yerel yönetim biriminin kendi aralarında bir kurul, komisyon ya da birlik kurması, iki ya da daha çok yerel yönetimin düzenledikleri bir sözleşme ile belirli bir hizmetin yürütülmesinde işbirliğine gitmeleri, kentler arasında kardeş kent ilişkisi kurulması, birden çok yerel yönetimi kapsayan bazı hizmetlerin yerine getirilmesi için özel amaçlı hizmet kuruluşları ya da ortaklık kurulması, zorunlu veya gönüllü birlikler oluşturulması, mevzuatlar gereği birbiriyle bağımlı yerel yönetimlerin zorunlu işbirlikleri, çok sayıda yerel yönetimin bir araya gelerek kendi aralarında dernek, vakıf veya mesleki kuruluş türünde sivil toplum örgütü kurmaları<sup>637</sup> şeklinde sıralanabilmektedir.

Bunlar arasında yerel yönetim birliği kurma yoluyla işbirliğine gidilmesi, yerel yönetimler arasında en etkili ve gönüllüğe dayanması esasıyla özerklik ile en çok bağdaşan yardımlaşma ve işbirliği yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel yönetim birliği, kamu yönetimi alanında yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yapmayı üstlenmiş, kamu tüzel kişiliğini haiz yerel yönetim birimlerinin yasalarla kendilerine verilmiş bazı ortak ve yerel gereksinimleri karşılamak üzere oluşturdukları birer kamu tüzel kişiliği şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>638</sup>

Hızla gelişen ve değişen dünyada vatandaşlara götürülecek hizmetlerdeki nitelik ve nicelik yönünden ortaya çıkan artış ve çeşitlilik, yerel yönetim birimlerini bu hizmetleri karşılayabilecek yeterli mali ve yönetsel olanaklardan genel anlamda uzak olmaları nedeniyle kendi aralarında işbirliği yaparak sorunların üstesinden gelmeye yöneltmektedir. Sonuçta, yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliği ve güç ortaklığının kurumlaşmış hali “yerel yönetim birlikleri” şeklinde adlandırılmaktadır.<sup>639</sup>

Bir başka ifadeyle, yerel yönetim birlikleri, tek başlarına kendilerinden

<sup>637</sup> **Cebe M S. (2006)**, a.g.t., s. 188

<sup>638</sup> **Palabıyık H, Kara M.** Belediye Birlikleri ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Bağlamında Yerel Yönetim Birlikleri. **Bozlağan R, Demirkaya Y.** Türkiye’de Yerel Yönetimler. 1. Basım, Ankara, Nobel Yayınları, **2008**, s. 224

<sup>639</sup> **Kara M, Palabıyık H. (Mart 2006)**, a.g.m., s. 95-115

beklenen hizmetleri yerine getiremeyen yerel yönetim birimlerinin güç ve olanaklarını bir araya getirerek oluşturdukları, “**ikincil**” nitelikli örgütlerdir.<sup>640</sup>

Yerel yönetimler arasındaki işbirliğini, işbirliği için nesnel gereksinmelerin bulunup bulunmadığı, birimlerin işbirliği yapmaya istekli olup olmamaları ve yasal olanaklar yakından etkilemektedirler. Örneğin; İsveç ve Norveç gibi ülkelerde işbirliğinin ülke çapında yaygınlaştırılması için zorunlu kurallar konulmuşken, Fransa’da birliklerin, statülerini, etkinliklerini ve organlarının neler olacağını hükümet önceden belirlemektedir.<sup>641</sup>

Yerel yönetimlerin oluşturdukları birlikler, kent ölçeğinde, bölge ölçeğinde, ulusal ölçekte ve uluslararası ölçekte gerçekleşebilmektedir. Kent ölçeğinde; Almanya’da kurulan Frankfurt Metropolitan Birliği, İstanbul Belediyeler Birliği ve Helsinki Metropolitan Komisyonu, bölge ölçeğinde; ABD’den San Francisco Körfez Belediyeler Birliği, Almanya’dan Ruhr Bölgesi Yerel Yönetimler Birliği ve Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, ulus ölçeğinde ise; Hollanda Belediyeler Birliği, Kanada Belediyeler Federasyonu, Danimarka Yerel Yönetimler Ulusal Birliği birkaç örnek olarak verilebilir.<sup>642</sup>

Yerel yönetim birlikleri, yerel sorunları daha doğru teşhis edebilme gücüne kavuşmak için, yerel yönetimlerin bir araya gelmeleri, güçlerini birleştirmeleri ve belirli bölgesel ve kentsel sorunların çözümünde fiziksel ağırlığa sahip olmaları ihtiyacından doğmuştur. Bu nedenle birlikler, sadece birlikten doğan gücün somutlaştığı kurumlar değil, fakat aynı zamanda yerel yönetim olgusunun ülke ve bölge düzeyinde canlı tutulmasını sağlayabilecek kamu tüzel kişileridir.<sup>643</sup> Yerel yönetim birliklerinin ortaya çıkma sebebi altı başlık altında toplanabilmektedir.

**a) Hizmet gereksinmesi etmeni:** Günümüz toplumlarında insanlar çoğu kez bir yerel yönetim biriminin sınırlarında ikamet etmekteyken, bir diğerinin sınırları içinde çalışabilmekte, belki de bir diğerinin sınırları içerisinde alışveriş yapmakta ya da kültürel etkinliğe katılmaktadır. Günümüz insanının hareketliliği ve hayat tarzı bir yerel yönetim biriminin sınırlarını aşan sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Bununla birlikte hava ve su kirliliği, salgın hastalıklar gibi sorunlar bir beldenin sınırlarında durmamakta, bir

<sup>640</sup> Güneş Y. Yeni Yasaya Göre Yerel Yönetim Birlikleri. Türk İdare Dergisi, **Haziran 2005**, S. 447, s. 157-178

<sup>641</sup> Keleş R. (2000), a.g.e., s. 383

<sup>642</sup> Palabıyık H, Kara M. (2008), a.g.e., s. 225

<sup>643</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 817



yerel yönetim sınırları içinden geçen yol, yine bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde kalan ekonomik ilişkiler, yöredeki diğer yerel yönetim birimleri içinde sorun yaratabilmekte ya da onları etkileyebilmektedir.<sup>644</sup>

Bu nedenle yerel yönetimlerin uygulamada karşı karşıya kaldıkları meseleler bazen kendi örgütleri için üstesinden gelinemeyecek kadar büyük, bazen de büyük bir örgüt ve kaynak ayrılmasına değmeyecek kadar küçüktür. İşte bu iki durum, yerel yönetimler arasında işbirliği ve koordinasyon ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.<sup>645</sup>

**b) Yerel Görevlerde Farklılaşma Etmeni:** Yerel yönetimlerce yürütülmesi gereken bazı hizmetler, yürürlükteki mevzuatın kısıtlayıcı önermelerinden sıyrılmak, daha güçlü bir ekipmana kavuşmak, parasal kaynak yetersizliği engelini aşmak ve hizmet için gerekli olan personeli daha kolay çalıştırma olanağını bulmak için yerel yönetimlerin görevleri arasından çıkararak birlik görevlerine katılmaktadır.<sup>646</sup>

**c) Ekonomik Etmen:** Birçok ülkede, ülke çapındaki refahın önemli bir bölümünün yerel yönetim kanalı ile gerçekleşmesi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın yalnızca merkezi yönetimlerin görevi olmadığı yerel yönetimlerin de bu alanda desteklenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Yerel yönetimlerde bu refahı daha etkin sağlayabilmek için işbirliğine yönelebilmektedir. Öte yandan birliklerin yerel hizmetlerin maliyetini düşürdüğü de bir gerçektir.<sup>647</sup> Özellikle de bütçe imkânları yetersiz olan yerel yönetim birimlerinin bir araya gelmesi ile iş ve hizmet üretme mekanizmasının harekete geçirilmesi bu uygulamanın ortaya çıkış noktasıdır.<sup>648</sup>

**d) Yöredeşlik Etmeni:** Her bir insanın veya her bir yerel yönetimin ayrı ayrı sahip olmasının maliyetinin çok yüksek veya imkânsız olduğu hizmet ve ihtiyaçlar için yerel yönetimler bir araya gelerek birlik kurma yolu ile bu amaçlarını bazen aynı ortak kaderi paylaşan yöre insanı ile birlikte paylaşma istek ve arzusunda olabilmektedirler.<sup>649</sup>

Bununla beraber, modern toplumun gerekleri ve getirdikleri karşısında, küreselleşme süreci ile birlikte ortaya çıkan yabancılaşmaya karşı, ulusal, bölgesel ve yerel kimlik düzeylerinde oluşan kültürel aidiyetleri işbirliği ve birlikler yolu ile koruma ve geliştirme veya ötekine karşı korunma ihtiyacı da birlik kurmanın diğer gerekliliği

<sup>644</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.e., s.1-25

<sup>645</sup> Beyhan E. Kentlerin Çözümde Ortaklığı ve Birlikler. Yerel Siyaset Dergisi, Ağustos 2008, S. 32, s. 28-32 Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/8.pdf>

<sup>646</sup> Güneş Y. (Haziran 2005), a.g.m., s. 157-178

<sup>647</sup> Güneş Y. (Haziran 2005), a.g.m., s. 157-178

<sup>648</sup> Kara M, Palaybıyık H. (Mart 2006), a.g.m., s. 95-115

<sup>649</sup> Güneş Y. (Haziran 2005), a.g.m., s. 157-178

olabilmektedir.<sup>650</sup>

**e) Politik Tatmin Etmeni:** Demokratik düzen içinde yerel yönetim organlarında görev yüklenmek, çoğu kez bir üst görev için basamak olarak düşünülmektedir. Bu görevlere herhangi bir nedenle seçilemeyen kişiler, yine yerel bir kuruluş olan birliklerde tatmin olma yollarını arayabilmektedirler.<sup>651</sup> Bu nedenle, bir anlamda yerel yönetim birlikleri de politik katılımın bir yöntemi olabilmektedir.

**f) Birleşmenin Sakıncalarını Önleme Etmeni:** Yerel yönetimleri işbirliğine iten etmenlerden biri de birleşmenin sakıncalarını önleme isteğidir.<sup>652</sup> Yerel yönetimler özerk kuruluşlardır. Bu özerkliklerini ve hatta varlıklarını kaybetmemek için diğer yerel yönetimler ile işbirliğine gitmektedirler. Böylece hem varlıklarını sürdürebilmekte, hem de hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği sağlayabilmektedirler.

Yerel yönetim birliklerinin amaçları ise genel olarak; üyelerinin hak ve menfaatlerini koruma ve savunma, danışmanlık hizmeti sunma, yayın faaliyetlerinde bulunma, üye yerel yönetimlerin personeline eğitim faaliyetlerinde bulunma, üyelerinin sesini kamuoyuna duyurma, hukuki düzenlemelerde görüş bildirme ve öneri verme, idari düzenlemelere katılma, üyelerine teknik yardım sunma, araştırma yapma, sorumlu kuruluşları bir araya getirme, yerel yönetimler arasında sürekli forum oluşturma, bilgi biriktirme üyeleri arasında bilgi alışverişi sağlama, bölgesel stratejik araştırma yapma, ortak altyapı faaliyetlerini koordine etme, çevre korunması, tarihi ve doğal değerlerin korunması gibi görevleri ifa etmeye çalışma olarak sıralanabilmektedir.<sup>653</sup>

### II.3.3.10.2. Ulusal ve Uluslararası Birliklere Katılma

10. maddenin ikinci paragrafı ise yerel yönetimlerin gerek ulusal gerekse de uluslararası birliklere katılma hakkının devletler tarafından tanınmasını istemektedir. Paragraf konuyu şu cümlelerle ifade etmektedir:

**“Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma**

<sup>650</sup> **Cebe M S.** Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası. Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, Mersin, **2006**, s. 187 Erişim: [www.yok.gov.tr](http://www.yok.gov.tr)

<sup>651</sup> **Güneş Y.** Yeni Yasaya Göre Yerel Yönetim Birlikleri. Türk İdare Dergisi, **Haziran 2005**, S. 447, s. 157-178

<sup>652</sup> **Keleş R. (2000)**, a.g.e., s. 383

<sup>653</sup> **Beyhan E.** Kentlerin Çözümde Ortaklığı ve Birlikler. Yerel Siyaset Dergisi, **Ağustos 2008**, S. 32, s. 28-32 Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/8.pdf>

**hakkını tanıyacaktır.”<sup>654</sup>**

Özerklik Şartı'nın oldukça açık düzenlenmiş paragraflarından biri olan 10. maddenin 2. paragrafı, yerel yönetim makamlarına, devletler tarafından ulusal ve uluslararası birliklere üye olma ve katılma hakkının verilmesini kesin bir dille ifade etmektedir. Şart bu konuda herhangi bir sınırlamaya gitmemiş, tek kıstas olarak yerel yönetimlerin ortak çıkarlarını öne sürmüştür.

Bu ortak çıkar kavramı; zannımca, uluslararası birlikler söz konusu olduğunda, yerel yönetimler tarafından devletlerin uluslararasındaki egemenliklerine halel getirmelerinin önüne geçmek için, ulusal birlikler söz konusu olduğunda ise, ülke içinde siyasi yakınlaşma ve birlik oluşturma ve bunun sonunda idari özerklikten, siyasi özerkliğe doğru bir yönelmenin önüne geçmek amacıyla konulmuştur.

Dayanışma ve işbirliği; ülkeler arasında, ekonomik bütünleşme ve entegrasyon gibi oluşumlar şeklinde, yerel yönetimler arasında ise, antlaşma ve birlik kurma gibi ortak çalışma ve karşılıklı bilgi alışverişinde bulunma şeklinde gündeme gelmektedir. İhtiyaçlara oranla, kaynakların sınırlı olması, yönetimler arasında işbirliği olgusunu gündeme getirmiş ve çeşitli türlerde işbirliği şekillerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur.<sup>655</sup>

Küreselleşme süreci ile birlikte; ulusal sınırların önemini yitirdiği, bilginin en önemli sermaye olduğu dikkate alındığında, yerel yönetimlerin ve bunların oluşturduğu birliklerin sadece kendi üyeleri arasında kalan bir yardımlaşma ve işbirliğinin, kendisinden beklenen etkiyi tam olarak göstermesi mümkün değildir. Birlikler, üyelerinin küresel sürece entegrasyonunu sağlayıcı görev yüklenmeli ve aynı zamanda, küresel süreçte kent yönetimlerinin sağlıklı gelişimi için rehberlik yapmalıdır. Bunun yolu da, yerel yönetim birlikleri arasında işbirliği ve yardımlaşmanın arttırılması ile mümkün olmaktadır.<sup>656</sup>

Yerel yönetimler veya yerel yönetim birlikleri arasında yapılacak olan bir işbirliğinde; yerel yönetimlerin gelişimi için çeşitli araştırma çalışmaları, bilgi ve tecrübe paylaşımı sağlamak amacıyla çeşitli yayın faaliyetlerinde bulunma ve uluslar arası düzeyde konferans, seminer gibi etkinlikler düzenleme, ortak proje çalışmaları

<sup>654</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.** Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.

Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>655</sup> **Cebe M S. (2006)**, a.g.t., s. 184

<sup>656</sup> **Kaya E.** Uluslararası Yerel Yönetim Birlikleri İşbirliği. Yerel Siyaset Dergisi, **Ağustos 2008**, S. 32, s.16-17 Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/4.pdf>

yapma, yerel yönetimler ile ilgili küresel veya bölgesel ölçekte oluşumların yaptıkları düzenleme çalışmalarına katılma ve toplumlararası dayanışmayı sağlama gibi roller üstlenebileceklerdir.<sup>657</sup>

Birlikler genellikle şehir, bölge ve ülke ölçeğinde kurulmakta, hem ulusal hem de uluslar arası alanda üyelerini temsil edebilmektedirler.<sup>658</sup>

Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (**CEMR**), Avrupa Birliği düzeyinde yerel yönetimler lehine resmi kulis yürüten ve yerel ve bölgesel temsil amacı güden bir örgüt olarak Avrupa çapında 42 ulusal birliği bünyesinde bulundurmaktadır.<sup>659</sup>

CEMR, Avrupa çapındaki başlıca yerel yönetim ve bölge birliklerinin gereksinimlerini, bir talepler dizisi biçiminde uyumlaştırma başarısını gösteren, 100.000'in üzerinde kamu kurumu ile AB'de yerel yönetimlerin ve bölgelerin çıkarlarını temsil eden en büyük birliktir.<sup>660</sup>

CEMR Avrupa düzeyinde halen, kendisine bağlı çalışan ulusal birliklerin kendi ülkelerindeki yasal ve anayasal güvencelerini almaya çalışmaktadır. CEMR'in yanı sıra Avrupa Birliği bünyesinde faaliyet gösteren diğer ulus üstü (supranational) nitelikteki yerel yönetim örgütleri ise şunlardır:<sup>661</sup>

- Yerel Kalkınmada Avrupa Bilgi Birliği (AEIDL)
- Avrupa Sınır Bölgeleri Birliği (AEBR)
- Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA)
- Avrupa Çevre Deniz Bölgeleri Konferansı (CPMR)
- Avrupa Bölgeler Asamblesi (AER)
- Avrupa Kentler Birliği (EUROCITIES)

Bunların yanında, AB bünyesi dışında da örgütlenen birlikler mevcuttur. Mimari, tarihi, kültürel ve doğal mirası koruma ve bu çerçevede işbirliğini amaçlayan **Avrupa Tarihi Kentler Birliği**, yaşanabilir ve sağlıklı kentler için sağlık ve sağlığı ilgilendiren tüm kentsel ve çevresel konularda eşitsizlikleri azaltmak ve kent yoksulluğu

<sup>657</sup> **Kaya E. (Ağustos 2008)**, a.g.m., s.16-17

<sup>658</sup> **Palabıyık H, Kara M. (2008)**, a.g.e., s. 223

<sup>659</sup> **Parlak B.** Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler. **Özgür H, Parlak B.** Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler.1. Baskı, İstanbul, Alfa Aktüel Yayınları, **Nisan 2006:** s. 213

<sup>660</sup> **Hoffschulte H.** (Çev. Duru B.) Avrupa Birliği (taslak) Anayasa'sında Yerel Özerklik.

Erişim: <http://www.acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/3447.pdf>

<sup>661</sup> **Parlak B.** Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler. **Özgür H, Parlak B.** Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler.1. Baskı, İstanbul, Alfa Aktüel Yayınları, **Nisan 2006:** s. 213

ile mücadele etmeyi amaçlayan **Sağlıklı Kentler Birliği**,<sup>662</sup> gibi birçok birlik de uluslararası birliklere örnek olarak verilebilir.

Ancak uluslararası birlikler arasında en önemli ve kapsamlısı olarak bilinen **Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Dünya Teşkilatı (IULA, International Union of Local Authorities)** dünya üzerinde etkinlik gösteren ve çok yaygın bir üye ağına sahip olan tek birliktir.

Uluslararası düzeyde faaliyet gösteren üç büyük birlik olan, **IULA** (1913), Dünya Birleşmiş Kentler Federasyonu (**FMCU-UTO**, 1957) ve Dünya Büyükşehirler Birliği (**METROPOLIS**, 1984)'nin uzun bir süreç sonunda birleşmeleriyle Ocak 2004 yılında Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı fiilen faaliyete geçmiştir. Genel merkezi İspanya'nın Barselona kentinde olan teşkilatın temel amacı, "demokratik yerel yönetimin birleşik sesi ve dünya ölçeğinde savunucusu olmak ve yerel yönetimler ve uluslar arası topluluk ile işbirliği içinde değerlerini, amaçlarını ve çıkarlarını korumak"tır.<sup>663</sup>

IULA Dünya Teşkilatı'nın kuruluş kongresi kararları ve sonuç bildirgesinde belirtilen amaçlar ışığında, belirtilen hedeflere ulaşabilmek için; **Küreselleşen Dünyada Sürdürülebilir Kalkınma, Desantralizasyon ve Yerel Demokrasi, İşbirliği ve Diplomasi** temel başlıkları altında toplanan sorunları çözüme kavuşturmayı önermektedir. Bu başlıklar kapsamında; yoksulluk, gecekondulaşma, su ve hijyen, sürdürülebilir çevre, çok kültürlü kentler yaratılması, çeşitliliğe saygı, eşit ve çağdaş eğitim, yerel yönetimlere yeterli kaynak sağlanması, stratejik ortaklıkların yapılması, kadın katılımı ve cinsiyet eşitliğinin sağlanması, yerel demokrasinin derinleştirilmesi, azınlıkların entegrasyonu, barış ve diyalog gibi bir çok konu ele alınmak istenmektedir.<sup>664</sup>

Yerel yönetimlerin uluslararası birliklere katılması aslında yerel sorunların birleşmesinden oluşan birçok küresel sorunun çözümünde etkinlik sağlayacaktır. Yerel düzeydeki toplumları ve sorunları en iyi tanıyan ve halkın direkt olarak eğilimini yansıtan yerel yönetimlerin, sorunlara yaklaşımı ve çözüm önerileri de daha rasyonel ve

<sup>662</sup> Beyhan E. (Ağustos 2008), a.g.m., s. 28-32

<sup>663</sup> Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı Ana Tüzüğü. Erişim: <http://www.uclg-mewa.org/docs/ANATUZUK.pdf> Erişim Tarihi: 25.04.2009, Beyhan E. (Ağustos 2008), a.g.m., s. 28-32

<sup>664</sup> "Kentler, Yerel Yönetimler ve Kalkınmanın Geleceği" IULA Kuruluş Kongresi Kararları ve Sonuç Bildirgesi, Paris, 5 Mayıs 2004 Erişim: <http://www.uclg-mewa.org/uclg-misyon.htm> Erişim Tarihi: 25.04.2009

demokratik olacaktır.

### **II.3.3.10.3. Diğer Devletlerin Yerel Makamları ile İşbirliği**

Şart'ın 10. maddesinin son paragrafı ise diğer devletlerin yerel makamları ile işbirliğini düzenlemektedir. Paragrafa göre; **“Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.”**<sup>665</sup>

Başka devletlerin yerel makamları ile işbirliği yapma birlik bünyesi dışında, diğer ülke kentleri ile kardeş kent ilişkisi kurulması veya daha farklı platformlarda işbirliği şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Bunlardan en etkili olanı ise sınırdaş ülkelerin yerel yönetimlerinin birbirleri ile olan işbirliğidir. Bunun farkında olan Avrupa Konseyi, bu konuda yerel yönetimlerin işbirliğini sağlayıcı bir antlaşma olan, Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimlerarası Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi (Çerçeve Sözleşmesi)'ni de bünyesinde oluşturmuştur. Özerklik Şartı'nın bu paragrafı, Çerçeve Sözleşmesi ile beraber düşünüldüğünde bir bütünlük kazanmakta ve önem atfetmektedir.

Çerçeve Sözleşmesi'nin ortaya çıkış sürecine bakıldığında; Avrupa Konseyi Danışma Meclisi'nin 1966 Eylül ayı 470 no'lu teklifinde “yerel yönetimler arasında işbirliği” fikri oluştuğu görülmektedir. Hazırlanan taslak ise ancak 1974'lerde incelemeye alınabilmiştir. Bu taslakta yer alan fikirler aşağıda yer alan iki temel ilkeye dayandırılmıştır.<sup>666</sup>

a) Ulusal mevzuatın sınırötesi işbirliği ilişkileri önleyici hükümlerinin kaldırılmasının, mümkün olduğu kadar sağlanması,

b) Yerel yönetimlere sınırötesi işbirliği için uygun imkânların temini ve bu amaçla idari kurallarda mümkün olabilecek esnekliğin sağlanması.

1975-1976 Devletlerarası Çalışma Programında, Bakanlar Komitesine gelen model çalışmaları geliştirilmiş ve Ağustos 1976 itibariyle çalışma tamamlanmıştır. Konu, 1975-1977 arası çeşitli konferanslarda tartışılmış ve 1979 yılında da taslak çalışma olarak Parlamenterler Meclisinde benimsenmiştir. Parlamenterler Meclisi'nin

<sup>665</sup> **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi. Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)

<sup>666</sup> **Toprak Z.** Belediyeler arası Yurtiçi ve Sınırötesi İşbirliği. Türk İdare Dergisi, **Aralık 2003**, S. 441, s. 165-187

96 no'lu görüşünü takiben, Bakanlar Komitesi, 21-23 Mayıs 1980 tarihlerinde toplanan, Yerel Yönetimlerden Sorumlu 4. Avrupa Bakanlar Konferansı nedeniyle, Sözleşmeyi imzaya açmıştır. Avrupa Konseyi çerçevesinde 21 Mayıs 1980 tarihinde Madrid'de imzaya açılan ve bu nedenle "Madrid Sözleşmesi" olarak da ifade edilen, Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimlerarası Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi (Çerçeve Sözleşmesi), 4 ülke onayı ile 22 Aralık 1981 tarihinde yürürlüğe girmiştir.<sup>667</sup>

Çerçeve Sözleşmesi'nin önsözünde, Avrupa Konseyi Antlaşmalarının genel ilkeleri dışında şu dört ilkeye vurgu yapılmakta ve sözleşmenin hazırlanmasında göz önünde bulundurulmuş ilkeler olarak açıklanmaktadır:<sup>668</sup>

a) Avrupa Konseyi amacına ulaşırken, Avrupa'nın yerel topluluklarının veya yönetimlerinin katılımını sağlamayı dikkate almak,

b) Sınırlardaki yerel ve bölgesel topluluk veya yönetimler arasında bölgesel, kentsel ve kırsal kalkınma, çevrenin korunması, kamu tesis ve hizmetlerinin geliştirilmesi ve acil durumlarda karşılıklı yardım gibi alanlardaki işbirliğinin potansiyel önemini dikkate almak,

c) Avrupa'daki yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki işbirliğinin, söz konusu yönetimlerin görevlerini daha etkin bir şekilde yerine getirmelerini kolaylaştırdığını ve özellikle sınır bölgelerinin gelişmesine ve kalkınmasına katkıda bulunduğunu gösteren geçmiş tecrübeleri göz önüne almak,

d) Bu tür bir işbirliğini mümkün olduğu kadar ileriye götürme ve böylece sınır bölgelerinin ekonomik ve sosyal gelişimine ve Avrupa halklarını birleştiren beraberlik ruhuna katkıda bulunmak.

Açık bir şekilde ifade edilen bu gerekçeler aynı şekilde Özerklik Şartı'nın bu paragrafı için de aynı geçerliliğe sahiptir. Temel amaç kalkınmayı yerelden başlatmak veya geliştirmek ve Avrupa Birliği ruhunu oluşturmak ve ayakta tutmaktır.

Bu sözleşmeye göre, akit taraflar kendi yetki alanları içindeki yerel topluluk veya yönetimler ile diğer Akit Tarafların yetki alanı içindeki, yerel topluluk veya yönetimler arasındaki işbirliğini kolaylaştırmayı ve teşvik etmeyi taahhüt etmektedirler. Bu sözleşme bakımından, "yerel topluluk veya yönetimler" terimi, yerel ve bölgesel görevleri ifa eden ve her bir Devletin iç hukukunda bu şekilde tanımlanan topluluklar,

<sup>667</sup> Toprak Z. (Aralık 2003), a.g.m., s. 165-187

<sup>668</sup> Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi. Avrupa Antlaşmaları Serisi. Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_106.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_106.htm)

yönetimler veya organlar anlamında kullanılmaktadır. Ayrıca Akit Taraflar sözleşmeye sadece belirli bölge ya da yerel yönetimlerini katabilecek ve gerekirse işbirliği açısından ikili antlaşmalar yoluna da gidebileceklerdir. Merkezi yönetimler, yerel yönetimler arasında sınırötesi işbirliğini geliştirmek amacıyla, mevzuatın iyileştirilmesi, teknik bilgi ve danışmanlık desteği verilmesi gibi konularda yerel yönetimleri destekleyeceklerdir. Sözleşme de belirtildiği üzere, yerel yönetimlerin işbirliği konusunda yapılacak diğer antlaşma ve sözleşmeler de desteklenecektir.<sup>669</sup>

Çerçeve Sözleşmesine; yerel topluluklar veya yönetimler arasında sınırötesi işbirliğine yönelik yeni önlemler almak, bu amaçla işbirliğini geliştirmeyi ve kolaylaştırmayı sağlamak, Çerçeve Sözleşmesi'ni Avrupa gerçeğine uygun hale getirmek gayesiyle Strasbourg'da 9 Kasım 1995 yılında Yerel Topluluklar ve Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Avrupa Çerçeve Sözleşmesine Ek Protokol yapılmıştır. Bu ek protokole Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da dikkate alınarak bir takım yenilikler getirilmeye çalışılmıştır.<sup>670</sup>

Çerçeve Sözleşmesine Ek yapılan Protokole göre sözleşme, ülkelerin iç mevzuatları ile eşdeğer bir durumda olacaktır. Ek protokolün getirdiği en büyük yenilik ise, yerel topluluklar veya yönetimler tarafından yapılan sınırötesi işbirliği antlaşmaları ile Akit Tarafların kendi aralarındaki düzenlemeye göre, tüzel kişiliği olan veya olmayan **sınırötesi işbirliği kurumu** kurabilme hakkının tanınmasıdır.<sup>671</sup> Zannımca amaç işbirliğine kurumsal bir kimlik kazandırarak, işbirliğinin daha resmi ve rasyonel bir zemine oturtulmaya çalışılmasıdır.

#### II.2.4.11. Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması

Şart'ın 11. paragrafı **“Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır”**<sup>672</sup> şeklinde düzenlenmiştir.

<sup>669</sup> Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi. Avrupa Antlaşmaları Serisi. Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_106.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_106.htm)

<sup>670</sup> Yerel Topluluklar ve Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Avrupa Çerçeve Sözleşmesine Ek Protokol. Avrupa Antlaşmaları Serisi. Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_159.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_159.htm)

<sup>671</sup> Yerel Topluluklar ve Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Avrupa Çerçeve Sözleşmesine Ek Protokol. Avrupa Antlaşmaları Serisi. Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_159.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_159.htm)

<sup>672</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi. Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)



“Hak” kavramı, hukukun temel kavramlarından birisidir. Öylesine temeldir ki, “hukuk” kelimesi, “hak” kelimesinden türemiştir. “Hukuk” kelimesi “hak” kelimesinin çoğuludur; yani “haklar” anlamına gelmektedir.<sup>673</sup> Hukuk düzeninde “kişilik” kavramının yapıcı unsuru “hak sahibi” olma, başka bir deyişle hukuksal sonuç doğuran irade açıklamasında bulunabilmektir. Gerçek kişilerin yanında, bireyler arasında sürekli bazı amaçlara hizmet ve bu amaçlar çevresinde birleşme düşüncesinin doğması ile bu amaçlara daha iyi hizmet edebilme arzusu sonucunda gerçek kişilerden bağımsız olarak “hak ehliyeti” bulunan varlıklara ihtiyaç duyulması tüzel kişilik kavramını ortaya çıkarmıştır. Özel Hukuk alanındaki bu evrim Kamu Hukuku alanında da görülmüştür. Kamu hukuku tüzel kişiliğinin bir parçası olan **idare tüzel kişiliği** “kamu idareleri” ve “kamu kurumları” gibi iki büyük gruba ayrılmaktadır. Yerel yönetimler bu sınıflandırmada, tüzel kişiliğe sahip kamu idareleridir.<sup>674</sup>

Kamu hukuku tüzel kişilerinin kurulmaları Anayasaya göre ancak bir kanun veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanan idari bir kararla olabildiği gibi bunların ortadan kalkmaları da yine “aksine işlem” ve “yetki ve usulde paralellik” kuramı uyarınca ancak bir kanun veya idari kararla olabilmektedir. Dolayısıyla kamu hukuku tüzel kişilerinin kurulmalarında olduğu gibi kaldırılmalarındaki irade de kendilerinin değildir. Aynı şekilde kamu tüzel kişilerinin görev ve yetkileri, işleyişleriyle ilgili tüm yöntem ve konular, organları ve oluşumları gibi konular hep yasal düzenlemeler ile belirlenmektedir.<sup>675</sup>

“Hukuk Devleti” en kısa tanımıyla, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, vatandaşlarına hukuki güvenlik sağlayan devlet demektir.<sup>676</sup> Hukuk devletinin temel özelliği ise, Devlet içinde tüm kamusal yaşam ve yönetimin yargı denetimi altında olmasıdır. Uygulamalarda yasama faaliyetleri de yargı denetimi altında olduğundan, soyut anlamda “Yargı”nın tüm diğer işlev ve erklerin üstünde olarak düşünülmesi mümkündür.<sup>677</sup>

Hatırlanacağı üzere Özerklik Şartı’nın 2. maddesi özerk yerel yönetim ilkesinin ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda da anayasa ile tanınmasını öngörmekteydi. Bu açıdan bakıldığında 11. maddenin doğrudan 2. maddeye atıfta

<sup>673</sup> Gözler K. Hukukun Temel Kavramları. 3. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2006, s. 85

<sup>674</sup> Özyay İ H. (1996), a.g.e., s. 129-137

<sup>675</sup> Özyay İ H. (1996), a.g.e., s. 132-133

<sup>676</sup> Gözler K. (2007), a.g.e., s. 21

<sup>677</sup> Özyay İ H. (1996), a.g.e., s. 117

bulunarak; 2. maddede öngörüldüğü üzere yasal ya da anayasal düzeyde oluşturulan tüzel statüye riayetini sağlanması amacıyla yerel yönetimlere yargı yoluna başvurma hakkını tanımaktadır.

Şart'ın 11. maddesinin bir diğer yönü ise uygulamaya dönük olmasıdır. 11. maddeye kadar olan tüm madde ve paragraflar genel olarak teorik temelde yerel özerkliğin sağlanması için gerekli ilkeleri açıklarken, 11. madde bu ilkelerin uygulanması esnasında oluşabilecek engel ve olumsuzlukları bertaraf etmek ve yerel özerkliğe yasal koruma getirmek amacıyla oluşturulmuş bir maddedir.

Çünkü yerel yönetimlerin özerkliklerine yönelik tehditler, organları üzerinde müdahale, sınırları üzerinde müdahale, personeli üzerinde müdahale, mali bağımlılık yaratmak yoluyla müdahale, denetim yöntemleri yoluyla müdahale gibi pek çok konuda görülebilmektedir. Bu açıdan bakıldığında ise, Şart'ın her bir maddesi ve bu maddelerin her bir paragrafı tek tek bu konuları yani özerk yerel yönetim ilkelerini açıkladığından; aslında 11. madde ile Şart'a taraf olan devletlerin kendilerini bağlı saydıkları ve onayladıkları tüm madde ve paragrafları açısından yargı yoluna başvurabilmeleri anlamına gelmektedir.

Yerel yönetimlerin gerçekten özerk olması demek, merkezi yönetim ile yerel yönetim birimlerinden birinin, diğerine iradesini empoze etmemesi demektir. Denge ancak böyle sağlanabilir. Dengenin bozulmasına neden olan ihtilaflar çıktığında bu ihtilafın çözümü için bağımsız mahkemelere ihtiyaç vardır.<sup>678</sup> Kaldı ki bu durum sadece yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkilerinde geçerli değildir. Yerel yönetimler arasında da birbirlerinin özerkliklerine aykırı fiiller gerçekleşebilmektedir. Şart bu konuda sadece merkezi yönetimler diye bir kıstas getirmemiş, yerel özerkliği ve görevlerin serbest biçimde yerine getirilmesini engelleyebilecek her türlü durum karşısında yargısal yolu açık tutmuştur.

Özerk yerel yönetim ilkeleri açıklanırken denetim konusunda yerel yönetimlerin hukuka uygunluk denetimine tabi olması gerektiğini belirtmiştik. Bu durumda, kendisinden hukuka uygun davranması istenen bir idarenin, kendisine karşıda hukuka uygun davranılmasını isteme hakkı vardır. Bir diğer tabirle yargısal denetime tabi olan, yargısal korumaya da sahip olmalıdır. 11. madde bu yargısal korumayı sağlamayı amaçlamaktadır.

---

<sup>678</sup> **Cebe M S. (2006)**, a.g.t., s. 200

Hukuk devletinin en önemli prensiplerinden biri “**hak arama hürriyeti**”dir.<sup>679</sup> Şartın 3. maddesinin ilk paragrafı özerk yerel yönetimi bir hak olarak tanımlamaktadır. Özerklik Şartı’nın 11. maddesi de bir kontrol mekanizması oluşturmak suretiyle, yerel yönetimlere özerkliklerini koruma konusunda hak arama hürriyetini tanımaktadır. Bu kontrolü yapacak olan ve karar verecek olan bağımsız mahkemeler yani yargı yolu iken, bunu talep edecek makam ise özerkliğinin zedelendiğine kanaat getiren yerel yönetim kuruluşudur. Bu açıdan 11. madde yerel yönetimlere özerkliklerine sahip çıkma ve koruma şansını da tanımaktadır.

---

<sup>679</sup> Özyay İ H. (1996), a.g.e., s. 104

### III. BÖLÜM: BELEDİYE KANUNU VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU'NUN AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI İLE KARŞILAŞTIRILMASI

#### III.1. Türkiye'de Belediye Yönetiminin Tarihi Seyri

Türkiye yerel yönetim geleneği köklerini Osmanlı İmparatorluğu'ndan almaktadır. Bu nedenle günümüz belediye yönetim sistemi incelenmeden önce Osmanlı'daki yerel yönetim geleneğine değinmek gerekmektedir. Osmanlı dönemi yerel yönetim geleneği Tanzimat öncesi ve sonrası olarak iki dönem halinde incelenebilmektedir.

##### III.1.1. Tanzimat Öncesi Osmanlı'da Yerel Yönetimler

Tanzimat öncesi dönemde belediye idaresi İslami esaslara dayanmakta ve kadı tarafından temsil edilmekteydi. Bu nedenle Tanzimat öncesinde Osmanlı İmparatorluğu'nda bugünkü anlamda yerel yönetim yapılarının olduğunu söyleyememekteyiz. Ancak bu bazı yerel hizmetlerin görülmediği anlamına da gelmemektedir. Yerel hizmetler, **kadı** dışında, **vakıflar**, **loncalar** ve **mahalle** teşkilatı gibi gönüllü kuruluşlar ve atanmış kişilerce görülmekteydi ve bu kurumlar ne idari ne de mali özerkliğe sahip değillerdi.<sup>680</sup>

Kadı, kaza adı verilen yerleşim biriminin hukuki ve idari yöneticisiydi. Kaza, yargı ve yönetim bakımından belirli büyüklükte yerleşim birimidir ve kendisine bağlı kasaba ve köylerden oluşmaktaydı. Bu bakımdan kazanın başında bulunan kadı, hem şer'i ve idari yargının başı, hem belediye başkanı hem de merkezi yönetimin temsilcisiydi. Dolayısıyla kadının makamı mahkeme binası olduğu kadar belediye hizmetlerinin yürütüldüğü yerd.<sup>681</sup> Küçük yerlerde ise kadı naipleri yargılama yetkilerinin yanında, bundukları yerlerin mülki idare amiriydiler.<sup>682</sup>

Kadılar günümüzde belediye zabıtasını görev alanına giren esnafın denetlenmesi, belediye tembih ve yasaklarının uygulanması ve narh (fiyat) işleri ile de

<sup>680</sup> **Es M.** Osmanlı Devleti'nde Mahalli İdareler. Yerel Siyaset Dergisi, **Mart 2008**, S. 27, s. 29-38  
Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/mart2008/6.pdf>

<sup>681</sup> **Vural T.** Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler. Türk İdare Dergisi, **Eylül 2004**, S. 444, s. 179-193

<sup>682</sup> **Dönmez M.** Türkiye'de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi. Türk İdare Dergisi, **Mart 1995**, S. 406, s. 165-174

görevlendirilmişlerdi. Bunların maiyetlerinde muhtesip veya ihtisap ağası denilen bir icra ve infaz memuru ile beraber çarşı ve pazarları kontrol altında bulundururlardı.<sup>683</sup>

Kadının diğer beledi görevi, şehir imar düzeninin korunmasına yönelikti. Kadılar imar alanındaki standartları ve normları belirleyen, aynı zamanda mimar yetiştiren devlet kurumu Hassa Mimarlar Ocağı'na mensup şehirdeki görevli “mimarbaşı” ile imar düzeninin korunması konusunda yatay bir ilişki içinde işbirliği yapardı. Mimarbaşının şehirde tespit ettiği imara aykırı durumların ortadan kaldırılması konusundaki mahkeme kararları ve kolluk kuvveti kadı tarafından sağlanırdı.<sup>684</sup>

Şehir hizmetlerinin yürütülmesinde, vakıfların da önemli bir rolü vardı. Osmanlı vakıfları günümüzde belediye ve bayındırlık hizmetleri denilen konuların önemli bir bölümünü üstlenmişti. Vakıflar yerine getirdikleri kamu hizmeti niteliğindeki hizmetlerin finansmanını vakfedilen malların gelirlerinden sağladıkları gibi, vakıf arazilerinin reayasından gerekli vergileri toplama hakkı da kendilerine aitti. Ayrıca vakıflara bazı vergi muafiyetleri de tanınmaktaydı.<sup>685</sup>

Bir anlamda, görevsel (hizmet) yerinden yönetimine ve yerel yönetim çalışmalarına benzeyen Vakıflar,<sup>686</sup> su, mezarlık, hastane, sosyal yardım gibi hizmetler gerek padişahların ve vezirlerin, gerekse diğer zengin kişilerin inşa ve tesis ettirerek herkesin yararlanmasına vakfettikleri çeşme ve sebiller, genel su tesisleri, mezarlıklar, kütüphaneler, düşkünler için bakım ve barınma yurtları, acezhane ve bimarhaneler (akıl hastanesi), köprüler, fakir ve yoksullara yemek dağıtan imaretler, genel hamamlar gibi birçok hizmeti karşılamaktaydı.<sup>687</sup> Vakıfların denetimini kadı yapmaktaydı.<sup>688</sup>

Vakıfların amacına uygun bir şekilde hizmet yürütmesini sağlamak amacıyla kurucusu tarafından “vakfiye” adında bir senet hazırlanırdı. Kadılar tarafından mahkeme sicillerine kaydedilen ve öylece devlet tarafından teminat altına alınan bu yazılı metinlerde vakfın kuruluş amacı, yönetim yapısı, gelir kaynakları ve faaliyet alanları gibi temel konular yer alırdı. Vakfiyelerde oluşturulan şartlara göre oluşturulan mütevellî heyetince yönetilen vakıflar, kamu otoritesi karşısında idari ve mali özerkliğe

<sup>683</sup> **Dönmez M. (Mart 1995)**, a.g.m., s. 165-174

<sup>684</sup> **Oktay T.** Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi. **Bozlağan R, Demirkaya Y.** Türkiye’de Yerel Yönetimler, 1. Baskı, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, **2008**, s. 129

<sup>685</sup> **Es M. (Mart 2008)**, a.g.m., s. 29-38

<sup>686</sup> **Yaşamış D F. (Aralık 1991)**, a.g.m., s. 199-210

<sup>687</sup> **Dönmez M. (Mart 1995)**, a.g.m., s. 165-174

<sup>688</sup> **Sunay C.** Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası. Kocaeli Üniversitesi SBE Dergisi, **2002**, C. 1, S. 3, s. 113-133

sahipti. Vakıf mallarının yönetimi, gelirlerin tahsili ve harcanması, faaliyetlerle ilgili karar alma ve uygulama ile denetim fonksiyonları müteveli heyeti tarafından yürütülürdü. Kadı vakıflar üzerindeki denetimini ancak vakfiyede belirtilen hükümler çerçevesinde yapardı.<sup>689</sup>

Bazı araştırmacılar ise, Osmanlı döneminde halkın zengin ve nüfuzlu kişilerden vakıf yoluyla hizmete katkı beklediklerini ve bir bakıma bunu doğal karşıladıklarını ve hizmete katılmadıklarını belirterek bugün hizmeti tamamen devletten bekleme anlayışının da bu görüşün mirası olduğunu ileri sürmektedirler.<sup>690</sup>

Geleneksel Osmanlı idari sisteminde yerel kamu hizmeti niteliği taşıyan işleri yürüten bir diğer kurum ise lonca teşkilatıydı. Mesleki gruplaşmalardan doğan loncalar, hiyerarşik yapıda örgütlenmiş esnaf birlikleri olup bir bakıma yerel sivil toplum örgütleri idi.<sup>691</sup>

Loncalar çarşı ve pazarların düzen, temizlik ve aydınlatma işlerine bakıyorlardı.<sup>692</sup> Bununla beraber loncalar, üretim sürecini, ürünün kalitesini gözetim altında tutmuşlar, fiyatların saptanmasında rol oynamışlar, üyeleri arasında anlaşmazlıkları çözümlemişler ve müşteri ile olan anlaşmazlıklarla ilgilenmişlerdi. Loncaların başında bulunan lonca şeyhleri, hükümet emirlerini halka aktarmış, bunlara uyulup uyulmadığını izlemişler, önceden saptanan ve tüm loncaların sorulu tutulduğu toplam vergi miktarını üyeler arsında paylaşmış ve bunları toplamışlardı.<sup>693</sup>

Kendi yöneticilerini devletin müdahalesi altında da olsa, seçebilme yetkisine sahip olmaları, bağımsız işleyen bir fonun varlığı (Avarız Sandığı), üyelerden vergi toplama yetkisinin bulunması, Şeyh'in esnaf içi anlaşmazlıklardaki sulh yetkisi, yönetimin kurallara uymayanlar üzerindeki ceza yetkisi, kurumun sancağa ve davula sahip olması, loncaları şehirde idari ve mali bakımdan özerk sayılabilecek bir statüye yaklaştırmıştı.<sup>694</sup>

Mahalle veya muhtarlık örgütlenmesine bakılacak olursa; bu örgütlenmeler, Osmanlı geleneğinden gelen özellikleriyle Cumhuriyete aktarılan çok yönlü bir kurumdur. Her mahalle çeşmesi, camisi, hamamı, mektebi ve külliyesi ile sosyal,

<sup>689</sup> Oktay T. (2008), a.g.e., s. 131-132

<sup>690</sup> Toprak Z. (2006), a.g.e., s. 84

<sup>691</sup> Es M. (Mart 2008), a.g.m., s. 29-38

<sup>692</sup> Sunay C. (2002), a.g.m., s. 113-133

<sup>693</sup> Es M. (Mart 2008), a.g.m., s. 29-38

<sup>694</sup> Oktay T. (2008), a.g.e., s. 129

kültürel ve idari bir birimdir. Mahalleyi yöneten imamlar padişah beratı ile atanmakta olup bu birimlerin yönetiminden kadınlara karşı birinci derecede sorumluydular. İmamlar, muhtarlık kurumu kuruluncaya kadar mahalle örgütünde önemli bir rol üstlenmişlerdi. İmamın en önemli görevi, mahalle sakinlerine salınan vergilerin paylaşılması ve toplanması işini yürütmektir.<sup>695</sup> Mahallede oturan mahalle halkı da kendi bekçisini seçiyor, mahallenin düzenini, temizliğini ve benzer ortak yerel ihtiyaçlarını karşılıyordu.<sup>696</sup>

### III.1.2. Tanzimat Sonrası Osmanlı'da Belediye Yönetiminin Oluşumu

Avrupa'da görülen kentlerin ve taşrada yerel yönetime katılma olayının ortaya çıkışı, sosyo-ekonomik gelişmelere bağlı iken, Osmanlılarda yeni ve resmi bir yerel yönetim statüsü ancak XIX. yüzyılda dış dünyaya açılma, kentlerin büyümesi, mali merkeziyetçilik sisteminin yerleşme gereği ve özellikle azınlıkların yönetime katılma talepleri sonucu oluşmuştur. Hemen belirtmek gerekir ki, Osmanlı İmparatorluğu'nda esas amaç, batıdaki gibi özerk yerel yönetim kurumlarını yerleştirmek değil, daha çok merkezin yakın gözetimi ve denetimi altında idari yönü ağır basan yerel yönetim modelini kurmak olmuştur.<sup>697</sup>

Ancak, merkeziyetçilik ve bürokratikleşmenin yanında, reformcu ve inkılâpçı bir nitelik taşıması, Tanzimat'ın en önemli özelliklerindedir. Bu nedenle Türkiye'de bilhassa bürokratik reform anlayışının arkasında yatan varsayım, 18. yüzyıldan beri Osmanlı-Türk aydınının düşüncesini belirleyen modernleşme sürecine ilişkin kavram çerçevesinde yatmaktadır.<sup>698</sup>

Savaş tekniğindeki gerilemeye paralel olarak Osmanlı İmparatorluğu'nun ekonomik, toplumsal ve yönetsel alanlarda gerilemesi bir taraftan ülke yöneticilerinin öte taraftan batılı ülkelerin soruna çözüm yolu aranması isteklerini pekiştirmiştir.<sup>699</sup> Bu çerçevede tüm belediye hizmetlerini de tek bir kuruluş altında toplamak amacıyla bazı yeni düzenlemelere gidilmiş, İhtisap Ağasına, Nazır unvanı verilerek görev ve yetki alanı genişletilmiştir.<sup>700</sup>

<sup>695</sup> Vural T. (Eylül 2004), a.g.m., s. 179-193

<sup>696</sup> Sunay C. (2002), a.g.m., s. 113-133

<sup>697</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 50

<sup>698</sup> Ökmen M. (2008), a.g.e., s. 47

<sup>699</sup> Yaşamış D F. (Aralık 1991), a.g.m., s. 199-210

<sup>700</sup> Dönmez M. (Mart 1995), a.g.m., s. 165-174

Ancak, bu baskının en önemli hukuksal ve belgesel sonucu 1839'da yayınlanan Tanzimat Fermanı olmuştur.<sup>701</sup> Tanzimatçıların asıl gayesi devleti güçlendirmek ve modernleştirmektir. Eyalet idaresini siyasal katılımı sağlayarak<sup>702</sup> ıslah etmek, gelirleri artırmak ve tutarlı bir idare sistemi kurmak istiyorlardı. Ancak bunu sağlayacak sayı ve nitelikte bürokrat kadrosu yoktu ve o zamanın şartları içinde bunların finansmanı mümkün değildi.<sup>703</sup> Ayrıntılarına girmeden belirtilirse bu ferman, Müslüman olmayan halka eşitlik vaat ederken, siyasal yerinden yönetime yol açabilecek hükümler de getirmişti.<sup>704</sup>

Tekrar belirtmekte fayda vardır ki Osmanlı Devleti bu düzenlemeleri, adem-i merkeziyetçilik olsun diye değil, günün şartlarının zorlamasıyla geldiği noktada, duyduğu bütüncül reform ve çıkış arayışlarının bir parçası olarak yapmıştı. Bu dönem Osmanlı Devleti'nin kendini en çok merkeziyetçi olmak zorunda hissettiği bir zaman dilimine tekabül etmekteydi. Tanzimat fermanı ile ilan edilen ilkeler, merkezileşme sürecinin önünde büyük bir engel oluşturan mevcut sosyal, siyasal ve idari yapı ve işleyişe bir müdahale niteliğini taşımaktaydı. Bu anlamda yerel meclisler, merkezileşirken, adem-i merkezileşmeye beşiklik etme noktasına denk düşmektedir.<sup>705</sup>

Gülhane Hattı Hümayunu'nun (Tanzimat Fermanı) okunuşunu izleyen yıllarda batı ile ilişkiler eskiye oranla artmıştı. Batıdan dönen Osmanlı aydınları oradaki gibi bir belediye teşkilatının Osmanlı'da da kurulmasını arzu ediyorlardı. Bu arada patlak veren Kırım Savaşı esnasında İstanbul müttefik kuvvetler için merkezi bir üs haline gelmişti. Belediye hizmetlerinin yok denecek kadar az oluşu kentte büyük bir belediye teşkilatının kurulmasını acilen gerekli kılıyordu. Yapılan çalışmalar sonucunda model olarak Fransızların komün idaresi alındı.<sup>706</sup>

Bu amaçla İhtisap Nezareti kaldırılarak yerine 16 Ağustos 1855'de ilk belediye olan **İstanbul Şehremaneti** kuruldu. Bu belediyenin başında **Şehremini** adı verilen hükümetin önerisiyle padişah tarafından atanan bir belediye başkanı bulunacak ve yine atama yoluyla işbaşına gelecek 12 üyeden oluşan bir **Şehir Meclisi** olacaktı. Şehremaneti, batı ülkelerindeki komünlerin üstlendikleri benzer görevleri yapmak üzere

<sup>701</sup> Yaşamış D F. (Aralık 1991), a.g.m., s. 199-210

<sup>702</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 50

<sup>703</sup> Koçdemir K. Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye). Türk İdare Dergisi, Eylül 1999, S. 424, s. 97-122

<sup>704</sup> Yaşamış D F. (Aralık 1991), a.g.m., s. 199-210

<sup>705</sup> Ökmen M. (2008), a.g.e., s. 47

<sup>706</sup> Es M. (Mart 2008), a.g.m., s. 29-38



kurulmuştu. Gerçekten, bu teşkilata Zaptiye Nezaretine devredilen asayiş konuları dışında, o gün için önemli sayılabilecek birçok görev verilmiştir.<sup>707</sup>

Bununla beraber, ilk belediye örgütü kurulmuş olmasına rağmen, belediye geleneğinin aksine, şehremini seçimle işbaşına gelmemekteydi. Aynı şekilde meclis de atama yolu ile oluşuyordu. Meclis üyeleri esnaf veya bazı ileri gelen memurlardı. Meclisin görevi daha çok istişari nitelik taşıyordu. Ayrıca bağımsız gelirlere de sahip değildi.<sup>708</sup>

İstanbul Şehremaneti bu özelliklerden ötürü ve çeşitli sebeplerden dolayı başarılı olamamıştır. Duruma müdahale etme gereğini duyan Bab-ı Ali 9 Mayıs 1855 tarihli İrade-i Seniye (Padişahın yazılı izni) ile görevi, kurulacak belediye yönetimi hakkında önerilerde bulunmak ve bir kuruluş tasarısı hazırlamak olan bir İntizam-ı Şehir Komisyonu kurmuştur. Bu komisyona Osmanlı tebaasından yabancı dil bilen ve Avrupa görmüş Müslim ve gayri Müslim kimselerle İstanbul'daki tanınmış yabancılar üye olarak atanmışlardı. İntizam-ı Şehir Komisyonu şehir için yapılması gereken hizmetlerin yanında birde Nizamname-i Umumi hazırlayarak Bab-ı Ali'ye sunmuştur.<sup>709</sup>

Bu nizamnamede şehrin 14 belediye dairesine bölünerek yönetilmesi öneriliyordu. Bu öneri, hükümet tarafından da uygulanabilir bulunarak kabul edildi. Ancak, öngörülen 14 belediye dairesinin tümünün birden kurulması hususu, yönetim modelinin yeniliği, belediye konusunda tecrübeli memurların yetersizliği, belediye kurmanın getireceği mali yük nedeniyle olumlu karşılanmadı ve pilot uygulama yapılması fikri benimsendi. Galata-Beyoğlu bölgesi, yüksek gelir düzeyine sahip olması, önemli binaları bulunması, sakinlerinin çeşitli ülkelerde belediye tarzı yönetimler konusunda tecrübeli olması, İstanbul'un ticaret ve finans kurumlarına ev sahipliği yapması, şehrin Avrupa'ya açılan penceresi konumunda olması dolayısıyla, pilot uygulama için uygun yer olarak belirlendi.<sup>710</sup> Böylece 1858 yılında Şehremaneti'ne değil de doğrudan Bab-ı Ali'ye bağlı olarak Galata ve Beyoğlu'nda "Altıncı Daire-i Belediye" kuruldu.<sup>711</sup>

Yeni kurulan belediye dairesinin başında Daire Müdürü unvanlı bir başkan ile onun yönetiminde bir Daire-i Belediye Meclisi bulunuyordu. Ancak bunlar hükümet

<sup>707</sup> Dönmez M. (Mart 1995), a.g.m., s. 165-174

<sup>708</sup> Vural T. (Eylül 2004), a.g.m., s. 179-193

<sup>709</sup> Es M. (Mart 2008), a.g.m., s. 29-38

<sup>710</sup> Oktay T. (2008), a.g.e., s. 129

<sup>711</sup> Koçdemir K. (Eylül 1999), a.g.m., s. 97-122

tarafından atanıyordu. Belediye Meclisine “müşavir” sıfatıyla yabancı uyruklu kimseler de katılıyordu. Belediye çalışmalarında Osmanlıca’nın yanı sıra Fransızca da resmi dil olarak kullanılıyordu. Böyle bir örgütlenme ile faaliyete geçen 6. Daire-i Belediye yarı özerk yönetimi ve kuruluş tüzüğünde belirtilen özel gelir kaynaklarıyla giderek gelişti.<sup>712</sup> Bu belediyece alınacak personeli Bab-ı Ali’nin onayına rağmen, daire meclisinin karar vererek alması da yeni bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>713</sup>

Sonrasında 1868 tarihli Dersaadet İdar-i Belediye Nizamnamesi ile diğer dairelerde faaliyete geçirilmiştir.<sup>714</sup> Ancak tüm çabalara rağmen İstanbul’un geneline belediye teşkilatı yayılamamış, öngörülen 14 belediyeden Adalar, Yeniköy, Tarabya ve Beykoz olmak üzere sadece 4 belediyenin kuruluşu tamamlanabilmiştir.<sup>715</sup>

Yine 1868 yılında çıkarılan Vilayet Dâhilinde Şehir ve Kasabalarda Teşkil Olunacak Devair-i Belediye Meclislerinin Sureti Tertibi ve Memurinin Vezaifi Hakkında Talimat<sup>716</sup> ile İstanbul dışında, vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de belediye teşkilatı kurulması öngörüldü. Bunların başında atama ile gelen belediye reisi ve sınırlı seçimle gelen üyelerden oluşan meclis bulunuyordu.<sup>717</sup> Mühendis ile memleket tabii, meclisin tabii üyesi sayılmakta idiler. Meclis reisi memurlar arasından seçilecek, mutasarrıfın tayini ve valinin onayı ile göreve başlayacaktı. Meclisin toplanma süresi haftada iki gün olup, toplantı için üye yeter sayısı ise üyelerin üçte biriydi.<sup>718</sup>

Bu gelişmelerden sonra Osmanlı’da 1876 yılından itibaren meşruti düzene geçilmesi ile beraber yerel yönetimlerde de çeşitli düzenlemeler yapma gereği duyulmuştur.

1876 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 112. maddesi belediyelerin seçimle gelen meclislerce yönetilmesini ve buna dair esasların kanunla düzenlenmesini öngörmüştü. Bunun üzerine bir İstanbul, diğeri de diğer yerler için olmak üzere iki kanun çıkarılması kararlaştırıldı.<sup>719</sup>

1877’de Vilayetler Belediye Kanunu taşra şehirleri için ve Dersaadet Belediye

<sup>712</sup> Dönmez M. (Mart 1995), a.g.m., s. 165-174

<sup>713</sup> Es M. (Mart 2008), a.g.m., s. 29-38

<sup>714</sup> Sunay C. (2002), a.g.m., s. 113-133

<sup>715</sup> Vural T. (Eylül 2004), a.g.m., s. 179-193

<sup>716</sup> Dönmez M. (Mart 1995), a.g.m., s. 165-174

<sup>717</sup> Koçdemir K. (Eylül 1999), a.g.m., s. 97-122

<sup>718</sup> Sunay C. (2002), a.g.m., s. 113-133

<sup>719</sup> Koçdemir K. (Eylül 1999), a.g.m., s. 97-122

Kanunu da İstanbul için çıkarıldı. Vilayetler Belediye Kanunu yürürlüğe girdiği 5 Ekim 1877'den, 1580 sayılı Belediye Kanununun 1930 yılında kabul edilmesine kadar yürürlükte kaldı. Vilayetler Belediye Kanunu, belediyeye adeta tüzel kişilik kazandırıyor. Kanun şehrin imarı için istimlâk yetkisini açık olarak düzenlemekte ve belediyelere bazı yeni görevler yüklemekteydi. Dersaadet Belediye Kanunu ise İstanbul Şehremaneti'ni 20 belediye dairesine ayırmaktaydı. Dairelerin bütçe tazmini, mukavele akdi, mülk sahibi, alacaklı-borçlu olma, vergi tahsili gibi kamu tüzel kişinin yapabilecekleri tüm işlemleri yürütme yetkileri vardı. Bu haliyle 1877 İstanbul Şehremaneti bir tür belediyeler birliği<sup>720</sup> ya da bu günkü haliyle büyükşehir belediyesi örneğini andırabilmekteydi.

İkinci meşrutiyet döneminde 1912 yılında çıkarılan “Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat” ile İstanbul belediye teşkilatı yeniden düzenlenmiştir. Buna göre; İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılmış, yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Şehremaneti meclisi yerine de bir “Encümen” kurulmuştur. Bu sistem de 1930 yılındaki yasaya kadar devam etmiştir.<sup>721</sup>

### III.1.3. Cumhuriyet Sonrası Dönem

#### III.1.3.1. 1923-1960 Arası Dönem

Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti arasındaki süreklilik niteliğinin en bariz hissedildiği alanlardan biri de idari alandır. Özellikle, merkeziyetçilik- adem-i merkeziyetçilik ilişkileri, yerel yönetim anlayışı ve uygulamaları ve kent mekanının özellikleri ile ilgili olarak bu tevarüs niteliğini açıkça görmek mümkündür. Cumhuriyet'in kurucu liderleri, ya İttihat ve Terakki içinde yetişmiş ya da bu gelenekten etkilenmiş kişiler oldukları için, otoriter ve merkeziyetçi yönetim anlayışını devam ettirmekte sakinca görmemişlerdir.<sup>722</sup>

Genel olarak Cumhuriyetin kurucuları asli olarak devletin güçlenmesini istedikleri için yerel yönetimleri birer hizmet kuruluşu olarak görmüşlerdir. Buna rağmen o günün koşullarına göre oldukça güçlü bir yapı kurmaya çalışılmış fakat yerel yönetimlerin özellikle mali ayağının oluşturulamaması ve zaman zaman merkezileşme

<sup>720</sup> Sunay C. (2002), a.g.m., s. 113-133

<sup>721</sup> Dönmez M. (Mart 1995), a.g.m., s. 165-174

<sup>722</sup> Ökmen M. (2008), a.g.e., s. 49

çabaları sebebiyle yetkileri sınırlandırılmış bu nedenle de beklenen verim alınamamıştır.<sup>723</sup>

Cumhuriyet sonrası dönemdeki yerel yönetim yasaları oldukça kırılğan bir dönemde hazırlanmıştır. Savaş sonrası olması, yeni bir ülkenin kurulmuş olması ve ülkedeki rejim sıkıntısı birçok konuda olduğu gibi kendini yerel yönetimlerde de hissettirmiştir.

### III.1.3.1.1. 1921 ve 1924 Anayasaları

1921 gibi olağanüstü bir dönemde hazırlanan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu güçler birliği ilkesini ve meclis hükümeti sistemini benimsemiştir. Devlet güçleri TBMM’de toplanmıştır. Bu Anayasa yönetim anlayışı olarak yerinden yönetim ilkesini kabul etmiştir.<sup>724</sup>

Bu Anayasa yerel yönetimler alanında iki önemli değişiklik getirmiştir. Bunların ilki, illere ve bucaklara özerk statü vermek olmuştur. İkinci olarak ise Vali, illerde TBMM’nin temsilcisi ve vekili sıfatıyla bulunacaktı. Anayasa il genel meclislerinin yerine ise “vilayet şuraları” ihdas etmekte idi.<sup>725</sup> Valiler yalnız devletin genel işleriyle yerel işler arasında bir aykırılık ortaya çıktığı zaman duruma müdahale edebilecektir. 1921 Anayasası’nın 23. maddesi ayrıca, Genel Müfettişlere, devletin yerel yönetimlerle ilgili görev ve kararlarının uygulanmasını sürekli olarak denetlemek yetkisini de tanımıştır.<sup>726</sup>

1921 Anayasasıyla geniş yetkilere sahip bir il özel idaresi düzeni kurulması öngörülmüş, il özel idarelerinin görev alanı oldukça geniş tutulmuş,<sup>727</sup> seçimle işbaşına gelecek olan organlarına ait esaslar belirtilmiştir. Ancak bu hükümler uygulama alanı bulamamıştır.<sup>728</sup>

<sup>723</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 109

<sup>724</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 40

<sup>725</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 40

<sup>726</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 137-138

<sup>727</sup> 1921 Anayasası’nın 11. ve devam eden maddeleri yerinden yönetim kavramının gelişmesi açısından oldukça ilginçtir. 11. madde ile ilin yöresel sorunlar üzerinde özerkliğe sahip olduğu belirtilmekte ve merkezi ve yöresel hizmetler ayırımında bir ölçüt getirmektedir. Buna göre, iç ve dış politika, dinsel, hukuksal ve askeri sorunlar, uluslararası ekonomik ilişkiler, vergi ve birden çok ilin çıkarlarını ilgilendiren merkezi nitelikli hizmetler merkezi hükümete ve vakıf, medrese, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım ve toplumsal yardımlaşma gibi yöresel hizmetlerin düzenleme ve yönetim sorumluluğu vilayet şuralarına bırakılmaktadır. İl genel meclisinin bir başka ele alınmış biçimi olan vilayet şuraları il halkınca seçilen üyelerden ibarettir. Şuranın yürütme görevi üyeler arasından seçilecek bir başkan ve bir yönetim kuruluna verilecektir. Yaşamış D F. (Aralık 1991), a.g.m., s. 199-210

<sup>728</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 182

1921 Anayasası'nın geniş özerklik esasına, 1924 Anayasası'nı hazırlayanlar, bunun bir zaaf sebebi olacağı gerekçesiyle pek de iltifat etmemişler ve yerel yönetimlerin tüzel kişilik ve yerinden yönetim ilkelerine göre yönetileceğinin Anayasa'da belirtilmiş olması ile yetinmişlerdir.<sup>729</sup>

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 90. ve 91. maddelerinde illerin tüzelkişiliğe sahip oldukları, işlerini yetki genişliği ve görev bölüşümü ilkelerine göre yürütüleceği kabul edilmiştir. Bu bir bakıma yerel özerklik bakımından geriye dönüşür.<sup>730</sup>

1924 Anayasası, bir yerel yönetim kuruluşu olarak vilayeti iktisadi ve coğrafi bir birlik olarak kabul etmekte, hudutlarını da bu esas dâhilinde çizmekte ve faaliyet alanını da bu sınırlar olarak belirlemektedir.<sup>731</sup> 1876 Meşrutî Anayasası'nın ilkelerini temel olarak benimseyen bu Anayasa 1921 Anayasası'nın âdem-i merkezîyetçi görüşlerine karşı merkezîyetçi bir yönetim anlayışını benimsemiştir.<sup>732</sup>

### III.1.3.1.2. 1923-1960 Arası Dönemde Belediyeler ile İlgili Gelişmeler

1923'de Lozan Antlaşması'nda kabul edilen sınırlar içinde Osmanlı Devleti'nden devralınan 389 belediye bulunmaktaydı. Bu belediyelerin sahip olduğu alt ve üst yapı hizmetleri sınırlıydı. Belediyelerin 4'ünde elektrik tesisatı, 20'sinde düzenli içme suyu tesisatı, 17'sinde mezbaha, 7'sinde spor alanları, 29'unda park ve bahçe bulunuyordu. Belediye sınırlarındaki asfalt yol uzunluğu 17 km ve şose yol ise 251 km'yi geçmiyordu.<sup>733</sup> Bu ve bunun gibi savaşın getirdiği yıkımların giderilmesi gereği ve başkent olarak kabul edilen Ankara'nın imarı Cumhuriyet'in ilk yıllarında öne çıkan konular olmuştur.

Bu nedenle Cumhuriyet'in ilanından hemen sonra yerel yönetimlerle ilgili çalışmalar hızlandı. İlk olarak 1924 yılında 417 sayılı "Ankara Şehremaneti Kanunu" ile Ankara'ya özel bir yönetim biçimi getirildi. İçişleri Bakanlığınca atanan bir Şehremini yönetiminde Emanet Komisyonu ile 24 üyeli Belediye Genel Kurulu Ankara Şehremanetini oluşturmaktaydı. Bütçesi ise bu cemiyet tarafından yapılacak ve İçişleri Bakanlığı onayıyla kesinleşecekti. Belediye zabıta hizmetleri bu şehirde polis tarafından yürütülecekti. Devletçe atanacak memurların dışındaki çalışanların maaşları

<sup>729</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 108

<sup>730</sup> Koçdemir K. (Eylül 1999), a.g.m., s. 97-122

<sup>731</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 108

<sup>732</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 41

<sup>733</sup> Oktay T. (2008), a.g.e., s. 147

Şehremanetince karşılanacaktı.<sup>734</sup>

Daha sonra tüm belediyeleri kapsayan bir belediye kanunu oluşturma çabaları başlatıldı. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı yasa ile “beldelerin ve belde oturanların yöresel nitelikte ortak ve medeni ihtiyaçlarını düzenleme ve giderme ile yükümlü tüzel bir kişilik” olan belediye yönetimi kuruldu.<sup>735</sup>

1580 sayılı Belediye Kanunu’nu ile 1877 tarihli Dersaadet ve Vilayetler Belediye Kanunları ile ek düzenlemelerin tümü kaldırıldı. İlk kez Köy Kanunu’nda yer alan 2000 nüfus şartı, belediye kurulması için kıstas olarak getirildi. Ülkedeki belediyeler, İstanbul ve Ankara istisna tutulmak kaydıyla, eşit kabul edilerek tek kanun çatısı altında yapılandırıldı. Encümen’in belediye başkanı ve belediye meclisi yanında, karar ve danışma organı olarak tüm belediyelerde kurulması öngörüldü. Bu kanun ile belediye başkanını, belediye meclisi ya kendi içinden ya da seçilme şartlarını taşıyan kendi dışından birini gizli oyla seçecekti. Seçilen başkan il merkezlerinde İçişleri Bakanı, diğer yerlerde ise Vali tarafından onaylanacaktı. Belediye Kanunu ile yerel temsilin kapsamı da genişletilmiş; oy kullanma yaşı 18, seçilme yaşı 25 olmuştur. Ayrıca, kadınlara seçme hakkı tanınmış ve oy kullanmak için gerekli olan belli miktarda emlak vergisi ödeme şartı kaldırılmıştır.<sup>736</sup>

1580 sayılı Belediye Kanunu, dönemin şartlarını ve siyaset anlayışını yansıtmaktadır. Tek partinin ideolojisi ve üstlendiği modernleşme misyonu merkezi politika ve yönlendirmelere bağımlı, merkezi idarenin bir taşra birimi gibi hizmet gören belediye modelini ortaya çıkarmıştır. Bu kanunda belediyelerin özerkliğinden ziyade devletçilik, modernleşme ve parti-devlet bütünleşmesinin sağlanması önemli olmuştur. Avrupa’daki güçlü özerk yerel yönetimlere bakılarak bir yandan yerel yönetimlerin görev ve yetkileri arttırılırken, bir yandan da Osmanlı’nın merkeziyetçi idare mirası ile Cumhuriyetin yeni rejim arayışlarında taşraya olan güvensizliğin bir sonucu olarak sıkı bir denetim mekanizması kurulmuştur.<sup>737</sup>

Bunun dışında da tek parti döneminde, yerel yönetimler üzerinde ancak katı komünist rejimlerde veya faşist diktatörlüklerde görülebilecek türden, doğrudan ve dolaylı olarak katı merkeziyetçi politikalar uygulanmıştır.

<sup>734</sup> Dönmez M. (Mart 1995), a.g.m., s. 165-174

<sup>735</sup> Yaşamış D F. (Aralık 1991), a.g.m., s. 199-210

<sup>736</sup> Oktay T. (2008), a.g.e., s. 148-149

<sup>737</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 66

Örneğin; 1927 yılında Cumhuriyet Halk Fırkası kongresinde köy muhtarlarından yüksek düzeydeki bürokratlara kadar her türlü atamanın parti müfettişlerinin onayından geçtikten sonra yapılması kararlaştırıldı ve buna uygun olarak aynı dönemde çok geniş bir parti örgütü de kuruldu. 1930'larda, İnönü'nün başbakan olduğu dönemde, valiler parti örgütünün başına getirildi ve parti devlet bütünleşmesi başlatıldı.<sup>738</sup> Cumhuriyet ilan edildikten bir süre sonra valiler belediye başkanlığı görevini de üstlenmişlerdi. 1948 yılında Ankara ve 1954 yılında İstanbul'da ilk defa belediye başkanlığı görevi valilik görevinden ayrılmıştı.<sup>739</sup>

Belediye Kanunu'nun çıkarılmasından sonra şekillenmeye başlayan Cumhuriyet belediyesinin inşası, çıkarılan hukuki düzenlemelerle de sürdürüldü. 1930'da çıkarılan Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile belediyelerin çevre sağlığı, sağlık kurumları kurulması ve sosyal yardım alanlarındaki fonksiyonları genişletildi. Şehir planları ve imar uygulamalarını geliştirmek amacıyla 1933'te Belediye Yapı ve Yollar Kanunu çıkarıldı. Belediyelerin yatırımlarını desteklemek üzere 1933 yılında Belediyeler Bankası kuruldu. Belediyelerin imar konusundaki en önemli araçlarından biri olan kamulaştırma ile ilgili 1934 yılında İstimlâk Kanunu çıkarıldı.<sup>740</sup>

1948 yılında kabul olunan Belediye Gelirleri Kanunu ile bazı devlet vergilerinden belediyelere nispi bir pay verilmesi ilkesi benimsenmiş ve sistem ayrıca maktu bir kısım resim ve harçlarla tamamlanmak istenmiştir. 1948 şartlarına göre iyi düşünülmüş bir esasa dayanmasına rağmen, zamanla kendisinden bekleneni veremez hale gelmiştir. Maktu gelir sistemi ise, enflasyonist gelişmeler sonunda giderek gerçek bir gelir kaynağı olma niteliğini yitirmiştir.<sup>741</sup>

1945-1960 döneminde, yerel yönetimlere kendi kuruluş kanunlarıyla verilen görev, yetki ve kaynaklardan bazıları, yeni kurulan merkezi idare kuruluşlarına geçmiştir. Yerel yönetimler fonksiyonlarını kademeli olarak yitirmiş, birçok konuda merkezi idareye bağımlı hale gelmişlerdir. Demokratikleşme ile birlikte, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekirken, tam tersi bir oluşum yaşanmıştır. Seçimle belirlenen üyelerden oluşan hükümetler, yine seçimle işbaşına gelen yerel yönetim organlarına, rakip kişi ve kurumlar gözüyle bakmıştır. Hükümet programları ve

<sup>738</sup> Koçdemir K. (Eylül 1999), a.g.m., s. 97-122

<sup>739</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 128

<sup>740</sup> Oktay T. (2008), a.g.e., s. 149

<sup>741</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 259

kalkınma planlarındaki hedef ve ilkelere rağmen, yerel yönetimlerin yetki ve görevleri daraltılmıştır.<sup>742</sup>

### III.1.3.2. 1960-1980 Arası Dönem

#### III.1.3.2.1. 1961 Anayasası

1961 Anayasası'nın, 1924 Anayasası'na göre yerel yönetim ilkelerine yer verme ve demokrasiyi geliştirme açısından güçlü özerk bir yapıyı hedeflediği görülmektedir.<sup>743</sup>

Türkiye'de çok partili hayata geçiş sürecinde yerel yönetimlerle ilgili oluşturulacak bir çerçeve değerlendirmede, 1960 sonrasında, gerek yasal düzenlemeler gerekse planlı döneme geçiş içerikli gelişmelerin önemli bir yeri vardır. Eski merkeziyetçi zihniyet, özel siyasi ve idari gelişmeler ve merkezi yönetimdeki bürokrasinin ağırlığına paralel olarak, devam etmekle birlikte, bu dönemde özellikle 1961 Anayasası ile yerel yönetimler konusunda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, Anayasa tek başına toplumdaki siyasal bilinci, siyasal kültürü yansıtmaya da yetmemektedir.<sup>744</sup>

Gerçekten bu dönem belediye idarelerinin yapısal olarak farklılaştığı bir dönem olmuştur. Bu Anayasa'nın 112. maddesinde idarenin merkezi yönetim ve yerinden yönetim tarzında örgütlendiği; merkezi yönetimden kastın idari merkeziyeti, yerinden yönetimden kastın ise âdem-i merkeziyeti ifade ettiği madde gerekçesinde belirtilmiştir.<sup>745</sup> Ayrıca 116. maddede “Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılamak üzere ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir” denirken, son fıkrada “Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri merkezi idare ile karşılıklı ilişkileri kanunla düzenlenir” şeklinde bir düzenlemeye gidilmiştir.<sup>746</sup>

1961 Anayasası'nın 116. maddesi, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olacağını garanti altına almıştır. İdari vesayet makamlarının belediye başkanı ve meclis üzerindeki yetkilerinde kısıtlamalar yapılmış, ayrıca, yerel yönetimlere görevleriyle

<sup>742</sup> Ökmen M. (2008), a.g.e., s. 52

<sup>743</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 111

<sup>744</sup> Ökmen M. (2008), a.g.e., s. 52

<sup>745</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 110

<sup>746</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 41



orantılı gelir kaynakları sağlanması imkânı getirilmiştir.<sup>747</sup>

### III.1.3.2.2. 1960-1980 Arası Dönemde Belediyeler ile İlgili Gelişmeler

Türkiye’de birçok alanda olduğu gibi yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çalışmaları da, 1960 sonrası planlı kalkınma dönemiyle başlamıştır denilebilir. Yönetimin bütün olarak yeniden yapılanması bağlamında hazırlanan kalkınma planlarında, yerel yönetimler önemli bir yer tutmuştur.<sup>748</sup>

1960’lı yıllarda dünyada ve Türkiye’de yaşanan gelişmeler paralelinde, ülkede iktisadi yapıyı geliştirme ve sanayileşmeyi gerçekleştirme düşüncesi devletin hızlı bir yapı değişikliğine gitmesini gerektirmiştir. Sosyalist sistem ve bu sistemin merkezi planlama fikrinin hâkimiyetiyle 1960 ve sonrası dönemde yeniden yapılanma sürecine hız verilmiş, bu çalışmaların yürütülmesinde katkıda bulunmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi kurulmuştur.<sup>749</sup>

1960’dan sonraki dönemde, mahalli idarelerle ilgili çalışmalara Vergi Reform Komisyonu, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilatı gibi kurum ve kuruluşlar ya doğrudan, ya da dolaylı bir biçimde önemli katkılarda bulunmuşlardır.<sup>750</sup>

1962 yılında **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)** hazırlanmış ve merkez ile halk arasında bağlantı kurmak ve hizmetleri halka yaklaştırmak gerektiği vurgulanmıştır.<sup>751</sup>

13 Şubat 1962 gün ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılan bu projenin amacı, planlı dönemde, yönetim yapısında, hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye elverişli bir değişiklik yapmaktır.<sup>752</sup> Devlet Planlama Teşkilatı’nın isteğiyle yapılan bu araştırmaya, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)’nin yanı sıra Devlet Personel Dairesi, Ankara Üniversitesi ve ilgili bakanlıkların temsilcileri de katılmıştır. Araştırma 1963 yılında yayınlanmıştır.<sup>753</sup>

Bu araştırma sonucunda merkezi hükümete çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

<sup>747</sup> Dönmez M. (Mart 1995), a.g.m., s. 165-174

<sup>748</sup> Ökmen M. (2008), a.g.e., s. 54

<sup>749</sup> Urhan F V. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. Sayıştay Dergisi, **Temmuz-Eylül 2008**, S. 70, s. 85-102

<sup>750</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 259

<sup>751</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 111

<sup>752</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 444

<sup>753</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 260

Araştırma ekibinin vardığı sonuca göre; merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağıtımını, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konuları çok önemli inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir. Mahalli idareler ve mahalli idarelerin merkezle olan münasebetleri incelenmelidir, denmektedir. Bu araştırma belediyelerin mali kaynak sorununa salt bir gelir sorunu olarak değil, yönetimin ve yönetsel yöntemlerin yeniden düzenlenmesine bağlı bir sorun gözüyle bakmıştır. Ancak bu önerilerinden pek azı uygulama alanı bulabilmiştir.<sup>754</sup>

“MEHTAP” çalışması ile “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuş ve komisyon araştırmasındaki kararlara uygun olarak belediyelerin; büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak örgütlenmesini, bu teşkilatlanma yapısı içerisinde büyük kentler için “şehircilik ve bölge plancılığı” ilkesinin, kentler için “imar plancılığı”, kasabalar için ise “toplum kalkınması” yaklaşımının uygulanması önerilmiştir.<sup>755</sup>

Aynı dönemlerde Anayasa’da yapılan değişikliğe dayanılarak yapılan 1963 tarih ve 307 sayılı kanunla belediye başkanlarının belediye meclisi tarafından seçilmesi uygulamasına son verilmiştir.<sup>756</sup> Belediye başkanının sahip olduğu yetkileri dengelemek için belediye meclisine de “gensoru” ve “yetkisizlik kararı” verebilme yetkisi tanınmıştır.<sup>757</sup>

İçişleri Bakanlığı’nca 1967’de başlatılan ve 1971 yılında sonuçlandırılan **İç Düzen Projesi** kapsamında 5608 kişiye 775 soruyu kapsayan 47 anket sonucunda, sonuçları 8 kitap halinde sunulan bir araştırma yapılmıştır. Belediyeler, köyler ve il özel idarelerine ayrılmış olan kitaplar ciddi çözümler ve öneriler içermektedir.<sup>758</sup>

İçişleri Bakanlığı, bu proje sonuçlarına göre 1972 yılı içinde mahalli idarelerin idari yapı, görev, yetki ve personel konularını kapsayan bir seri kanun tasarısı hazırlamıştır. Mahalli idarelerin organik kanunlarını da değiştirmeyi amaçlayan bu tasarıdan bazıları Yasama Organı’na bazıları da hükümete sevk edilmiştir. Bir kısmı

<sup>754</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 444; **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu**. 2. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara, 1966 Erişim: <http://www.todaie.gov.tr/pdf/MEHTAP.PDF>

<sup>755</sup> Urhan F V. (Temmuz-Eylül 2008), a.g.e., s. 85-102; **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu**. 2. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara, 1966

Erişim: <http://www.todaie.gov.tr/pdf/MEHTAP.PDF>

<sup>756</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 41

<sup>757</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 111

<sup>758</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 447

da taslak aşamasında kalıp tasarıya dönüştürülemediği. Ancak sözü geçen tasarılarından hiçbiri kanunlaşmamıştır. Bu durumun temel sebebi hem kısır siyasal çekişmeler hem de Yürütme ve Yasama Organlarının mahalli idarelerle ilgili sorunlara olan kayıtsızlıklarıdır. Bu tasarılar sırasıyla şunlardır:<sup>759</sup>

- Belediye Kanunu Tasarısı
- İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı
- Köy Kanunu Tasarısı
- Belediye Cezaları Kanunu Tasarısı
- İş yerlerinin Hafta Tatili, Öğle Dinlenmesi ve Açılıp Kapanma Saatleri Hakkında Kanun Tasarısı
- Mahalli İdareler Enstitüsü Kanunu Tasarısı
- Mahalli İdareler İhale Kanunu Tasarısı
- Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Tasarısı
- Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı
- Mahalli İdareler Mali Denetleme Kurulu Kanun Tasarısı
- Mahalli İdareler Teşebbüsleri Hakkında Kanun Tasarısı

1973 yılından 1980'lere kadar, Türkiye gündeminde belediyeler ve onları demokratikleşmesi önemli bir yer işgal etmiştir. Bunda kent nüfusunun artışı, toplumda siyasal kültürün gelişmesi ve büyük belediyelerin muhalefet partisine mensup belediye başkanlarına sahip olmaları etkili rol oynamıştır ve 1980'lere yoğun bir demokratik belediyecilik tartışması içinde girilmiştir.<sup>760</sup>

Kimin ortaya koyduğu açık olmamakla birlikte, Ankara Belediyesi başkanlık uzmanlarınca geliştirildiği düşünülen; önce, Ankara Belediye Başkanı Vedat Dalokay tarafından bir basın toplantısında kamuoyuna açıklanan, sonra da, ilk kez, bu belediyenin 1976 mali yılı çalışma raporunda yer alan Yeni Belediyecilik Yaklaşımı bu tartışmaların odağında yer almıştır. Keleş,<sup>761</sup> bu yaklaşımın temel ilkelerini şöyle özetlemektedir:

a) Yeni belediye sosyal adaletçi olmalıdır. Toplumcu belediye, kentteki eşitsizlikleri azaltacak biçimde, kent hizmetlerini ve kaynaklarını adaletli ölçüler içinde dağıtmalıdır.

<sup>759</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 260

<sup>760</sup> Ökmen M. (2008), a.g.e., s. 53

<sup>761</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 455-456

b) Yeni belediye, bütün halk katmanlarının karar sürecine katılmasına olanak sağlamalıdır. Böylece, halkın istemleri karar süreçlerine yansıtacağı gibi, halkın, belediyeyi denetlemesi, yapılacak işleri kararlaştırırken halka dayanılması yollarını açmış olur. Katılma, bugünkü “idari vesayet” anlayışının ve belediye meclislerinin işlevlerinin tümüyle değişmesini gerekli kılmaktadır.

c) Yeni belediye, “yerel yönetim değil, yerel hükümet olmalıdır”. Belediyeler, görev alanlarını ve gelir kaynaklarını kendi istençleriyle genişletebilmelidir. Yasama yetkileri olmalıdır.

d) Yeni belediye “tekelci rantların” oluşmasına meydan vermemelidir. Kent ekonomisinin küçük esnafa sağladığı rantlar ve esnaf derneklerinin belediye meclislerini denetim altında tutması kent yaşamını pahalılaştırmaktadır.

e) Belediyeler kaynak yaratıcı ve üretici olmalıdırlar.

f) Belediyeler, “birlikçi ve bütünlükçü” olmalıdırlar. Yukarıda belirtilen değişiklikler, belediyelerin yalnız başlarına gerçekleştiremeyecekleri özelemlerdir. Bu nedenle, birleşmelerinde, birlikte davranmalarında, birlikler biçiminde örgütlenmelerinde zorunluluk vardır.

Gerçekten de oldukça radikal bir söylem ile hazırlanmış olan bu yaklaşımın ilkeleri araştırma konumuz olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın oluşmasından yaklaşık 9 yıl önce ortaya konmuş olmasına rağmen, Şart'ın getirmeye çalıştığı prensiplerle geniş anlamda örtüşmektedir. Bu çerçevede daha sonraki yıllarda yapılacak olan yerel yönetimler konusunda ki reform çalışmalarının, tamamıyla bir dış zorlamadan kaynaklanmadığı da anlaşılmış olmaktadır. Bu ilkelerin bizzat yerel yönetimlerin üst düzeyde yetkili kişileri tarafından hazırlanması ve deklare edilmesi ise, bu ilkelere duyulan ihtiyacın gerçekliğini ve gerekliliğini açıklamaktadır.

1978 yılı Ocak ayında kurulan hükümet hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tikanlıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak gerekçesiyle “**Yerel Yönetim Bakanlığı**” adı altında bir bakanlık kurmuştur. Ne var ki bu Bakanlığın ömrü fazla uzun olmamış ve 1979 yılı Ekim ayı sonlarında siyasi iktidarın değişmesiyle tasfiye edilmiştir.<sup>762</sup>

Yerel yönetimler ile ilgili tüm bu çalışmalara rağmen çok partili siyasi hayata

<sup>762</sup> Dönmez M. (Mart 1995), a.g.m., s. 165-174

geçişle birlikte, yerel yönetimler konusunda beklenen atılımlar yapılamamıştır. Tam tersine, çok partili siyasi hayata geçiş, yerel yönetimlerin fonksiyon itibarıyla zayıflamasına yol açmıştır. Siyasi iktidarlar, yerel yönetimleri idari ve mali açılardan kendilerine bağımlı hale getirmek suretiyle, yerel demokrasiyi zayıflatmışlardır.<sup>763</sup>

### III.1.3.3. 1980 ve Sonrası Dönem

#### III.1.3.3.1. 1982 Anayasası

Askeri darbe sonrası 1982 yılında yeni bir Anayasa hazırlanmıştır. Bu Anayasa devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü korumak, pekiştirmek ve geliştirmek için Devleti güçlendirmeye ve merkeziyetçi bir yapı oluşturmaya çalışmıştır.<sup>764</sup>

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123. maddesi idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğunu ve kanunla düzenleneceği hükmünü getirmektedir. Yine aynı maddenin devamında, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı ifade edilmektedir.

Madde tekçi devlet yapı ve zihniyetinin bir ürünü olarak idareyi bir bütün olarak ele almıştır. Maddenin devamında ifade bulan merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayalı olarak kurulacak olan idare birimleri ve görevleri bu bütün çerçevesinde ele alınacak ve muhakkak bir kanuna dayandırılacaktır. Böylece idare yetkisini kanundan alacaktır.

Anayasa'nın 125. maddesi ise **Yargı Yolu** başlığı ile düzenlenmiştir. Maddeye göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık tutulmakta olup, yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı tutulmaktadır. Verilecek olan yargı kararlarının idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıracak biçimde olamayacağı açıklanmıştır. Ancak idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği olanağı getirilmiştir.

Anayasanın konumuzla en ilgili bölümü ise 126. ve 127. maddeleridir. 126.

<sup>763</sup> Ökmen M. (2008), a.g.e., s. 55

<sup>764</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 111

madde merkezi idareyi, 127. madde ise mahalli idarenin kuruluşunu açıklamaktadır.

126. maddeye göre, Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. Görüldüğü üzere illerin ve il yönetimi altında diğer kademeli bölümlerin kuruluş gerekçeleri oldukça muğlak bırakılmıştır. Coğrafi durum, ekonomik şart ve kamu hizmeti gerekleri kavramlarıyla tam olarak ne ifade edildiği açık değildir. Cumhuriyet'in kuruluşundan beri bu muğlak ifadelere dayanılarak gereksiz yere, çoğu zaman siyasi rant amaçlı veya başka popülist gayelerle bir çok il ve ilçe kurulmuştur. Bu durum kuşkusuz uygulamada bürokratik işlemlerin ve yönetim masraflarının aşırı derecede artmasına sebep olmaktadır.

Maddenin devamına göre illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanmaktadır. Yani il yönetiminin başındaki valiler merkezi yönetimin yetkilerine sahip kılınmakta ve merkezi yönetimin ildeki en büyük temsilcisi vali olmaktadır.

Ayrıca, bu Anayasa maddesi ile kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği esası getirilmiştir. Merkezi yönetim kuruluşları, buna dayanarak günümüzde birçok bölge teşkilatına sahip olmuştur.

1982 Anayasası'nın 127. maddesi ise mahalli idarelere ayrılmıştır. Bu bölümde mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetki esasları, seçimleri, birlik kurmaları, merkezi idarenin idari vesayet yetkisi ve mahalli idarelerin seçilmiş organlarının yargı yolu ile korunması genel ifadelerle yer almaktadır.

1982 Anayasası'nda yerel yönetimler, "Yürütme" başlığını taşıyan ikinci bölümde ve idare başlığı altında düzenlenmiştir. Bu sebeple, yerel yönetimler, yürütme organının ve idare sisteminin bir parçasını teşkil etmektedirler. Söz konusu idarelere ancak yürütme ile ilgili görev, yetki ve sorumluluklar verilebilir. Bir başka anlatımla, üniter devlet olmanın bir gereği olarak, bu idarelere, federal devletlerde ki federe devletlerde olduğu gibi yasama ve yargı fonksiyonuna ait bir görev, yetki ve sorumluluk verilemez. Böyle bir görev ve yetkinin verilmesi Anayasa'ya aykırı olur. Bu nedenle, yerel yönetimlerin karar ve hareket serbestisi, Anayasa tarafından yürütme fonksiyonu ile sınırlandırılmaktadır.<sup>765</sup>

Anayasa'nın 127. maddesine göre mahalli idareler, il, belediye veya köy

<sup>765</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 270

halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

1982 Anayasası hazırlandığı dönemlerde yerel yönetim birimlerinin isimlerinin tek tek sayılması yerine, genel ilkelerin verilmesi ve bu şekilde Anayasa ile getirilen sınırlı tiplilik (numerus clerus) prensibinin terk edilmesi önerisi getirilmiştir. Bunun yanında bu birimlerin tek tek sayılmasına karşılık, il özel idaresine yerel yönetim birimleri arasında yer verilmemesinin istenmesi de bir diğer öneriydi. Ancak her iki öneri de Anayasa'yı hazırlayanlar tarafından benimsenmemiştir.<sup>766</sup>

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin ilk paragrafı özerk yerel yönetimin tanımını yapmakta, 2. maddesi ise özerk yerel yönetimler ilkesinin yasal ya da anayasal düzeyde tanınmasını düzenlemektedir. Türkiye her iki maddeye de çekince koymamıştır. Ancak çekince koymamış olmasına rağmen bu her iki paragrafında Anayasa'da doyurucu bir şekilde yer aldığını söylemek oldukça güçtür. Özerk yerel yönetim ilkesi ve tanımı Anayasamızda yer almamış sadece yukarıda genel bir yerel yönetim tanımı yapılmakla yetinilmiştir.

Şart'ın oluşturduğu özerk yerel yönetim tanımıyla, Anayasa'nın getirdiği tanım arasında benzerlik olmakla birlikte, Şart'ın tanımında yer alan "kamu işlerinin önemli bir bölümü" ifadesi ile Anayasa'da yer alan "mahalli müşterek ihtiyaçlar" ifadesi birbirlerini karşılayamamaktadır. Özerk yerel yönetim ilkesi de Anayasa'da "yerinden yönetim ilkesi" şeklinde düzenlenmiştir. Bunda kuşkusuz özerklik kelimesinin zihinlerde oluşturduğu olumsuz imajın payı çok fazladır. Yerinden yönetilen her idarenin özerk olamayacağı açık bir durumdur. Ancak Şart bu ilkenin uygun olduğu durumlarda anayasalarda yer alabileceğini belirttiği için Anayasa'da bu ilkeye yer verilmemesi, olumlu bir durum olmamakla beraber Şart'a aykırı değildir.

1982 Anayasası'nda mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine göre kanunla düzenleneceği belirtilirken, 1961 Anayasası'nda böyle bir düzenleme ve hüküm bulunmamaktadır.<sup>767</sup> Bu nokta, yerel özerkliğin yasa ile sınırlandırılmasına karşı bir güvence oluşturabilecek niteliktedir. Nitekim 3394 sayılı yasanın 7. maddesiyle, Başbakanın gerekli gördüğü hallerde, belediyelerin imar ve

<sup>766</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 175

<sup>767</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 42

planlama yetkilerinin geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na verilmesine olanak sağlayan kural, Anayasa Mahkemesi'nin 28 Kasım 1991 tarih ve 21065 sayılı kararıyla bu kurala aykırı bulunarak bozulmuştur.<sup>768</sup>

Anayasa'ya göre mahalli idarelerin seçimleri yine Anayasa'nın 67. maddesindeki esaslara göre yapılacaktır. Anayasa'nın 67. maddesi seçimlerin ve halk oylamasının serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılacağını belirtmektedir.

Anayasa'nın bu hükmü Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin 2. paragrafında seçimle işbaşına gelmesi gereken yerel yönetimlerin karar organlarının seçimi ile ilgili ilkeler ile uyum göstermektedir. Ancak maddenin devamında seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir denmektedir. Temsilde adalet demokrasilerde olması gereken bir durumdur. Ancak yönetimde istikrar ilkesiyle ne demek istediği açık değildir. Muhtemelen bununla seçim barajlarından söz edilmek istenmektedir. Seçim barajının çok yüksek tutulması temsilde adaleti sağlamanın önünde bir engel teşkil ettiğinden aynı paragrafta bu iki durumun bir arada ifade edilmesi çelişki yaratmaktadır.

1961 Anayasası, seçimle oluşturulması zorunlu organları "Genel Karar Organı" olarak tarif ederken, 1982 Anayasası "Karar Organı"<sup>769</sup> şeklinde isimlendirmiştir.<sup>770</sup> 1961 Anayasası'nda seçimle işbaşına gelecek organların "halk tarafından" seçilerek iş başına geleceği düzenlenmişken, 1982 Anayasası'nda bu "kanunda gösterilen seçmenler tarafından" ibaresi olarak değiştirilmiştir.<sup>771</sup> Kanunda gösterilen seçmenler ibaresinden

<sup>768</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 141

<sup>769</sup> 1961 Anayasası'ndaki "genel karar organı" deyimini yerine 1982 Anayasası'ndaki "karar organı" deyiminin yer alması yeni bir hukuki durumun doğmasına sebep olmuştur. Şöyle ki: İl özel idarelerinde ve belediyelerde il genel meclisinin ve belediye meclisinin yanı sıra il daimi encümeni ve belediye encümeni adlarını taşıyan organlar da vardır. Anayasa Mahkemesi'nin bu konu ile ilgili bir kararına göre (Resmi Gazete: 26 Kasım 1988, sayı 20001) il daimi encümeni "bir görüşme, danışma, denetim, karar ve Yürütme Organı"dır. "Bir bakıma, karma kurul niteliğindedir. Ancak, karar organı olma niteliği ağırlık kazanmaktadır." Bu gerekçeden hareketle il daimi encümenlerine seçilmiş üyelerin yanı sıra il özel idare müdürü vb. atanmış bazı üyelerin de girmesini öngören 3360 sayılı Kanun'un 14. maddesi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Aynı gerekçeye dayanarak, belediye encümeni ve köylerdeki ihtiyar meclisinde yer alan bazı atanmış üyelere ilişkin ilgili kanunlardaki maddeler de, bir dava açılması halinde, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilebilir. Bu arada, 1961 Anayasası'ndaki "genel karar organı" deyiminin 1982 Anayasası'nda "karar organı" olarak yer alması daha demokratikleşme amacına yönelik bilinçli bir düzenlemenin mi, yoksa tesadüfi bir durumun sonucu mu olduğu hususu zihinlerde tereddüt uyandırmaktadır. 1982 Anayasası'nın ihtilal ile iktidara gelen askeri rejim döneminde hazırlandığı ve yazıldığı nazara alınırsa tesadüfi bir durumun söz konusu olabileceği görüşüne hak vermek gerekir. Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 174; Keleş R. (2006), a.g.e., s. 140

<sup>770</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 42; Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 173

<sup>771</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 42



ne dendiği açık değildir. Ancak bu durum belediye ve büyükşehir belediye encümenlerinin oluşumuna bakıldığında kısmen anlaşılmaktadır. Çünkü bu encümenlerin seçimi halk tarafından yapılmamaktadır. Ayrıca büyükşehir belediye meclisi seçimi de doğrudan halkoyuna göre yapılmamaktadır. Kanımca Anayasa'nın belirttiği durum budur. Ancak kanunlar ile antidemokratik şekilde farklı düzenlemeler de yapılabileceğinden bu hükmün Anayasa'dan kaldırılması uygun olacaktır.

Ülkemiz Anayasasında ve yerel yönetimler ile ilgili mevzuatlarda referandum konusuna herhangi bir vurgu yoktur. Anayasa'nın 67. maddesinde bahis konusu olan halk oylaması ise yurt çapında yapılması öngörülen bir uygulamayı ifade etmektedir.

1982 Anayasası, Kanun ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir ifadesiyle gerçekten büyük bir sorununun önüne geçmiştir. Ülkemizde Anayasa'nın bu hükmüne dayanarak büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Aslında bu ifade, örneğini İtalya, Fransa ve İspanya gibi üniter ülkelerde görebileceğimiz illerin bir üstünde yer alan **bölge yönetimleri** içinde bir temel teşkil edebilecek niteliktedir. Ancak bunun için merkezi idarenin il esasına dayalı olarak kurulduğunu belirten Anayasa'nın 126. maddesinin de yeniden düzenlenmesi icap edecektir.

127. maddenin belirttiği bir diğer ifade ise, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı ifadesidir. Maddenin bu bölümü Özerklik Şartı'nın 11. maddesinde yer alan özerk yerel yönetimlerin yargısal korunması ilkesi ile uyumaktadır.

Türkiye bu maddeye çekince koymuştur. Çekincenin sebebi 127. maddenin devamındaki ifadelerden anlaşılmaktadır. Çünkü 127. maddenin devamında, "...Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, **İçişleri Bakanı**, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir" denmektedir. İdari vesayetin oldukça ağır bir şeklini oluşturan bu uygulamanın yerel yönetimlerin özerkliği lehine yeniden düzenlenmesi ya da kaldırılması daha doğru olacaktır.

Anayasa'nın 127. maddesinde yerel yönetimlerle ilgili yer bulan bir diğer ve önemli husus ise idari vesayet yetkisidir. Anayasa, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde

birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, merkezi idarenin kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğunu belirtmektedir.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinden açıkça bahsetmektedir. 1982 Anayasası, askeri yönetimin de etkisiyle, bu kurala açıkça yer vermiştir. Ancak bu 1961 Anayasası'nın idari vesayete karşı çıktığı veya idare tarafından bu yetkinin kullanılmadığı anlamına da gelmemektedir.<sup>772</sup>

Özerklik Şartı'nın yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi ile ilgili olan 8. maddesinin ilk iki paragrafı Türkiye tarafından onaylanmış, üçüncü paragrafa ise çekince konmuştur. Denetim yetkisinin kanuna ya da anayasaya dayandırılması gerektiğini belirten birinci madde konusunda her hangi bir problem yoktur. Ancak 8. maddenin ikinci paragrafı yerel yönetimlerin idari denetiminin normal olarak sadece kanuna ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılabileceğini bildirmektedir. Ancak Anayasa'nın bu maddesinde belirtildiği şekilde yerel yönetimlerin denetimini gerektiren gerekçeler, denetimin bu boyutunu aşmakta ve hukuka uygunluk denetimi yerine, yerel yönetimlerin işlem ve faaliyetlerinin yerindeliğini sorgulama boyutuna varmaktadır.

Gerçi, yerel yönetimler, merkezi yönetim adına denetim ve vesayet hakkı kullanılırken yetkilerinin zedelendiği yolunda bir kanaate vardıkları takdirde, yasalar gereğince, yargı yoluna başvurulabilmektedir.<sup>773</sup> Anayasa'nın 125. maddesi de bunu uygun görmektedir. Ancak merkezi yönetimin Anayasa'nın bu hükmüne dayanarak, kimi zaman keyfi, partizanca ve taraf tutarak müdahale etme olasılığı sürekli olarak bulunmaktadır.<sup>774</sup> Bu durum yerel yönetimlerin özerkliklerinin zedelenmesine, görevlerde aksamalara ve yerel seçilmişlerin görevleri ile ilgili yoğunlaşma bozukluğuna ve cesaretsizlik gibi durumlara yol açacaktır.

Özerklik denetimsizlik anlamına gelmediğinden<sup>775</sup> yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından muhakkak denetlenecektir. Ancak Anayasa'da belirtildiği şekliyle

<sup>772</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 142

<sup>773</sup> Pıtırılı A. (Haziran 1989), a.g.m., s. 59-72

<sup>774</sup> Aydemir R S. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri. Mevzuat Dergisi, Eylül 2001, S. 45 Erişim: <http://www.mevzuatdergisi.com/2001/09a/01.htm>

<sup>775</sup> Çelik A. Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 2005, C. 4, S. 14, s. 145-159 Erişim: <http://www.e-sosder.com>

idari vesayet yetkisi doğrudan merkezi yönetimlerin yerindelik denetimi yapabilmelerine müsait bir zemin hazırlamamalı, aksine yerindelik denetimini yerel yönetimlerin iç denetim mekanizmalarına ve kamuoyuna bırakmaları ve gerekli durumlarda da yargıyı harekete geçirecek şekilde denetimde bulunmaları daha doğru olacaktır.

Türkiye tarafından çekince konulan Şart'ın 8. maddesinin üçüncü paragrafı ise denetimde orantılılığı öngörmektedir. Bu durum hakkında Anayasa'da açık bir ifade yoktur. İlgili yasalar incelenirken denetimin bu boyutuna tekrar değinilecektir.

Anayasa'nın mahalli idarelerle ilgili olan 127. maddesinin son paragrafı ise yerel yönetim birlikleri ve yerel yönetimlerin mali kaynakları ile ilgilidir. Anayasaya göre, mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında **Bakanlar Kurulu**'nun izniyle birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.

Özerklik Şartı'nın 10. maddesi yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkını düzenlemektedir. Türkiye 10. maddenin 2. ve 3. paragrafına çekince koymuş ve sadece 1. paragrafı onaylamıştır. Anayasa'daki uygulama, "Bakanlar Kurulu izni" şartının aranması dışında Özerklik Şartı ile uyum göstermektedir.

Anayasa'nın 127. maddesinin son paragrafın devamında ise bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır denmektedir. Bu cümle Özerklik Şartı'nın yerel makamların mali kaynakları adıyla düzenlenen 9. maddesinin 2. paragrafı ile birebir uyum içerisindedir. Ancak hem Anayasa'da hem de Özerklik Şartı'nda belirtildiği şekilde görevler ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması uygulamada oldukça zor tespit edilebilecek bir durumdur. Bunun yerine yerel yönetimlerin görev tanımını yapıldıktan sonra, bu yönetimlerin kendi gelirlerinin en azından bir kısmını kendilerinin belirlemesi, kaynak sağlamada esnek davranılması gibi yöntemler daha uygun olacaktır. Kanımca Anayasa bu tür önlemleri tek tek saymak yerine genel bir ifade ile görevler ile orantılı gelir kaynakları sağlanması gerektiğini belirtmekte, bunun için alınması gereken tedbirleri ve uygulamalarını ise yasaya bırakmaktadır.

Ayrıca görevler ile orantılı gelir sağlanabilmesi için öncelikle görevlerin tam olarak bilinmesi gerekmektedir. Bu nedenle görevlerin ne olduğu yasal düzeyde tespit edilmelidir. Anayasa bu şekilde bir ifadeyle Özerklik Şartı'nın, yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir şeklinde düzenlenen 4.

maddesinin 2. paragrafına da atıfta bulunmaktadır.

Özerklik Şartı ile çok fazla çelişmemesine rağmen Anayasa'nın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerinde çeşitli noksanlıklar olduğu aşikârdır. Bu durumda “özerk yerel yönetim ilkesi”nin Anayasa'ya konması ve bu temelde bu ilke ile çelişen ilgili bölümlerin yeniden düzenlenmesi yerinde olacaktır. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin de bu yönde tavsiye kararları mevcuttur.

Örneğin, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin, Özerklik Şartı'nın uygulanmasını izlemek amacıyla düzenli olarak yaptırdığı denetimlerden, 1997 yılı Türkiye denetiminde “Anayasa'nın 127. maddesinin değiştirilmesi gereklidir” denmiştir. Bu maddenin yerel ve bölgesel yönetim ve hizmette yerellik ilkelerine uygun olarak ve mümkünse Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na atıfta bulunularak değiştirilmesi önerilmiştir. Ayrıca Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen vesayet yetkisi de azaltılarak “hukukilik denetimi” ile sınırlanmalıdır denmiştir.<sup>776</sup>

Kanımca da, yapılmış olan yeni kanuni düzenlemelerin anayasaya aykırılık yönünden iptal konusu edilmemeleri ve sağlıklı bir reform hareketinin gerçekleştirilmesi için öncelikle anayasal temelde bir reformun yapılmış olması daha doğru olurdu.

### **III.1.3.3.2. 1982 Sonrası Dönemde Belediyeler ile İlgili Gelişmeler ve Reform Gereksinimi**

1950'li yıllarda başlayan ve 1970'li yıllarda belirginleşen hızlı kentleşme süreci ve beraberinde getirdiği sorunlar, yerel yönetimlerde belediyelerin önemini daha da arttırmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak belediyeler de ekonomik yaşama daha etkin bir biçimde katılmaya başlamıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında imar ve temizlik faaliyetlerine ağırlık veren belediyeler, giderek halkın ekonomik sorunlarının çözümüne yönelmiştir.<sup>777</sup>

1981 yılından önce Türkiye'de, mahalli idarelerin önemli sorunları bulunduğu ve bunlara çözüm aranması gerektiği belli çevrelerin öteden beri ısrarla üzerinde durdukları ve kendi aralarında konuşup tartıştıkları konuların başta gelenlerinden birini teşkil etmiştir.<sup>778</sup> Ancak 12 Eylül 1980 askeri darbesi ile ülkenin tüm Anayasal

<sup>776</sup> Yumurtacı Ç. (2005), a.g.t., s. 104-105

<sup>777</sup> Dönmez M. (Mart 1995), a.g.m., s. 165-174

<sup>778</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 257

kurumlarında olduğu gibi, yerel yönetimlerde de bir çöküş yaşanmıştır.

Bu süreçte seçimle işbaşına gelmiş olan belediye başkanları görevden alınarak, yerlerine 2303 sayılı Kanun ile yeni başkanlar atanmış, belediye meclisleri feshedilerek, görevleri belediye encümenlerince üstlenilmiştir. Ayrıca, büyük kentlerin çevresindeki küçük belediyelerin ana belediyelere bağlanması sağlanmış, bu nedenle, belediyelerin sayısında azalmalar olmuştur. Bu durum ancak 1984 seçimleri ile son bulabilmiştir.<sup>779</sup>

1981 yılında 2380 sayılı Kanun ile belediyelere (ve il özel idarelerine) genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmeye başlanmış, 2464 sayılı Yasa ile Belediye Gelirleri Kanunu'nun yürürlüğe girmesi sağlanmış ve 1984 yılı Ocak ayında çıkarılan 2972 sayılı Yasa ile yerel yönetimlerin seçimleri yeni esaslara bağlanmıştır.<sup>780</sup>

1981 öncesinde gelir yetersizliğinden personelinin ücretlerini dahi ödeyemeyecek duruma gelen belediyelerin mali açıdan güçlendirilmeleri elbette ki çok isabetli ve yerinde bir davranış olmuştur. Ancak rasyonel esaslara uyulmadan, yani görevler tam netleştirilmeden onlara uygun gelir kaynaklarının verilmesi yerine belediyelere durmaksızın mali kaynak sağlanması bu birimlerin bir israf ve savurganlık nöbetine tutulmuş kamu idareleri hüviyetine bürünmelerine sebep olmuştur.<sup>781</sup>

1983'te askeri yönetim dönemini izleyen siyasal iktidar, kamu yönetiminde de belli düzenlemelere girişmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı'nın isteği üzerine, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere daha önce yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; eksik yönlerini, darboğazlarını, sorunlarını belirlemek ve alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, o dönemdeki adıyla Avrupa Topluluğu'na bu yönden uyum sağlamaya yarayacak hazırlıkları yapmak üzere, TODAİE, 1989'da **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA Projesi)**'ni başlatmıştır. 7 çalışma grubu halinde çalışmaları sürdüren proje ekibi içinde bir de, yerel yönetimlerle ilgili olanı vardır. Çalışma rapor halinde 1991 yılında yayınlanmıştır.<sup>782</sup>

Raporda, Türkiye'de yerel yönetimlerin reorganizasyonu konusunda önemli tavsiyeler yer almıştır. Rapor, genelde, belediyeler, il özel idareleri ve köylerin mali

<sup>779</sup> Dönmez M. (Mart 1995), a.g.m., s. 165-174

<sup>780</sup> Dönmez M. (Mart 1995), a.g.m., s. 165-174

<sup>781</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 203

<sup>782</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 464

destek, merkezi yönetimin denetimi, merkez-yerel yönetim ilişkileri ve yerel özerklik konularında iyileştirmelere gidilerek mevcut yapının ve yerel yönetim türlerinin korunmasından yanadır.<sup>783</sup>

KAYA Raporu'nda yerel yönetimler ile ilgili bilinen birçok olumsuzluklar sıralandıktan sonra bunlara yönelik çözüm önerileri de getirilmektedir. Bunlar arasında yerel yönetimlere yetki devrinin arttırılması, görev ve yetki bölüşümünde hangi yönetimin hangi konularda faaliyet yürüteceğinin önceden belirlenerek merkezi yönetimin görev kapsamının daraltılması, yerel yönetimlerin vergi toplama yetkisinin arttırılması, harçlarda yerel meclislere inisiyatif verilmesi, yerel yönetimlerin kendi aralarında işbirliğini sağlayıcı ve birlik oluşumunu serbest bırakan düzenlemelerin yapılması, yerel halka yerel sorunlar ile ilgili referandum ve yerel kararlar ile ilgili dava açma hakkı tanınması böylece katılım sağlanarak bilinçli kamuoyu oluşturulması, personel istihdamında yerel yönetimlere özerklik tanınması<sup>784</sup> gibi birçok olumlu olarak görülebilecek öneri bulunmaktadır.

Ancak bunun yanında, il özel idareleri bile tam bir özerkliğe kavuşmadan bunun yanında ilçe özel idarelerinin de kurulmak istenmesi ve belediye kurulması için 500 nüfus şartının yeterli görülmesi uygulamada rasyonel görünmemektedir. KAYA Raporu, hazırlandığı dönemden sonraki dönemlere ışık tutacak nitelikte bir rapor özelliği taşıması sebebiyle, yerel yönetimlerimizde daha sonradan girişilen ve gerçekleştirilen reform çalışmalarında da çokça faydalanılmıştır.

KAYA Projesi yanında, TÜSES (Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar) Vakfı, TÜSİAD gibi kuruluşlar ile çeşitli düşünürler de farklı yerel yönetim modelleri üzerinde çalışmışlar ve önerilerde bulunmuşlardır. Bu öneriler arasında bölge yönetimlerinin kurulması, valilerin halk tarafından seçilmesi<sup>785</sup> gibi çarpıcı öneriler de bulunmaktadır. Önerilen metotlar farklı gibi görünse de, temel amacın, etkin ve verimli çalışabilecek ve kamu hizmetlerine ulaşmayı yerel düzeyde maksimize edecek, gerçek manada özerk yerel yönetimlerin kurulması istenci olduğu görülmektedir.

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu, Dünya Bunalımı'nın

<sup>783</sup> Güçlü S. (2007), a.g.t., s. 60

<sup>784</sup> Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu, TODAİE Yayınları, Yayın No: 238, DiE Matbaası, Ankara, 1991 Erişim: <http://www.todaie.gov.tr/pdf/KAYA.PDF>

<sup>785</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 470-476

etkilerini gösterdiği ve devletçi politikaların damgasını vurduğu bir döneme denk düşmekle birlikte, belediyelere çok geniş ve esnek bir görev alanı çizmiştir. Bunun yanı sıra, katılımcılığa da özendirilen bu yasanın, Meclis'te görüşülmesi sırasında, dönemin Dâhiliye Vekili Şükrü Kaya tarafından, “**belediye sosyalizmi**”<sup>786</sup>nden esinlenerek hazırlandığının dile getirilmiş olması dikkat çekicidir.<sup>787</sup>

Ancak belediyelerin tarihi gelişimine bakıldığında, zaman içinde konumlarında bir gerileme olduğu görülmektedir. Mevzuatta yapılan değişiklikler ile 1580 sayılı kanunun belediyelere verdiği çok sayıda görev merkezi idare tarafından yapılır hale gelmiş, iç göçler sebebiyle hızla artan kentleşme kontrol edilememiş, gelirler bakımından merkezi idareye bağımlılık sürekli artmıştır. Merkeziyetçi zihniyetin toplumun bütün fertlerine kadar hâkim olması, belediyelerin fiiliyatta belediye başkanlarının hâkim olduğu birimler haline gelmesine sebep olmuştur. Meclis ve üyelerinin çoğunluğu memur olan encümen demokratik müzakere ve karar oluşturma organları niteliğine kavuşmamıştır. Diğer yandan belediye olmak için gerekli asgari nüfus miktarı olan 2000 rakamı zaman içinde anlamsız hale gelmiştir. Küçük belediyelerin çoğu merkezi idareden aldıkları paylar ile ancak personel giderlerini karşılayabilmişlerdir.<sup>788</sup>

1980'lerde liberal dönemle hızlanan yönetimde yeniden yapılanma konusundaki arayışlar, 1990'ların sonuna doğru olmazsa olmaz (sinea qua non) bir noktaya gelmiş ve artık sürdürülemez hale gelen kamu yönetimi, hem iç hem de dış dinamiklerin yönlendirdiği bir ortamda yeniden yapılandırılma yoluna girmiştir.<sup>789</sup>

1997 yılının ortalarında iktidara gelen ve üç partiden oluşan koalisyon hükümeti her vesile ile mahalli idarelerde reform yapılacağından söz etmiş ve hazırladığı bir kanun tasarısını 1998 yılında meclise sevk etmiştir. Tasarıda yer alan hükümlerde esas itibarıyla merkezi idareye ait bazı görevlerin –özellikle eğitim ve sağlık alanlarındaki

---

<sup>786</sup> Gerçekten de, demokrasinin kurumlaşmasında yerel yönetimin işlevini Batı Avrupa'nın siyasal gündemine bir daha çıkmamak üzere sokan “belediye sosyalizmi” akımı, 19. yüzyılın sonlarına doğru, bir çok Avrupa ülkesinde derin izler bırakmıştır. Bu akım, önceleri tüketiciyi koruma ve yerel istihdamı artırma gibi sosyo-ekonomik yanı ağır basan bir yol izlerken, 21. yüzyıl ile birlikte, demokratik çerçevenin genişletilmesi sorununa ağırlık vermeye başlamıştır. Bu bağlamda, yerel yönetimin bir demokrasi okulu olarak görülmesine koşut olarak, demokrasinin başarılı bir biçimde işleyebilmesi için yerel yönetimlerde kök salmış olması gereği, öncelikler listesinin başına yerleşmiştir. **Emeralp S.** Yerel Yönetimde Yeni Bir Yapılanmaya Doğru. **Karakaş E.** Yerel Yönetimler ve Demokrasi. 1. Basım, Ankara, 1994, s. 38

<sup>787</sup> **Emeralp S. (1994)**, a.g.e., s. 38

<sup>788</sup> **Koçdemir K. (Eylül 1999)**, a.g.m., s. 97-122

<sup>789</sup> **Ökmen M. (2008)**, a.g.e., s. 56

bazı hizmetlerin- il özel idarelerine devredilmesi bu idarelere ve belediyelere yeni gelir kaynaklarının sağlanması ve büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki vesayetinin güçlendirilmesi öngörülmüştür.<sup>790</sup>

Bu Tasarıda Devletin, yerelleşmeyi de mülki yönetimin başındaki kamu görevlileri eliyle yürütmeyi sürdürme eğiliminde olduğu görülmüştür. Tasarıda, bir bütün olarak, yerel yönetimler üzerindeki devlet denetim ve gözetiminin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın aradığı ölçütlere uygun bir duruma getirildiğini gösteren belirtiler de bulunmamaktadır. Bununla birlikte, yerel meclislerin yapısında demokratik katılımı özendiren, anakentlerin sınırlarındaki imar kargaşasını bir ölçüde giderebilecek yerel yönetimlerin, gelir bölüşümünden daha çok pay alabilmelerini sağlayabilecek ufak tefek kimi yeniliklere tasarıda yer verildiği dikkat çekmektedir.<sup>791</sup>

Türkiye'de yapılan veya yapılması planlanan her yerel yönetim reformu veya iyileştirmeler öncesi Türkiye'nin şartlarının buna uygun olmadığı fikri çerçevesinde, bazı çevrelerce birçok engelin öne sürülmeye çalışıldığı görülmüştür. Bunun da ötesinde Türk siyasi hayatının yapısı ve bu güne kadar iktidar olmuş olan zihniyet, demokratik amaçlı ve yereli güçlendirici reform hareketlerinin uygulamaya geçirilmesini mümkün kılmamıştır.

İttihat ve Terakki'nin lider kadrosundaki iki farklı çizgi, günümüzde ki yönetim anlayışını da etkilemeye devam etmiştir. İttihat ve Terakki'nin liderlerinden Ahmet Rıza merkezîyetçi, devletçi ve otoriter bir yönetimden yana olmuştur. Karşıt grubun temsilcisi olan Prens Sabahattin ise, adem-i merkezîyet ve teşebbüs-i şahsi esasına dayalı bir idareyi savunmuştur. İttihat ve Terakki içinde Ahmet Rıza'nın yönetim anlayışını benimseyen kadro egemen olduğu için, merkezîyetçi, seçkinci ve otoriter eğilimler, devletin resmi politikası haline gelmiş ve kamu bürokrasisi bu çerçevede şekillenmiştir. Bürokrasinin Tanzimat sonrasındaki işlevini etkileyen önemli bir faktör de, toplum sorunlarının hangi yöntemle çözülebileceği konusu olmuştur. Bu konuda hâkim görüş ve politika, toplum sorunlarının tepeden ve yasalarla çözülebileceği şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu görüşün uygulanması, merkezi otoriteyi modernize ederek güçlendirmek ve merkezîyetçiliğe ağırlık vermekle sağlanabilmiştir. Toplum sorunlarının çözümüne ilişkin bu yaklaşım, Cumhuriyet bürokrasisinin yapı ve işlevlerini etkileyen temel faktörler arasında yer almıştır. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e

<sup>790</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 261

<sup>791</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 479



devreden bu nitelikleri ile siyasi-idari sistem, tek parti döneminden çok partili döneme ve sonrasında yeni nitelikler kazanarak gelişimini sürdürmüştür. Bu yapı, Tanzimat'tan Cumhuriyet'e bir çizgi niteliğinde kemikleşmiş ve Türkiye siyasi ve idari hayatında oldukça etkin ve belirleyici bir rol oynamıştır.<sup>792</sup>

Ancak kuşku yok ki; "reform", bir ülkenin içinde bulunduğu geçici koşullar dikkate alınarak yapılmamaktadır. Asıl olan demokrasinin evrensel değerlerini toplum yaşamında geçerli ve egemen kılmaktır. Nasıl demokrasi, her ülkenin koşullarına, coğrafyasına, siyasal gerçeklerine, toplumsal yapısına göre değişik, özel biçimler alamazsa, yerel demokrasi de öyledir.<sup>793</sup>

2000'li yıllardan sonra, gerek global gerekse bölgesel boyutta meydana gelen gelişmelerin de baskı ve yönlendirmeleri neticesinde yerel yönetimlerin özerkliği konusunda reform yapılmak zorunda kalınmıştır. Bu konuda Türkiye'nin de imzalamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı önemli bir belge olarak bu reformların gerçekleştirilmesinde yol gösterici olmuştur.<sup>794</sup>

Belirtilen sorunların giderilmesi, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ve güçlendirilmesi gereği; 10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 22.02.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunları çıkarılarak bu konuda önemli adımlar atılmıştır.<sup>795</sup>

Bu belirtilen kanunların dışında yerel yönetimleri doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4779 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu gibi yasal düzenlemeler yapılmış; ayrıca 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile de çeşitli kanunlarda düzenlemelere gidilmiştir.

2003 yılından sonraki yerel yönetimlerle ilgili yapılmak istenen düzenlemelerin temelinde, yerel yönetimler üzerinde ağır bir şekilde uygulama alanı bulan merkezi vesayetın etkisinden bu idareleri kurtarmak, yerel yönetimleri yeterli gelir kaynaklarına

<sup>792</sup> Ökmen M. (2008), a.g.e., s. 49

<sup>793</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 499

<sup>794</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 123

<sup>795</sup> Aydın H A, Taş İ E. a.g.m.

kavuşturmak ve Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak yeniden bir yapılanmaya olanak sağlamak olarak ifade edilmektedir.<sup>796</sup>

Sanki 19. yüzyılın sonlarında, Âdem-i merkezîyet ve Teşebbüs-i Şahsi (Yerinden Yönetim ve Özel Girişimcilik) teziyle Osmanlı toplum yapısına yeni bir biçim vermek isteyen Prens Sabahattin'in kılavuzluğu, aradan bir yüzyıl geçtikten sonra bu yeni düzenlemelere esin kaynağı olmuş gibi gözükmektedir.<sup>797</sup>

Ancak belediyeleri ve kentlere doğru yaşanan göç nedeniyle kentleşmeyi doğrudan ilgilendiren köyler ile ilgili henüz yasal bir çalışma gerçekleştirilmemiştir. Ayrıca belediyelerin gelirlerini sağlam temellere dayandıracak belediye gelirleri ile ilgili genel bir yasa henüz çıkarılamamıştır. Bunun da ötesinde, kamu yönetimini yeniden ele alarak düzenleyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve daha sonraki süreçte de yasalaştırılamamıştır. Sonradan çıkarılan yerel yönetim mevzuatlarına göre daha demokratik, özerkliğe önem veren ve etkin bir yönetimi hedefleyen bu tasarının kanunlaşmaması Türkiye kamu yönetimi açısından bir eksiklik olarak kalmaya devam etmektedir.

### **III.2. Türkiye'nin Özerklik Şartı Karşısında Takındığı Tutum, Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunları Çerçevesinde Şart'ın Uygulanma Düzeyi**

#### **III.2.1. Türkiye'nin Şart Karşısında Takındığı Tutum**

Şüphesiz, AYYÖŞ uluslararası bir antlaşmadır. Uluslararası antlaşma ilkelerinin iç hukuk açısından bağlayıcı olabilmesi için onaylanması gereklidir. Bu konuda iki sistemin uygulandığı görülmektedir. Hukuk normlarının birliği yaklaşımının benimsenmiş olduğu ülkelerde uluslararası hukuk ile iç hukuk bir bütün oluşturmaktadır. Bunun için ayrı bir yasa çıkarmaya gerek bulunmadığı ileri sürülmektedir. Buna karşılık, parlamentonun üstünlüğü ilkesi pek çok ülkede anayasal kurullarla güvenceye bağlanmış bulunmakta ve bu gibi konularda yasal düzenlemeler yapmayı gerekli kılmaktadır. İkili sistem denen bu sistemde, uluslararası antlaşmaların iç hukukta geçerli olması için genellikle parlamentodan bir yasa geçirilmesi zorunlu

<sup>796</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 480

<sup>797</sup> Keleş R. (2006), a.g.e.,s. 494

görülmektedir.<sup>798</sup>

Anayasa'nın 90. maddesinin ilk paragrafında "Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır" denmektedir. Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkilerinin sayıldığı 104. maddede ise "Milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak" bu görevlerden biri olarak düzenlenmiştir.

Böylece Anayasa, uluslararası antlaşmaların onaylanmalarının uygun bulunması konusunda 90. maddeyle TBMM'ne, 104. madde ile de Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna yetki vermiştir. Anayasa'nın bu haliyle ikili sistemi benimsediği görülmektedir.

Türkiye, 15 Ekim 1985 yılında imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 21 Kasım 1988 yılında imzalamıştır. Şart'ın onaylanmasının uygun bulunduğu dair 3723 sayılı Yasa, 8 Mayıs 1991 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir. Bakanlar Kurulu, Şartı, söz konusu yasa uyarınca 6 Ağustos 1992'de 92/3398 sayılı karar ile onaylamıştır.<sup>799</sup>

Şart'ın 12. maddesinin 1 numaralı fıkrasına göre Türkiye imzaladığı Şart'ın;

- a) **2 ve 5. maddelerini**
- b) **3, 7 ve 8. maddelerinin 1 ve 2 numaralı fıkralarını**
- c) **4. maddenin 1, 2, 3, 4 ve 5 numaralı fıkralarını**
- d) **6. maddenin 2 numaralı fıkrasını**
- e) **9. maddenin 1, 2, 3, 5 ve 8 numaralı fıkralarını**
- f) **10. maddenin 1 numaralı fıkrasını**

kabul ederek onanmasını uygun bulmuştur. Ayrıca yine Şart'ın 12. maddesinin 3. numaralı fıkrası gereğince diğer madde veya fıkralarının bilahare kabulünü beyana Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.

Türkiye esasen, Almanya, Avusturya, Kıbrıs, Danimarka, İspanya, Finlandiya, Yunanistan, İzlanda, İtalya, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Norveç, Hollanda, Portekiz ve İsveç ile birlikte şartı ilk imzalayan ve parlamentosundan onaylayan Konsey ülkelerinden biridir. Bu ülkelerden 12'si, Şart'ı, çekince koyarak onaylamışlardır. Her ne kadar bu durum Şart'ın 12. maddesine uygunsa da Türkiye (20), Avusturya (21) ve

<sup>798</sup> Aydın H A, Taş İ E. a.g.m.

<sup>799</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na İlişkin Yasa.

Erişim: <http://www.belgenet.com/yasa/k3723.html>

Liechtenstein (22) ile birlikte minimumla yetinen az sayıdaki ülkeden birisi olarak dikkat çekmektedir.<sup>800</sup>

Şart'ın ülke mevzuatı içerisinde ki geçerliliği de ayrı bir husus oluşturmaktadır. Bu konuda, Anayasa'nın 90. maddesinin son paragrafında, "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz..." denmektedir. Bu durumda Özerklik Şartı onaylandığı paragrafları ile kanun hükmündedir ve iç mevzuatın bir parçasını oluşturmaktadırlar. Ya da başka bir ifade ile bu paragrafların ilgili yerel yönetim yasalarında ifade bulmuş olması gerekmektedir. Bu onaylanan paragraflara aykırı bir kanuni düzenleme yapılamayacaktır.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, 1996 tarihinde ve 31 no'lu kararı ve daha sonra Bakanlar Komitesinin 2000 tarih ve 1 no'lu kararı ile Kongre; Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasilerin durumu hakkında "Sistemik Monitoring" (Düzenli İzleme) raporları hazırlamaktadır. Bu araştırmanın normal prosedürü bir raportörler takımı tarafından ya da Kongre'nin veya Odaların Kurumsal Komiteleri tarafından atanan raportörlerce yapılmasıdır. Türkiye ile ilgili ilki 1997 olmak üzere, 2000 yılında ve son olarak 2005 yılında inceleme yapılmıştır.<sup>801</sup> Her biri ayrı ülkeden görevlendirilen raportörler Kongre'ye geri dönüşün çabukluğunun sağlanması için denetim sonrasında hazırladıkları raporları Kongre Genel Kurulu'na sunmaktadırlar.<sup>802</sup>

Son olarak Türkiye'deki yerel ve bölgesel demokrasinin durumu üzerine 176 (2005) sayılı tavsiye kararı, 8 Kasım 2005 tarihinde Kongre'nin Daimi Komitesi'nde tartışılmış ve kabul edilmiştir. Burada Türk Hükümeti'nin yerel ve il yönetiminin modernizasyonu konusunda önemli kurumsal değişiklikler yaptığı ve önemli yasal değişiklik programı uyguladığını kabul etmiştir. Ancak bu değişikliklerin etkilerinin tam bir değerlendirilmesini yapmanın mümkün olmadığını belirtmiştir. Belediyeler, il özel idareleri ve köylerin idari ve mali durumları ve problemleri ele alınmıştır. Sonuç kısmında, Türkiye'de tarihi açıdan merkezîyetçi yapının ağırlıkta olduğu belirtilmiş ve yerel yönetimlerle ilgili reformun geliştirilmesi önerilmiştir.<sup>803</sup>

<sup>800</sup> Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004), a.g.m., s. 38-51

<sup>801</sup> Esen A. (Mayıs 2006), a.g.m.

<sup>802</sup> Yumurtacı Ç. (2005), a.g.t., s. 102

<sup>803</sup> Esen A. (Mayıs 2006), a.g.m.

### III.2.2. Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Yasalarında Şart'ın Uygulanma Düzeyi

#### III.2.2.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Yerel yönetim birimleri içinde belediyeler, yerel ihtiyaçların karşılanmasında önemli işlevler yürütmekte ve Türkiye yerel yönetim sisteminde ağırlıklı bir yer işgal etmektedirler. Ancak Tanzimat sonrasında yönetim anlayışımıza dâhil olan belediye yönetimlerinin, Batılı anlamda bir yerel yönetim birimi niteliğine tam olarak kavuştuğunu söylemek güçtür.<sup>804</sup>

Belediyelerimiz, ilk kuruluşundan bu yana amaçlananın aksine mahalli kamu hizmetlerini yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip yerinden yönetim kuruluşları olarak değil, verilen görevleri yerine getiren ve merkezi idarenin uzantısı birimler olarak algılanmışlardır. Bu anlayış belediyenin yapılanmasında da kendini göstermiştir. Belediyeler başkan eksenli merkezi bir yapıda teşkilatlanmışlar ve bu yapı hep süregelmiştir. Bu durum merkezi idaredeki yetersizliklerin ve diğer sorunların mahalli idarelere aynen yansımaya da yol açmıştır. Bu nedenle zaman içinde pek çok mahalli nitelikli görev ve hizmet, merkezi idare kuruluşlarına aktarılırken belediyelerin niçin var olduğu adeta unutulmuştur.<sup>805</sup> Ancak, Özellikle son dönemde yapılan yasal düzenlemelerle belediyeler yapısal ve işlevsel bir dönüşüm yaşamaktadır.<sup>806</sup>

Belediye Yasası hazırlanırken, tasarının genel çerçevesinin devletin üniter yapısına, Anayasa'da yer alan idarenin bütünlüğü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırıldığı, yasanın genel gerekçesinde vurgulanmıştır. Ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Türkiye'nin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliği'nin mahalli idarelere ilişkin genel yaklaşımının da dikkate alındığı belirtilmektedir.

Türkiye'de belediyeler bağlı olduğu kanuna göre iki sınıfa ayrılabilir. Bunlardan birincisi 5393 sayılı Kanuna tabi olan belediyeler ve ikinci olarak da 5216 sayılı Kanun'a tabi olan büyükşehir belediyeleridir.

5393 sayılı Belediye Kanunu genel nitelikte olmasına rağmen, 5216 sayılı

<sup>804</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25

<sup>805</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu, Genel Gerekçesi. Erişim: [www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf](http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf)

<sup>806</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25

Belediye Kanunu ise özel niteliktedir. Bu nedenle 5393 sayılı Kanun'da da belirtildiği üzere büyükşehir belediyeleri hakkında **5216 sayılı Kanun'la düzenlenmeyen durumlarda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun hükümleri geçerli olacaktır.**

Bu çalışmada da 5393 sayılı Kanun'un bu özelliği göz önünde bulundurularak bu Kanuna oldukça geniş yer verilmiş ve 5216 sayılı Kanun ise 5393 sayılı Kanun'dan ayrılan yönleri ile ele alınmıştır.

### **III.2.2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu**

Türkiye'de 1980 sonrasında kentlere yönelen göçün devam etmesi ve kentsel yerleşimlerin sayısının artması ile birlikte özellikle büyük kentlerde kentsel nüfus artışı seyrini sürdürmüştür. Nitekim ülke bütününde kentsel nüfus oranları 1980'de %45'ten 1990'da %56'ya, 2000 yılında ise %70'lere yükselmiştir. Bunda şüphesiz, 1980 sonrasında Türkiye ekonomisine damgasını vuran “serbestleşme” politikasının ve buna bağlı olarak ithalat ve ihracatımızdaki artışın kent ekonomilerine getirdiği hareketlenmenin payı büyüktür. Ayrıca bu dönemde dünyada yaşanan ekonomik yeniden yapılanma ve telekomünikasyon teknolojisindeki gelişmelerin, özellikle kentlerde etkisini göstermeye başladığı da bir gerçektir.<sup>807</sup>

Özellikle büyük kentlerimizde bir yandan ekonomideki çeşitliliğe paralel olarak artan kentsel fonksiyonlarla birlikte kente yeni merkezler eklenmeye başlamıştır. Kent yaşamına eklenen bu yeni fonksiyonlar beraberinde yeni yaşam alanlarını ve anlayışını da getirmiştir. Böylece, kentlerimiz mekânsal olarak da hızla genişlemiştir. Çoğu merkezi kent sınırının dışında gelişen büyük toplu ya da perakende alışveriş merkezleri, hipermarketler, plazalar, sanayi ve ticaret bölgeleri, toplu konut alanları bu gelişimde sürükleyici rol üstlenen yeni sıçrama alanları olmuştur. Bu gelişim, kentin yakınındaki diğer yerleşmelerin de kendi içinde büyüyerek merkez kent ile bütünleşmesine de zemin hazırlamıştır. Bu süreç sonunda mevcut küçük ve orta ölçekli kentlerimiz hem mekânsal hem de fonksiyonel anlamda büyürken büyük kentlerimiz **metropole** ya da **megapole** dönüşmeye başlamışlardır.<sup>808</sup>

Bu merkezler hizmet yetersizliğinin yanında kendi büyüklüklerinin doğurduğu bir dizi sorunla da karşı karşıya kalmıştır. Anakentler, gelişmiş veya gelişmemiş bütün

<sup>807</sup> Karadağ A. Osmanlı'dan Günümüze Türk Kentinin Değişen Kimliği. Türk İdare Dergisi, **Aralık 2003**, S. 441, s. 147-162

<sup>808</sup> Karadağ A. (**Aralık 2003**), a.g.m., s. 147-162

ülkelerde nüfus yığılmalarının sonucu ortaya çıkan bir olgudur. Büyükşehirlerde bu nüfus yığılmaları dolayısıyla meydana gelen hizmet aksaklıklarının giderilmesi için buralarda farklı yönetim modellerinin uygulanması gereklilik göstermiştir.<sup>809</sup>

Bu gerekliliği sağlamak ve daha etkili ve verimli bir idare sağlamak amacıyla, 8 Mart 1984 yılında 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle, sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan anakentlerde büyükşehir ve ilçe belediyeleri kurulması öngörülmüştür. Daha sonra da bu durum aynı yıl 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yasalaşmıştır. Bu amaçla İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuş, 26 Mart 1984 tarihinde yapılan yerel seçimler yeni düzenlemeye göre yapılmış ve ülkemizde iki kademeli büyükşehir yönetimine geçilmiştir.<sup>810</sup>

19 Haziran 1986'da Resmi Gazete'de yayınlanan 3306 sayılı Kanunla Adana, 18 Haziran 1987'de 3391 sayılı Kanunla Bursa, 20 Haziran 1987'de 3398 sayılı Kanunla Gaziantep ve 3399 sayılı Kanunla Konya illerinde de büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Daha sonra bunlara Kayseri eklenerek sayı 8'e yükseltilmiştir. 1993 Eylül'ünde 504 sayılı KHK ile Antalya, Mersin, Diyarbakır, Eskişehir, Samsun, İzmit ve Erzurum illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuş<sup>811</sup> ve son olarak Sakarya ili de bu kapsama alınarak sayı 16'ya çıkarılmıştır.

Daha sonra 3030 sayılı Kanun yetersiz görülerek, bir takım değişiklikler yapılmak üzere yerine; büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak amacıyla düzenlenmiş olan 10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu<sup>812</sup> yasalaştırılmıştır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri kapsamaktadır.

5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde üç tip belediye örgütlenmesini uygun görmüştür. Bunlar büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi ifade eden **ilk kademe belediyesidir**.

Ancak bu uygulamadan 2008 yılında vazgeçilmiştir. 06.03.2008 tarihli ve 5747

<sup>809</sup> **5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Genel Gerekçesi.**

Erişim: <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0768.pdf>

<sup>810</sup> **Dönmez M. (Mart 1995)**, a.g.m., s. 165-174

<sup>811</sup> **Tortop N. (1991)**, a.g.e., s. 179

<sup>812</sup> **Yayımlandığı Resmi Gazete:** 23.07.2004-25531

sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile büyükşehir sınırları içinde ilk kademe belediyesi uygulamasından vazgeçilmiştir.

Bu Kanun'un 2. maddesinin 1. bendinde belirtildiği üzere; büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak aynı listede belirtilen ilçe belediyelerine mahalleleri veya mahalle kısımları ile birlikte katılmıştır.

Aynı paralelde 5747 sayılı Kanun 3. madde 1. bendinde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıfların ilçe belediyesine yapılmış sayılacağını belirtilmektedir.

Bu nedenle bu çalışmada da, büyükşehir belediyesi anlatılırken ilk kademe belediyesi kısımları atlanacaktır.

Ayrıca 5747 sayılı Kanunla, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda bir takım düzenlemelere ve değişikliklere gidilmiştir. Bu kısımlara da yeri geldikçe değinilecektir.

Yukarıda da değinildiği gibi 5393 sayılı Kanuna göre; **Belediye Kanunu ve ilgili Kanun'ların bu 5216 sayılı Kanun'a aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır(md. 28)** hükmü gereği, sadece büyükşehir belediyesi mevzuatının belediye mevzuatından ayrılan yönleri açıklanacaktır.

### **III.2.2.3. Belediyelerde Özerk Yerel Yönetim Hakkı Kavramı ve Bunun Anayasal/Yasal Dayanağı**

Hatırlanacağı üzere Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin ilk paragrafı özerk yerel yönetim kavramını bir hak ve imkân düzeyinde tanımlamış, tek paragraftan oluşan 2. maddesi ise özerk yerel yönetim ilkesinin mutlaka yasal ve mümkünse de anayasal düzeyde tanınmasını öngörmüştür. Türkiye her iki paragrafı da kabul edip onaylamıştır.

Anayasaları eski olan birçok Batı Avrupa ülkesi, Şart'ı onayladıktan sonra ilk aşamada bu ilkeyi anayasalarına eklemek amacıyla anayasa değişikliği yapma yoluna gitmemişlerdir. Aslında birçok Avrupa ülkesinin anayasasında bu tanımlar zaten yer almaktadır. Anayasaları daha yeni olan üniter devletler ise ayrıntılı tanımlara yer vermektedir. Buna karşın Türk Anayasası'nda (1982) ayrıntılı bir yerel özerklik tanımı



bulunmamakla birlikte, yerel yönetim birimleri il, belediye, köy olarak sayılmaktadır.<sup>813</sup>

Anayasa'nın 127. maddesinde "mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" denmektedir. Buradaki "yerinden yönetim ilkesi" yerel özerklik olarak yorumlanabilirse de, açık bir şekilde yerel özerkliği kast ettiğini ileri sürmek güçtür.<sup>814</sup>

"Yerinden yönetim", bazı hizmetlerin genel yönetim hiyerarşisi dışında bulunan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi anlamına gelmektedir.<sup>815</sup> Oysa özerk yerel yönetim kavramı, idari ve mali serbestiyet kavramlarını bünyesinde barındıran ve daha birçok özelliği vurgulanması gereken bir kavramdır.

Ancak bunun yanında, her ne kadar Anayasa'da tam olarak vurgulanmamışsa da yeni çıkarılan yerel yönetim yasalarında bu kavrama rastlamak mümkündür. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun 3. maddesinde yapılan tanıma göre, "belediye; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, **idari ve mali özerkliğe** sahip kamu tüzel kişisini ifade etmektedir. Bu tanım Anayasa'daki tanım ile de uyum göstermektedir. Hatta daha da ileriye gidilerek tanımda, idari ve mali özerklik kelimelerine yer verilmiştir.

Ancak maddenin gerekçesinde de belirtildiği üzere, belediyenin tanımında geçen idari ve mali özerklik sınırsız bir özerkliği kapsamamaktadır. Belediyeler, Anayasa'nın 127. maddesinde ve diğer kanunlarda öngörülen esas ve sınırlar çerçevesinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konusunda sınırlandırılmışlardır. Aynı şekilde idari ve mali özerklik, Anayasa'nın 123. maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesini ortadan kaldıracak veya zayıflatacak şekilde de yorumlanamayacaktır.

Bu çerçeveden bakıldığında idari ve mali özerklik bu sınırlamalar dâhilinde kalmak suretiyle, karar organının alacağı kararla harekete geçebilen, serbestçe karar alabilen, harcama yapabilen, borçlanabilen, teşkilatlanabilen, personel istihdam edebilen ve her türlü hukuki ehliyete sahip kamu tüzel kişisini ifade etmektedir.

Kanun maddesi bu haliyle Özerklik Şartı'nın 2. maddesi ve 3. maddesinin birinci paragrafı ile uyum içerisindedir. Türkiye, Şart'ın bu madde ve paragrafını onaylayan bir

<sup>813</sup> Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004), a.g.m., s.38-51

<sup>814</sup> Aydın H A, Taş İ E. a.g.m.

<sup>815</sup> Aydın H A. Bir "Yerel Yönetim" Olan "Özel İdare"nin "Genel Meclisi". Yerel Siyaset Dergisi, Eylül 2008, S. 33, s. 5-7 Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/eylul2008/2.pdf>

ülke olarak çok küçük pürüzler dışında sorumluluğunu yerine getirmiştir. Bundan sonra önemli olan kanunun diğer maddelerinin bu maddenin içeriğini doldurup doldurmadığı ve uygulamada da bu tanıma uyulup uyulmadığının incelenmesidir.

#### **III.2.2.4. Büyükşehir Belediyelerinde Özerk Yerel Yönetim Kavramı ve Anayasal/Yasal Dayanağı**

Anayasa'nın 127. maddesinin değişik üçüncü paragrafının son kısmında yer alan **“Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir”** hükmüne dayanılarak kurulan büyükşehir belediyeleri için Anayasal bir garantinin olduğunu söylemek güçtür. Çünkü bu yönetimler kanun ile kurulup kanun ile kaldırılabilir. Anayasa'da belirtilen yerel yönetim organları belediye, il özel yönetimi ve köy olduğundan büyükşehir belediyelerini bu kategoriye koymak mümkün görünmemektedir. Bu durum tamamıyla hükümetlerin ve TBMM'nin tasarrufuna bırakılmıştır.

Bu anayasal yetkiye dayanılarak oluşturulan 5216 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyesi; bünyesinde en az üç ilçe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade etmektedir.

Görüldüğü üzere Belediye Yasası'nda olduğu gibi Büyükşehir Belediye Yasası'nda da **idari ve mali özerklik** kavramına vurgu yapılmış ve diğer ifadelerle de tanım özerk yerel yönetim tanımı açısından zenginleştirilmiştir. Böylelikle büyükşehir belediyesi de idari ve mali özerklik bakımından yasal güvenceye kavuşturulmuştur.

Belediye Kanunu'nda olduğu gibi Büyükşehir Kanunu'nda da belediye ve büyükşehir belediyelerine tanınan idari ve mali özerklik sınırsız bir özerkliği kapsamamaktadır. Anayasa'nın 127. maddesinde ve diğer kanunlarda öngörülen esas ve sınırlamalara tabidir. Ayrıca idari ve mali özerklik, Anayasa'nın 123. maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesini ortadan kaldırarak veya zayıflatacak şekilde yorumlanmamaktadır. Kanunda idari ve mali özerklikten kasıt; mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla yetkili organlarının kararı ile kanunlara uygun olarak serbestçe karar alma, teşkilatlanma, personel istihdamı, borçlanma ve benzeri

alanlardaki yetkilerini ifade etmektedir.<sup>816</sup>

Tanımda dikkat çeken bir diğer husus ise; büyükşehir belediyesinin bünyesinde barındırdığı ilçe belediyeleri arasında **koordinasyonu sağlamak** ile de görevlendirilmiş olmasıdır. Böylece hem büyükşehir belediyesi ve hem de büyükşehir belediyesi kapsamındaki ilçe belediyesi, 5393 sayılı Yasa'da açıklanan belediyeler ile farklılaştırılmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin, bünyesinde kurulan ilçe belediyeleri üzerinde koordinasyonu sağlama yetkisine sahip olmasının, uygulamada bu ilçe belediyelerinin özerkliklerinin çiğnenmesine yol açtığı söylenmektedir. Bu nedenle büyükşehir belediyeleri dâhilindeki ilçe belediyelerinin tam bir özerkliğinden söz edilemeyeceği ileri sürülmektedir.

Gerçekten de ileriki başlıklar altında görüleceği üzere büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyeleri üzerinde güçlü vesayet belirtilerinin olması bu idarelerin gerçekten özerk birer yerel yönetim birimi yerine büyükşehir belediyelerinin alt birimi görüntüsü vermesine yol açmaktadır.

### **III.2.2.5. Belediyelerde Özerk Yerel Yönetim Hakkının Kullanılma Şekilleri**

Özerklik Şartı'nın Türkiye tarafından da kabul edilip onaylanan 3. maddesinin ikinci paragrafı, özerk yerel yönetim hakkının halkın seçtiği temsilciler yoluyla kullanılacağını ve bu temsilcilerin seçilme koşullarını düzenlemektedir. Ancak bu temsil sistemi benimsenmiş olmasına rağmen, şayet ülke mevzuatları elverişli ise, halkın demokratik katılımını sağlayan seçim dışındaki yöntemlerinde hakkın yönetime katılımı için başvurulabilecek yöntemler olacağını vurgulamaktadır.

#### **III.2.2.5.1. Temsil Yoluyla Hakkın Kullanımı (Belediyelerde Yürütme ve Karar Organları)**

5393 sayılı yasaya göre belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediye Kanunu belediye meclisini tek karar organı olarak düzenlediğinden belediyelerin organlarını karar organı ve yürütme ve temsil organları olarak ikiye ayırmak daha doğru olacaktır.

<sup>816</sup> **5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 3. Madde Gereğesi.**

Erişim: <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0768.pdf>

### III.2.2.5.1.1. Karar Organı (Belediye Meclisi)

Yerel meclisler, kural olarak, yerel yönetimlerin en temel ve temsili demokrasiye vücut veren organlarıdır. Yerel yönetimlerde, yerel encümen, komisyon ya da yerel diğer kurullar gibi başka temsili organlarda bulunabilmesine karşılık; güçleri, yetki ve görevleri dikkate alındığında, halkın yönetime katılmasını sağlayarak yerel demokrasiyi sağlayan en önemli organ yerel meclislerdir.<sup>817</sup>

5393 sayılı kanunda belediyenin karar organı olarak açık bir şekilde ifade edilen tek organ belediye meclisidir. Meclis, karar alma işlevinin yanı sıra yürütme organını ve yerel yönetim birimini denetleme işlevini de yerine getirmektedir.<sup>818</sup>

Belediye meclisi, 18.01.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da<sup>819</sup> gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşmaktadır.

2972 sayılı Kanun'a göre mahalli idareler seçimleri serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılmaktadır. Belediye meclisi seçimlerinde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi uygulanmaktadır.

Demokrasinin beşiği olarak görülen yerel yönetimlerdeki seçim sisteminin bu kadar katı olmaması gerekmektedir. Özellikle ülkemizde uygulandığı gibi güçlü başkanlık sisteminin uygulandığı belediye yönetimlerinde, meclislerin de bu yöntem sayesinde büyük oranda belediye başkanının mensubu olduğu partilerin lehinde şekillenmesi belediyelerde yürütme faaliyetlerinin denetiminde etkinlik sağlanmasının önünde bir engel oluşturmaktadır. Yerel seçimler, genel seçimlere oranla dar bölgelerde yapıldığından küçük sayıdaki seçmenlerin görüşlerinin de mecliste temsil edilmesi daha anlamlı olacaktır. Onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi uygulaması ne yazık ki buna imkân vermemektedir.

2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11. maddesinde belirtilen şartları taşımak şartıyla 25 yaşını doldurmuş, her Türk vatandaşı belediye başkanlığına ve belediye meclisi üyeliğine aday olup seçilebilmektedir. Mevzu bahis olan 2839 sayılı Yasa'nın 11. hükmünde belirtilmiş olan şartlar ise şunlardır:

<sup>817</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 367

<sup>818</sup> Arıkboğa E. Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi. **Bozlağan R, Demirkaya Y.** Türkiye'de Yerel Yönetimler. 1. Basım, Nobel Yayınları, Ankara, 2008, s. 173

<sup>819</sup> Resmi Gazete Yayımlı Sayısı ve Tarihi: 18285-18.01.1984

- a) En az ilkokul mezunu olmak
- b) Kısıtlı olmamak
- c) Yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmış olmak
- d) Kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak
- e) Taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis cezasına hüküm giymemiş olmak
- f) Affa uğramış olsalar bile; zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya devlet sırlarını açığa vurma, ideolojik veya anarşik eylemlere katılma gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olmamak

Belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri seçimi için her belde bir seçim çevresidir. Belediye meclisi üyelikleri için, her seçim çevresinde seçilecek üye sayısı, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre:

- Nüfusu 10.000'e kadar olan beldelerde **9**
- Nüfusu 10.001'den 20.000'e kadar olan beldelerde **11**
- Nüfusu 20.001'den 50.000'e kadar olan beldelerde **15**
- Nüfusu 50.001'den 100.000'e kadar olan beldelerde **25**
- Nüfusu 100.001'den 250.000'e kadar olan beldelerde **31**
- Nüfusu 250.001'den 500.000'e kadar olan beldelerde **37**
- Nüfusu 500.001'den 1.000.000'a kadar olan beldelerde **45**
- Nüfusu 1.000.000'dan fazla olan beldelerde **55** asıl ve aynı sayıda yedek üyelik hesaplanmaktadır.

Görüldüğü üzere nüfus artışına paralel olarak temsilci sayısında da bir artışa gidilmiş ve böylece temsilde adalet ilkesinin bu boyutuna riayet edilmeye çalışılmıştır.

Belediye başkanı, belediye meclisinin de başkanı olarak öngörülmüştür. Meclisin birinci ve ikinci başkan vekilleri ise meclisin içinden meclis tarafından gizli oyla ilk meclis toplantısında seçilmektedir. Belediye başkanının katılmadığı durumlarda meclis birinci başkan vekili, onunda katılamaması durumunda meclis ikinci başkan vekili meclise başkanlık etmektedir. Yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısı ise sadece meclis başkan vekilinin başkanlığında yapılmaktadır.

Belediye meclisine Kanun'da tanınan görev ve yetkiler, 18. maddede, 20 fıkra

halinde sunulmuştur. Bu madde de belirtilen görev ve yetkiler şunlardır:

- a) Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek,
- b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- c) Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek,
- d) Borçlanmaya karar vermek,
- e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek,
- f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek,
- g) Şartlı bağışları kabul etmek,
- h) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı 5.000 TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek,
- i) Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,
- j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,
- k) Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,
- l) Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,
- m) Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,

- n) Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek,
- o) Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,
- p) Yurt içindeki ve içişleri bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli daire birlikleriyle karşılıklı işbirliği 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, yaptıрма, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek,
- r) Fahri hemşerilik payesi ve beratı vermek,
- s) Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak,
- t) Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek,
- u) İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.

Belediye Kanun'unun ek 85. maddesiyle, 1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 1. maddesi (a) fıkrasındaki "Genel bütçeye dâhil dairelerle katma ve özel bütçeli idareler ve bunlara bağlı sabit ve döner sermayeli müesseseler" ibaresine ek olarak "il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri" ibaresi eklenerek bu idareler de 237 sayılı Taşıt Kanunu'na tabi kılınmıştır. Ayrıca yine 237 sayılı Kanun'un 10. maddesine eklenen bir hüküm ile il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinin taşıt edinebilmeleri kendi meclis kararlarına bırakılmıştır.

Belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanmaktadır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok 20 gün, diğer toplantıların süresi ise en çok 5 gündür. Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belediye sınırları içerisinde belirlediği yerde toplantı yapılabilir. Meclis resmi tatile rastlayan günlerde toplantısına ara verebilmekte ve her yıl bir ay tatil kararı alabilmektedir.

5393 sayılı kanun ile meclise her ay toplanma zorunluluğu getirilerek, hem meclise yerel sorunlarla daha fazla ilgilenme ve müzakere etme fırsatı tanınmış hem de meclis yeterli sıklıkta toplanacağından; olağan üstü durumlarda valinin meclisi toplantıya çağırma yetkisi gibi anlamsız bir vesayet yetkisi ortadan kaldırılmış olmaktadır. Meclis bu haliyle süreklilik kazanmaktadır.

Her ayın ilk haftası toplanan meclisin, ilk günündeki gündemi belediye başkanı tarafından belirlenmektedir ve gündemin en az 3 gün önceden üyelere bildirilmesi gerekmektedir. Bunun yanında ilk gün yapılan toplantıda da belediye başkanı veya meclis üyeleri belediyeye ait işlerle ilgili konuların meclis gündemine alınmasını önerebilmektedir. Bu öneriler, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınmaktadır.

Belediye meclisi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanmaktadır. Meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde başkan, gün ve saatini tespit ederek en geç 3 gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil etmekte, gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılabilmektedir. Görüşmeler sırasında başkan veya üyelere birinin talebi üzerine yapılacak yoklamada karar yeter sayısının bulunmadığı tespit edilirse yine aynı şekilde yukarıda açıklandığı gibi hareket edilmektedir.

Meclis, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar vermektedir. Ancak, her halükarda karar yeter sayısı, üye tam sayısının 1/4'ünden az olamaz. Oylama gizli, işaretle veya ad okunarak yapılmaktadır. Oy verme kabul, ret veya çekimser şeklinde olmaktadır. Üyeler oylarını bizzat kullanmalıdır ancak, gizli oy kullanmaya fiziki bakımdan engelli üyeler varsa, bunlar tayin edecekleri kişi eliyle oy kullanabilmektedirler. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. Gizli oylamalardaki eşitlik durumlarında ise oylama tekrarlanmaktadır. Buna rağmen eşitliğin bozulmadığı durumlarda meclis başkanı tarafından kura çekilmek usulüyle karar alınmaktadır. Kararlar, meclis başkanı ve kâtip üyeler tarafından imzalanmakta ve bir sonraki toplantıda üyelere dağıtılmaktadır.

Belediye meclisi çalışmalarında, **üyeri arasından**, en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilmektedir. Komisyonların bir seneden fazla olmamak kaydıyla, ne kadar süre için kurulacağı belediye meclisinin kararına bağlıdır.



İhtisas komisyonları, siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlaması suretiyle oluşturulur. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki diğer belediyelerde plan ve bütçe komisyonu ile imar komisyonunun kurulması zorunludur.

Komisyonlar, belediye çalışmalarında oldukça etkin bir rol oynayabilmektedirler. Komisyonların, meclis üyelerinin siyasal dağılımına göre oluşturulması, danışma niteliğinde de olsa muhalefetteki siyasi partilerin ve bağımsızların görüşlerinin de dikkate alınmasını sağlamaktadır.

Komisyonlar kendilerine havale edilen işlerle ilgili raporlarını; imar komisyonu 10 iş günü, diğer komisyonlar ise 5 iş günü sonunda olmak üzere meclise sunmak zorundadırlar. Aksi takdirde meclis başkanı konuyu res'en gündeme almak zorundadır. Komisyonlarda görüşülen konuların karara bağlandığı makam yine belediye meclisidir.

Kural olarak belediye meclisi kararları alınmadan önce oluşturulacak ihtisas komisyonlarına havale edilmekte ve öncelikle burada görüşülmektedir. Ancak, İmar konuları ile yıllık bütçe dışında kalan gündemdeki diğer konular ile üyelerin teklifleri; toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabulü halinde komisyonlara havale edilmeksizin belediye meclisince görüşülerek karara bağlanabilmektedir.

Ayrıca il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için yukarıda belirtilen esaslar çerçevesinde denetim komisyonları oluşturmaktadır.

Kanun maddesinin gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, kanun yapıcı, yerel meclislerde komisyon şeklinde çalışma sisteminin benimsenmesinde TBMM'nin çalışma sistemini örnek almıştır. Bu doğrultuda, ihtisas komisyonları yoluyla kararların tartışılarak alınması, kararların mecliste görüşülmeden önce komisyonlarda olgunlaştırılması ve ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınması sağlanmaktadır.<sup>820</sup>

Belediye meclisinin 5393 sayılı Kanun ile yerel yönetimlerin tek karar organı olarak öngörülmesi ve bu tek karar organının tamamıyla seçim ile göreve gelen kişilerden oluşması, ayrıca bünyesinde oluşturduğu çalışma komisyonlarında karar alacak olan kişilerinde tamamıyla seçilmişlerden oluşması, ayrıca meclis başkanı olarak

<sup>820</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu, 24. madde Gerekçesi. Erişim: [www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf](http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf)

yine bir seçilmişin öngörölmüş olması, Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin 2. paragrafı ile tamamıyla uyum içerisinde. Ancak, Kanun bu uyuma gölge düşürecek bazı istisnai durumları da düzenlemiştir.

Belediye meclisinin herhangi bir sebeple görevini yapamaz duruma gelmesi halinde; Danıştay tarafından meclisin feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, meclis üye tam sayısının yarıdan fazlasının tutuklanması, yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi ve 47. maddeye göre meclisin geçici olarak görevden uzaklaştırılması durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye kadar veya yeni meclis seçimi yapıncaya kadar, meclis görevinin belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülmesi öngörülmektedir.(md.31)

Maddenin gerekçesinde, bu suretle belediye hizmetlerinin kesintisiz olarak sürdürülmesine imkân sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak bu hüküm, her ne kadar olağan üstü durumlar için öngörölmüşse de, yerel yönetimlerin karar organlarının serbestçe seçilmiş üyelerden oluşması gerektiğini belirten ve Türkiye'nin de çekince koymayıp onayladığı, Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin 2. paragrafına açık bir şekilde aykırılık teşkil etmektedir.

Buna karşın, belediye meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda, belediye encümeninin, belediye meclisi yerine karar almasına olanak veren 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 84. maddesinin<sup>821</sup>, yeni Kanun'da düzenlenmemiş olması ise özerk yerel yönetimler ve yerel demokrasi açısından olumlu bir gelişmedir.

### **III.2.2.5.1.2. Yürütme ve Temsil Organları**

Yerel yönetimlerde yürütme organı, yerel yönetim biriminin üstlendiği hizmetlerin tümünün ya da önemli bir kısmının yürütülmesinden, hizmet birimleri arasında koordinasyon sağlanmasından ve bu hizmetlerin yürütülmesine ilişkin her türlü girişimin yapılmasından sorumlu olan organdır.<sup>822</sup> Kanun'da belediye başkanı ve belediye encümeni yürütme organları olarak düzenlenmiş olmasına rağmen belediye başkanlığının temsil niteliği de bulunmaktadır.

<sup>821</sup> Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004), a.g.m., s.38-51

<sup>822</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 417

### III.2.2.5.1.2.1. Belediye başkanı

Belediye başkanı, 5393 sayılı Kanun'un 37. maddesine göre, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Arıkboğa,<sup>823</sup> bu sistemde güçlü başkan modeline uygun olarak, siyasal ve yönetsel niteliklerin tek kişinin şahsında birleştiği bir başkanlık modelinin uygulandığını belirtmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile Belediye başkanına verilen görev ve yetkiler 38. maddede şu şekilde sıralanmaktadır:

- a) Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,
- b) Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
- c) Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,
- d) Meclise ve encümene başkanlık etmek,
- e) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
- f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
- g) Yetkili organlarını kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,
- h) Meclis ve encümen kararlarını uygulamak,
- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek,
- j) Belediye personelinin atamak,
- k) Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek,
- l) Şartsız bağışları kabul etmek,
- m) Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak,
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürülüler merkezini oluşturmak,
- o) Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak,

<sup>823</sup> Arıkboğa E. (2008), a.g.e., s. 166

p) Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkilerini kullanmak.

Belediye başkanı, 5393 sayılı Kanun'un ilgili kanunda diyerek yollamada bulunduğu 2972 sayılı Kanun'a göre, serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında, halk tarafından tek dereceli çoğunluk usulü ile seçilmektedir. Belediye meclis üyeliğine seçilme yeterliliği koşulları belediye başkanlığı içinde aynen geçerlidir.

Belediye başkanının seçimle işbaşına gelmesi, iktidarın halka dayandırılması anlamında olumlu bir durumdur. Ancak Türkiye gibi az gelişmiş ve nitelik ve nicelik yönünden eğitim seviyesi çok yüksek olmayan ülkelerde seçim ile işbaşına gelen başkan veya meclis üyelerinin halkı temsil oranı ve görevlerindeki yetenek ve başarı durumları tartışma konusu olmuştur.

Örneğin, seçilme yeterliliği için ilkokul mezunu olma yeterliliği artık günümüzde çok eksik kalmaktadır. Kanımca belediye başkanlığının veya meclis üyeliğinin eğitim standardını yükseltmek gerekmektedir. Birçok kişi yerel seçimlerde siyasi parti ekseninde oylarını kullandıkları için bu konuda siyasi partilerin üzerine büyük bir iş düşmektedir. Siyasi partilerin oy kaygısını bir yana bırakıp listelerine eğitim seviyesi yüksek, toplum ve kent sorunları hakkında duyarlı ve çözüm üretebilecek kişileri belirlemeleri gerekmektedir.

Ayrıca bazı görüşlere göre, belediye başkanı ve diğer seçilmişlerin görev sürelerinin iki dönem ile sınırlandırılması gerektiği vurgulanmış, aksi halde uzun süre görevde bulunmanın yönetimde yozlaşmaya neden olacağı vurgulanmıştır.<sup>824</sup>

Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirebilmektedir. Başkan vekili başkanın yetkilerine sahiptir. Belediye başkanı ayrıca, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilmektedir. Ancak belediye başkanının bu devredilmiş görev ve yetkiler ile ilgili olarak sorumluluğunun devam ettiği muhakkaktır.

Eski 1580 sayılı Belediye Kanunu, seçimle gelen belediye başkanının yanında

<sup>824</sup> Aktan C C. Türkiye'de Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. Erişim: [http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-merkezi-yonetim-yerel-yonetim.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-merkezi-yonetim-yerel-yonetim.pdf)

istisnai ve geçici olarak atanmış belediye başkanlığını da öngörmüştür. Buna göre, il merkezi olan beldelerde, bakanlar kurulu gerekli görürse, İçişleri Bakanlığınca; il merkezi olmayan yerlerde de valilerce belediye başkanı atanabilmekte veya bu şekilde atanmış başkanlar, başkanlıktan alınabilmekteydi. Ayrıca, aynı görev, İçişleri Bakanlığı'nın talebi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile vali ya da kaymakamlara da verilebilmekteydi.<sup>825</sup>

Belediye başkanının kural olarak halk tarafından seçilmesi belirtilmekle birlikte 5393 sayılı Yasa ile belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda başkanın meclis tarafından seçilmesi düzenlenmektedir. Bunun yanında başkanın vali veya İçişleri Bakanı tarafından atanması halleri de 5393 sayılı Yasa'da yer bulmaktadır. Ancak belirtilmesi gerekir ki bu durumlar istisnai ve olağan dışı durumlarda yapılan düzenlemelerdir.

Belediye başkanlığının sona ermesi halleri 44. maddede sıralanmıştır. Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hallerinde herhangi bir işleme veya karara gerek kalmadan kendiliğinden sona ermektedir.

Bu hallerin dışında; mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahalli mülki idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi, meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu ve Danıştay kararıyla belediye başkanının başkanlık sıfatı sona ermektedir.

Bu belirtilen haller dışında, 47. maddeye göre İçişleri Bakanı görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organlarını veya üyelerini, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilmektedir. Ayrıca, yine 26. maddeyle düzenlenen faaliyet raporu ve gensoru yoluyla meclisin yetersizlik kararı vermesi, valinin görüşü ve Danıştay'ın kararı ile belediye başkanı başkanlıktan düşürülebilmektedir.

Buna göre, belediye başkanlığının yukarıda sayılan nedenlerden her hangi biriyle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanmaktadır. Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini

---

<sup>825</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 107

aşacak şekilde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda meclis tarafından bir **başkan** seçilmektedir. Yeni seçilen belediye başkanının görev süresi, yerine seçildiği başkanın görev süresi ile sınırlıdır.

Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezası alması durumunda ise bir **başkan vekili** seçilmektedir. Başkan vekili, yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış ya da tutuklanmış olan başkan göreve dönünceye kadar görev yapabilmektedir.

Bu şekilde seçilecek olan belediye başkanı veya başkan vekili belediye meclis üyeleri arasından ve gizli oyla seçilmektedir. İlk iki oylamada üye tam sayısının 2/3'ü ve üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. Şayet üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamaz ise, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılmakta ve bu oylamada en fazla oyu alan üye, belediye başkanı veya başkan vekili seçilmiş olmaktadır. Oyların eşitliği durumunda ise kura çekilmektedir. Başkan veya başkan vekilinin seçilmesinde uygulanan seçim sistemi ve çoğunluk sayıları TBMM başkanının seçimi prosedürüne benzetilmiştir.<sup>826</sup>

Meclisin yeni belediye başkanını seçme süresi 15 gün olarak belirlenmiştir. Bu süre içinde belediye başkan ve başkan vekili seçilememesi durumunda belediye meclisinin feshine ilişkin hükümler uygulanmaktadır.

Belediye başkanının seçilememesi durumunda belediye meclisinin feshedilmesi anlamsızdır. Çünkü fesih yapılıncaya, seçilmiş belediye meclis üyelerinin yerine yeni meclis seçilinceye kadar belediye encümeninin memur üyelerinin meclis görevi görmeleri ihtimali doğacaktır. Kanaatimce, bu uygulama yerine seçim kararı alınması ve meclis üyeliği için yeni bir seçim yapılincaya kadar mevcut meclisin görevine devam etmesi daha doğru olacaktır.

Meclis tarafından, boşalan belediye başkanlığına yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçilinceye kadar belediye başkanlığı görevi, meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onunda bulunmaması durumunda **vali tarafından görevlendirilecek bir kamu görevlisi** tarafından yürütülecektir.

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı

<sup>826</sup> **Derdiman C.** Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler. 1. Baskı, Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, s. 55

veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda ise, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından görevlendirme yapılabilmektedir.

Her ne kadar görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şartı aranmakta ise de belediyelerde yürütmenin başı ve belediye tüzel kişininin temsilcisi olan birinin atanmışlar arasından görevlendirme yoluyla işbaşına getirilmesi yerel özerkliğe aykırı bir durum oluşturmaktadır. Belediye başkanı, belediyelerin belirtilmiş karar organı olmamakla birlikte, tek karar organı olarak belirtilen belediye meclisinin doğal başkanıdır. Nitekim atanmış bir görevli olan valinin, başkan sıfatıyla il genel meclisinde görevlendirilmesi eski İl Özel İdaresi Kanunu'nun en çok eleştirilen yönlerinden biri olmuştur.

Bu husus Özerklik Şartı'nda belirtilen şekle uymamakta ve özerklik ilkesine aykırı bir durum teşkil etmektedir. Tüm bu uygulamalar yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin idari vesayetinin ve müdahalesinin devam ettiğinin göstergeleri olarak karşımızda durmaktadır.

### **III.2.2.5.1.2.2. Belediye Encümeni**

Belediye encümeninin oluşumu, belediye meclisinin oluşumundan ve belediye başkanının seçiminden farklı şekilde olmaktadır.

Belediye encümeninin iki doğal üyesi, encümene başkan sıfatıyla katılan belediye başkanı ve mali hizmetler birim amiridir. Belediye başkanının katılmadığı durumlarda belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık etmektedir.

Bunlar dışında, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde encümen, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşmaktadır. Diğer belediyelerde ise, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır.

Belediye encümen üyesi sayılarının ikili ayrıma göre belirlenmesi isabetli olmuştur. Türkiye'deki birçok belediyenin küçük nüfuslu ve personel sayısı az olan,

hatta memuru bulunmayan belediyeler olduğu dikkate alındığında, birim amiri bulmanın zor olduğu, bu nedenle de yeni yaklaşımın gerekli olduğu açıktır.<sup>827</sup>

Ayrıca her iki durumda da belediyelerde, encümene kamu görevlisi kimliği ile giren üyelerden birinin mali hizmetlerden sorumlu birimin başı olması şart koşulmuştur. Böyle bir gereksinme, kuşkusuz, encümenin çalışma konularından hepsinin mali bir boyutunun bulunmasından doğmaktadır.<sup>828</sup>

5393 sayılı Belediye Yasası'nın 34. maddesi encümenin görev ve yetkilerini düzenlemektedir. Bu maddede belirtildiği üzere, belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek,
- b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- c) Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- d) Bütçede fonksiyonel sınırlandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,
- g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
- h) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- i) Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

Belediye encümeni, belediye yönetiminin ikinci derecede karar ve danışma organıdır<sup>829</sup> görüşüyle beraber encümenin sadece yürütme organı olduğu görüşü arasındaki tartışma sürekli şekilde devam ede gelmiştir. Nitekim Kanun maddesinin gerekçesinde de bu konuya vurgu yapılmıştır. Madde gerekçesinde, “encümenin görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek yürütme organı olma niteliği daha netleştirilmekte ve belediye meclisine ilişkin hükümlerle tutarlılık içinde, 1580 sayılı Kanun ile öngörülen meclis yerine karar alma yetkisi tümüyle kaldırılmaktadır” denmektedir. Sonuç olarak

<sup>827</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 107

<sup>828</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 246

<sup>829</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25



karar organı olan meclis ile yürütme organı olan encümen arasındaki ayırım netleştirilmeye çalışılmaktadır.

Ancak, yukarıda da görüldüğü üzere belediye encümeni bir danışma ve yürütme organı olmanın yanında, halen karar alabilen bir organ özelliği de yansıtmaktadır. Bu haliyle, Kanunda açıkça belediyenin karar organı olarak düzenlenmemişse de, karar organı gibi faaliyet yürüten belediye encümeninin bu yapısı Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin 2. paragrafı ile uyum göstermemektedir.

DPT'nin, yerel yönetimlerle ilgili olarak, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı için hazırlanmış olduğu özel ihtisas komisyonu raporunda da hem karar hem de yürütme organı gibi çalışan encümende bu görev yapılanmasına dokunulmayacaksa, encümenin tamamen seçilmiş üyelerden oluşmasının, temsil sorununu çözümleyici görüldüğüne işaret edilmektedir. Bu görüş ile paralel bir diğer görüşe göre ise “yürütme ve genel karar organları” seçimle belirlenir ilkesinin benimsenmesidir. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültelerinin birlikte hazırlanmış olduğu Anayasa taslağında, bu görüş benimsenmiş ve bu durumun Anayasal güvenceye kavuşturulması gerektiği öngörülmüştür.<sup>830</sup>

Encümenin bir karar organı olmadığı yönünde görüşlere göre ise; encümenin aldığı kararlar, meclisin kabul etmiş olduğu düzenlemelere ilişkin, onların uygulanabilmesine ilişkin alt kararlardır. Bu bağlamda encümen yürütme organı olan başkanın tek başına veremeyeceği ya da vermesi uygun görülmeyen bir takım idari kararları almaktadır. Bu bağlamda almış olduğu kararlar, belediyelerin temel hizmet politikalarını, önceliklerini ya da stratejilerini belirleyici kararlar değil, bu kararlardan bazılarını hayata geçirmeye ilişkin idari nitelikli kararlardır. Encümenin aldığı bu kararlar, yürütme organının emir ve direktifleri doğrultusunda, belediyenin ilgili birimi tarafından yerine getirilecektir.<sup>831</sup> Toprak,<sup>832</sup> encümenin esasen, belediye başkanının tamamen kontrolünde bir nevi “Başbakan ve Bakanlar Kurulu” gibi değerlendirilebilecek bir örgütlenme niteliğinde olduğunu belirtmektedir.

Encümen toplantılarına gündemdeki konulara ilişkin ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere

<sup>830</sup> **Şahin K.** Encümenlerin Üyeleri Seçimle mi Göreve Gelmelidir. *Mevzuat Dergisi*, **Şubat 2003**, S. 62  
Erişim: <http://www.basarmevzuat.com/dergi/2003-02/a/02.htm> Erişim Tarihi: 13.07.2009

<sup>831</sup> **Arıkboğa E. (2008)**, a.g.e., s. 171-172

<sup>832</sup> **Toprak Z. (2006)**, a.g.e., s. 115

çağırılabilir. Aslında bu uygulama tüm encümen üyelerinin seçimle oluşturulması yoluyla da gerçekleştirilebilecek bir uygulamadır. Belediye encümeninin tamamının seçilmişlerden oluştuğu bir yapıda, encümenin kendisine Yasa ile verilen görevleri yerine getirirken, belediye birim amirlerine danışılması gereken durumlarda bunların toplantıya çağırılarak danışılmasının zorunlu tutulması, kararların seçilmişler tarafından alınmasını öngören yerel özerklik ilkeleriyle daha uyumlu olacaktır.

Belediye encümeni, haftada birden az olmamak kaydıyla önceden belirlenen gün ve saatte toplanmaktadır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilmektedir. Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanmakta, encümen üyeleri, başkanın uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilmektedir. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülememektedir. Encümene havale edilen konular ise bir hafta içerisinde görüşülerek karara bağlanmalıdır.

Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanmakta ve katılanların salt çoğunluğu ile karar vermektedir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. Mecliste yapılan oylamanın aksine, encümen toplantılarında karar oylamalarında çekimser oy kullanılamamaktadır. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanmakta, karara muhalif kalanlar ise gerekçelerini açıklamak zorunda bırakılmaktadır.

### **III.2.2.5.2. Doğrudan Katılım Yoluyla Hakkın Kullanımı (Belediyelerde Demokratik Katılım)**

Türkiye kamu yönetimi genel çizgileri ile Cumhuriyet öncesi sistemin bir devamı niteliğinde olduğundan, yapı ve işleyiş bakımından “gizlilik” ve “resmi sır” esasına dayanmaktadır. Uygulana gelen haliyle sistemde “açıklık” kavramının istisnai bir özellik arz ettiği söylenebilir.<sup>833</sup>

Devlet işleri ve kamu hizmetleri hakkında bilgi edinmek vatandaş için bir hak olarak düzenlenmediğinden, kamu yönetimi dışa kapalı ve halka karşı bir güç olarak algılanmaktadır. Halkın idari işler ve kamu hizmetleriyle ilgili bilgisi, idarecilerin kendi inisiyatiflerine bağlı olarak yapmış oldukları açıklamalarla sınırlı kalmıştır.<sup>834</sup> Oysa çağdaş yönetim anlayışının gereği olan, yönetimde esneklik ve açıklık (saydamlık)

<sup>833</sup> Aydın H A. (2007), a.g.e., s. 208

<sup>834</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 701

ilkeleridir.<sup>835</sup>

Yönetime katılma, bürokrasinin bozulma, yozlaşma ve verimsizlikten kurtarılabilmesi ve yönetimin katılımlı bir nitelik kazanabilmesi için klasik bürokratik yapının terk edilerek çalışanların ve yurttaşların yönetime katılmasını sağlayacak yapının oluşturulması<sup>836</sup> anlamına gelmektedir. Katılma, basit bir meraktan yoğun bir eyleme kadar uzanan geniş bir tutum ve faaliyet alanını kapsamaktadır. Yerel anlamda siyasal katılımın sağlanabilmesi için ilgi, önemseme, bilgi ve eylemin bir arada olması gerekmektedir. Yerel halk üzerinde bu etkiyi sağlayabilecek ise yerelin yöneticisidir.<sup>837</sup>

Demokratik yerel katılım kentsel yaşam, yerel bilinç ve kimliğin oluşmasına etki ederek ekonomik, sosyal ve kültürel konuların tartışılması ve bu konularda ulusal ve yerel ölçekte halkın belirleyici olması, gerçek anlamda demokrasiye ulaşmada önemli katkılar sağlayacaktır. Bununla beraber sorunlar daha sağlıklı belirlenirken çözümler de daha isabetli olacaktır. Gelişmiş demokrasilerde yerel yönetimler kentsel yaşamı biçimlendiren, kentteki değişik sosyal ve ekonomik grupların yaşamlarını çeşitli şekillerde belirleyen kararlar alırken, kentte yaşayanlar da öncelikle seçim olmak üzere değişik yöntemlerle kent yönetimine katılma ve yönetimi etkileme çabası içerisindeyler.<sup>838</sup>

Yönetime katılımın gerçekleşmesi için birçok koşulun varlığı aranabilir. Ancak bunun için, her şeyden önce yöneticilerin düşünce bazında bu yaklaşımı benimsemeleri ve bunun yararlarını iyi değerlendirmeleri gerekmektedir. Bunun yanı sıra, yönetime katılımın gerçekleşebilmesi için halktan soyutlanmış bürokratik yapının değiştirilmesi gerekmektedir.<sup>839</sup>

Bireyin devlet karşısında güçsüzlüğü, özellikle az gelişmiş ülkelerde bireyin devletten korkmasına, ona karşı yabancılaşmasına ve depolitizasyonuna neden olmaktadır. Bu açıdan yerel düzeyde gerçekleştirilebilecek halk katılımı, söz konusu sakıncaların ortadan kaldırılmasına yardımcı olacaktır.<sup>840</sup>

Türkiye’de son yıllarda bilgi edinme ve yönetime katılma metot ve uygulamaları bakımından tam olarak istenen düzeyde olmasa da, oldukça olumlu bir takım ilerlemeler

<sup>835</sup> Aydın H A. (2007), a.g.e., s. 208

<sup>836</sup> Aydın H A. (2007), a.g.e., s. 190

<sup>837</sup> Üste B R. Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme. Türk İdare Dergisi, Eylül 2005, S. 448, s. 49-60

<sup>838</sup> Armağan R. (Kasım 2006), a.g.m.,

<sup>839</sup> Aydın H A. Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar. Gazi Kitabevi, Ankara, 2004, s. 38

<sup>840</sup> Pustu Y. Yerel Yönetimler ve Demokrasi. Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran 2005, S. 57, s. 121-134

sağlandığı gözlenmektedir. Bunun en somut örneği ise 09.10.2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu<sup>841</sup>dur.

Bu kanuna göre herkes bilgi edinme hakkına sahip kılınmıştır. Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişilerin de, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu haktan faydalanması öngörülmüştür. Bilgi istenen kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları; faaliyetleri ile ilgili, kanun kapsamına alınan, her türlü bilgi ve belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlü kılınmışlardır. Böylece vatandaşlar “bilgi edinme hakkına” kavuşturulurken aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarına da “bilgi verme ödevi” yüklenmiş olmaktadır.

Kanun ile başvurulara cevap süreleri, bilgi edinme hakkı kapsamı dışında bırakılan alanlar, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu’na yapılacak itirazlar ve bilgi talebinde bulunan kişinin son olarak idari yargıya başvurma yolu düzenlenmiştir. Ayrıca bilgi ve belge edinme başvurusunun elektronik ortamda yapılabilmesi ve istenen bilgi ve belgelerin elektronik ortamda elde edilebilmesi sağlanarak bu konuda başvurunun artması, kamu kurumlarında kırtasiyeciliğin ve kuyrukların artması önlenmiş, zaman ve emek israfının önüne geçilmiştir.

Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın Devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın Devleti denetimi kolaylaşmakta hem de Devletin demokratik karakteri güçlenmektedir.

Bilgi Edinme Yasası dışında, 1982 Anayasası’nın 74. maddesiyle de Dilekçe Hakkı düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu maddeye göre, vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek suretiyle Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM’ne yazı ile başvurma hakkına sahip kılınmış bulunmaktadır. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucunun, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilmesi hükme bağlanmıştır.

---

<sup>841</sup> **Yayınlandığı Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:** 24.10.2003-25269

Anayasa bu hakkın kullanılma biçiminin kanunla düzenlenmesini öngörmüş ve bu nedenle 01.11.1984 tarihli ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun<sup>842</sup> oluşturulmuştur. Bu Kanunun ile Türk vatandaşlarının ve Türkiye’de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkı tanınmaktadır. Türkiye’de ikamet eden yabancılar karşılıklılık esası gözetilmek ve dilekçelerinin Türkçe yazılması kaydıyla bu haktan yararlanabilmektedirler.

Bu genel düzenlemeler dışında yerel düzeydeki toplulukların, yerel yöneticilerini ve karar alıcılarını denetleyebilmeleri ve karar almada söz sahibi olabilmeleri için yeni yerel yönetim mevzuatlarıyla bir takım düzenlemeler getirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Yasası’ndaki düzenlemeler bunun bir parçasını oluşturmaktadır. Yasa ile belediye yönetimine halka ilişkilerin önemli bir yönü durumunda ve bu Kanun’dan kaynaklanan görevlerini işbirliği ortamında geliştirerek yerine getirebilmesinde katılımcı yapılanmalar getirilmiştir.<sup>843</sup>

Yerel yönetimler üzerinde, en üst düzeydeki temel halk denetimi, seçimler yoluyla yapılan denetimdir. Belediyelerde karar organları ve **ilke olarak** belediye başkanları doğrudan belde halkı tarafından seçilmektedir.<sup>844</sup> Karar organı ve belediyeyi temsil eden yürütmenin başı konumundaki kişilerin halk tarafından seçilmesi, bunları, kendilerini seçen kişilere karşı daha sorumlu davranmaya zorlamaktadır. Halk seçimler yoluyla dilediği kişileri görevden alıp, dilediği kişiyi göreve getirebilmektedir. Seçimler dışında da halkın yönetime doğrudan katılımını sağlayan düzenlemeler mevcuttur.

### **III.2.2.5.2.1. Mahalle Yönetimi**

Belediyelerde katılımın en güzel örneğini gerçekleştirme yolu olarak 9. maddede mahalle ve yönetimi başlığı altında mahallenin yönetimi ve belediye işlerine katılımı düzenlenmiştir.

Mahalle yönetimi, köy yönetiminden farklı olarak yerel yönetim kuruluşu değildir. Mahalle muhtarlığı merkezi ve yerel idarenin şehir ve kasabaların mahallelerinde bulunan mümessilliğidir. Bir yerel yönetim kuruluşu olmamasına rağmen, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri

<sup>842</sup> Yayınlandığı Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 10.11.1984 - 18571

<sup>843</sup> Toprak Z. (2006), a.g.e., s. 88

<sup>844</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 702

Seçimi Hakkında Kanun'a göre seçimleri yapılmaktadır. Bir başka deyimle mahalle muhtarlığı, kendisi bir yönetim birimi olmamakla beraber, yerel yönetimle merkezi yönetimin kesiştiği noktada faaliyette bulunmaktadır.<sup>845</sup>

Mahalle muhtarı genel olarak yaptığı görevler itibariyle "kamu görevlisi" olarak nitelendirilmiş olsa da<sup>846</sup> seçilmiş biri olarak mahallenin istek ve arzularının ve öncelikli hizmetlerin tespiti konusunda, halkın yapılan hizmetleri sahiplenmesi ve gerektiğinde denetleyebilmesi hususlarında belediye ve mahalle arasında köprü vazifesi görmekte ve önemli görevler üstlenebilmektedir.

Ancak bu hususta öncelikli olarak bu kurumun bir rant yeri olarak düşünülmemesi ve muhtar adayları için eğitilmiş olma şartı gibi bir takım donanımlara sahip olma gerekliliğinin getirilmesi gerekmektedir.

Mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilmektedir.5393 sayılı Kanun'a göre belediye sınırları içerisinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine **valinin onayı** ile olmaktadır. Mahalle muhtarları ve ihtiyar heyetlerinin oluşum, görev ve sorumlulukları ise, 1944 tarihli ve 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'da düzenlenmiştir.

Mahalle muhtarı, 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 yükümlü kılınmıştır.

Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlamak; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurmak ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışmak ile yükümlendirilmiştir.

Yeni Belediye Kanunu ile mahalle yönetiminde bu şekilde olumlu düzenlemeler getirilmeye çalışılmışsa da, bu düzenlemeler iyi niyetli ama oldukça yetersiz

<sup>845</sup> **Koçberber S.** Yeni Belediye Yasası ile Mahalle Yönetimi. Sayıştay Dergisi, **Ocak-Mart 2005**, S. 56, s. 103-114

<sup>846</sup> **Toprak Z.** (2006), a.g.e., s. 138

düzeydedir.

Öncelikle 4541 sayılı “Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun”un günümüz şartlarına uyarlanması gerekmektedir. Bir diğer önemli husus olarak mahalle kurulmasının nesnel ve tutarlı kurallara bağlanması gerekmektedir. Örneğin mahalle kurulması için gerekli görülen hane sayısının 300-1000 arasında olması ve her dairenin bir hane sayılması şeklindeki düzenleme günün şartlarına uymamakta ve haklı olarak uygulanamamaktadır. Bunun yanında muhtarların aslında fiilen yaptıkları mahalle temsilciliğinin hüküm altına alınması, mahalle bazında yapılacak hizmetlerin planlanması ve yürütülmesinde mahalle yönetimi ile merkezi ve yerel yönetimlerle karşılıklı etkileşimi sağlayacak mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir.<sup>847</sup>

Bir diğer görüşe göre, belediye meclislerinin mahalle esasına göre oluşturulması ve mahallelerin mecliste nispi temsil ilkesine uygun olarak temsil edilmeleri temel temsil ilkesi olarak benimsenmelidir.<sup>848</sup>

### III.2.2.5.2.2. Hemşehri Hukuku

5393 sayılı Belediye Kanununun, 13. maddesinde Hemşehri hukuku düzenlenmiştir. Demokratik katılım açısından bu maddenin konması önemlidir.

1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nda yer alan “her Türk nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir” tanımı, 5393 sayılı yeni Kanun’da “herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir” olarak değiştirilerek nüfus kütüğüne kayıtlı olunan yer değil ikamet edilen yer hemşehri tanımı için temel ölçüt olarak belirlenmiştir.<sup>849</sup> Böylece 1580 sayılı Kanun’da belirtilen “oturan” ve “hemşehri” ayrımı kaldırılarak birleştirilmiştir. Bu maddede süre bulunmamaktadır. Dolayısıyla vatandaş açısından mahalle muhtarlıklarından başlayarak kayda girdiği, yabancılar açısından da ilgili kanun hükümlerine göre ikamet izinleriyle bağlantılı olarak belediye ile borç ve hak ilişkisi açısından ilişkilendirme yapılmıştır.<sup>850</sup>

Hemşehrilere, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları

<sup>847</sup> Koçberber S. (Ocak-Mart 2005), a.g.m., s. 103-114

<sup>848</sup> Üste B R. (Eylül 2005), a.g.m., s. 49-60

<sup>849</sup> Urhan F V. (Temmuz-Eylül 2008), a.g.m., s. 85-102

<sup>850</sup> Toprak Z. (2006), a.g.e., s. 88

tanınmaktadır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunlu tutulmuştur.

Belediyeye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapma ve bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemleri alma sorumluluğu verilmiştir.

Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlü kılınmaktadır. Böylelikle hemşehri sadece hakları olan vatandaş olarak değil aynı zamanda yükümlülükleri olan bir vatandaş olarak da düşünülmüştür.

### **III.2.2.5.2.3. Kent Konseyi**

Yerel yönetimlerde demokratik katılım ile ilgili düzenlenmiş olan en önemli maddelerden biri de 75. maddedeki Kent Konseyi'dir.

Kent konseyi ile 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 ilkelerinin hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır.

Belediyelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlama konusunda sorumluluk verilmiştir. **Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmektedir.**

Kent Konseyi'nin çalışma usul ve esaslarının, İçişleri Bakanlığı'na hazırlanacak yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Nitekim bu yönetmelik hazırlanmış ve yayımlanmıştır.

08.10.2006 tarih ve 26313 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kent Konseyi Yönetmeliği, yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik



hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamayı; yerellik ilkesi çerçevesinde katılımıcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü pekiştirmeyi ve kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmayı Konseyin görevleri arasında saymaktadır.<sup>851</sup>

Söz konusu yönetmelik, Kent Konseyi'nin çalışma ilkeleri arasında da, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin imzaladığı ve onayladığı Birleşmiş Milletler Zirveleri ile diğer uluslararası sözleşmelerde kent ve kent yaşamına yönelik temel ilkeleri hayata geçirme; kent vizyonunun ve hemşehricilik 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 ön planda tutma ve katılımıcılığı ve ortak akla dayanan uzlaşmayı esas almayı saymaktadır.<sup>852</sup>

Yönetmeliğe göre Konsey; genel kurul, yürütme kurulu, meclisler ve çalışma grupları (komisyonlar) olarak 3 organdan, meclisler ise kadınlar, gençlik, çocuk, kıdemli hemşehriciler (kanaat önderleri) meclisinden oluşmaktadır. Komisyonlar afet organizasyon, engelliler, şehircilik ve imar, sağlık, çevre, turizm tanıtım, yoksullukla mücadele, spor, edebiyat, tarım, hayvancılık, eğitim, kültür sanat, tüketici hakları, güvenlik, basın, zararlı alışkanlıklarla mücadele gibi dallarda olduğu gibi yörelerin özelliğine göre farklılık da gösterebilmektedir. Örneğin Karadeniz bölgesindeki illerimizde çay komisyonu, doğu illerimizde ise tütün komisyonu gibi komisyonlar kurulabilmektedir.<sup>853</sup>

#### **III.2.2.5.2.4. Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım**

77. madde de düzenlenen belediye hizmetlerine gönüllü katılım ise katılım ile ilgili bir başka maddedir. Buna göre; belediyenin, sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle, yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği arttırmak

<sup>851</sup> Aydın H A, Taş E İ. a.g.m.

<sup>852</sup> Aydın H A, Taş E İ. a.g.m.

<sup>853</sup> Işıldak M. Kent Konseyi ve Sorunları. Yerel Siyaset Dergisi, Eylül 2007, S. 21 Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=774> Erişim Tarihi: 25.04.2009

amacıyla, gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulaması öngörülmüştür.

Etkili ve verimli hizmet üretemeyen yerel yönetimleri bu durumdan kurtarmak ve kıt kaynaklardan daha etkin yararlanabilmenin yollarından birisi de bu hizmetlerin bir kısmının hemşehriler tarafından gönüllü kuruluşlar ve gönüllü katılım yoluyla üretilmesidir. Bu anlamda yerel yönetimlerin yaptıkları faaliyetlere halkın katılımını sağlamak amacıyla sivil toplum kuruluşlarından aracı olmaları istenmektedir.<sup>854</sup>

#### **III.2.2.5.2.5. Diğer Maddelerde Düzenlenen Katılım Şekilleri**

Mahalle yönetimi, kent konseyi, gönüllü katılım ve hemşehri hukuku dışında da 5393 sayılı Kanun'da halkın yönetime katılımı konusunda hususlar yer almaktadır.

Belediyelerde doğrudan referandum anlamına gelmeyen, ön yoklama veya danışma niteliğinde halk oylamasına başvurma yöntemi mevcuttur. Örneğin; diğer şartların uyması halinde, köylerin ya da muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için, bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine, mahalli seçim kurulları, 15 gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını almakta ve sonucu bir tutanakla valililiğe bildirmektedirler. Vali bu oylama sonucuna göre işlem yapmaktadır.

Bir diğer örnek ise belediyelere katılma yoluyla birleşme konusu ile ilgili olarak verilebilir. Diğer şartlar oluştuğu takdirde, bir diğer beldeye katılma yoluyla birleşmek isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında katılma başvurusuna yönelik oylama yapılmaktadır. Oylamanın katılma yönünde çıkması ve katılacak belediyenin meclisinin de uygun görmesi halinde katılma gerçekleşmektedir.

Belediyenin görevlerinin sayıldığı 15. maddede ise, belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir denmektedir. Böylelikle halkın ihtiyacı olan ve talep edilen hizmetlerin tespiti ve yapılan hizmetlerin yerindelik denetimi yapılabilmektedir.

Meclis çalışmaları ile ilgili de katılıma ve şeffaflığa önem verildiği görülmektedir. Meclis toplantılarının yeri ve zamanının mutlak usullerle belde halkına duyurulması öngörülmüştür. Kural olarak meclis toplantıları halka açık olmalıdır.

<sup>854</sup> **Beyhan E. (Ekim 2008)**, a.g.m.

Ancak, meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. Meclis toplantılarında görüşmeler, görevlilerce tutanağa geçirilmekte, başkan ve kâtip üyeler tarafından imzalanmaktadır. Toplantılar meclisin kararıyla sesli ve görüntülü cihazlarla da kaydedilebilmektedir. Kesinleşen meclis kararlarının özetlerinin yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca belediye başkanı tarafından belirlenen, meclisin ayın ilk günündeki gündemi meclis üyeleri dışında, çeşitli yöntemlerle halka da duyurulmak zorundadır.

Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konular ile ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp ve görüş bildirebilmeleri de Belediye Kanunu ile öngörülmüştür. Ayrıca bu komisyonlar çalışmalarında uzman kişilerden de yararlanabilmektedir. Komisyon raporları alenidir, çeşitli yollarla halka duyurulmakta ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilebilmektedir.

Denetim ile ilgili konularda da demokratik katılım ve şeffaflığa önem verildiği görülmektedir. Belediyelerin denetimine ilişkin sonuçlar, kamuoyuna açıklanmakta ve meclisin bilgisine sunulmaktadır.

Belediyenin diğer kuruluşlar ile ilişkileri bölümünün yer aldığı 75. maddede de katılıma yönelik amaçlar öngörülmektedir. Buna göre; belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürli dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmektedir.

53. madde de ise belediyenin, acil durum planlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla koordinasyon sağlaması ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahalli idarelerin görüşlerini alması, planlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemleri alarak, yukarıda sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapabilmesi hususu düzenlenerek katılımın bir başka boyutuna vurgu yapılmaktadır.

Genel olarak halkı aydınlatmak ve onlara çalışmalarını benimsetmek, halkta yönetime karşı olumlu davranışlar yaratmak, halkın yönetim ile olan işlerini kolaylaştırmak, halktan bilgi alarak kararların isabet derecesini arttırmak, mevzuata uyulmasını sağlamak için halkı aydınlatmak, halkla işbirliği sağlayarak hizmetlerin daha kolay ve hızlı gitmesini sağlamak, halkın istek ve beklentileri doğrultusunda hizmetteki aksaklıkları gidermek, özel ve kamu yararlarına cevap vererek, sosyal sorumluluk duygusunu yaratmak amacıyla; günümüzde genel olarak dünyada ve aynı şekilde Türkiye’de halkla ilişkiler konusuna büyük önem verilmekte ve bu amaçla her kurumda halkla ilişkiler birimleri kurulup, halkla ilişkiler uzmanları istihdam edilmektedir.<sup>855</sup> 5393 sayılı Kanun’da açıkça düzenlenmediği halde, bu amaçla birçok belediyede bu birimler kurulmaktadır. Ayrıca çeşitli yayın araçları ile belediyeler, hizmetlerini ve mevzuatı halka tanıtmak amacıyla yayın yapmaktadır.

Belediyelerde halkın yönetime katılımı ve denetimin en önemli göstergelerinden biri, bu birimlerin halkın yönetime katılımına hem hukuki (de jure) olarak, hem de fiili (de facto) olarak açık tutulması ve halkın katılabileceği alanların ve kurumların oluşturulmasıdır.<sup>856</sup> Belediye yönetiminin kente ilişkin kararları alırken, mevzuatta yeri olsa da, uygulamada bu güne kadar halka danışma gibi bir geleneği olmadığından yeni yapılanmaya hazırlanması kuşkusuz zaman alacaktır. Siyasi otoritelerin öngörülerıyla yaşamını sürdürmeye alışmış, bürokratik toplumlarda ortak akıl yaratmak, bunu ortak adıma veya hemen yaşama geçirmek kolay değildir.<sup>857</sup>

Bununla beraber toplumda da demokrasi anlayışının hâkim olması gerekmektedir. Türkiye’de özellikle darbe yıllarından sonra halk, yönetime katılma ve denetleme konularında oldukça sindirilmiş görünmekte ve bananeciliğin yaygınlaştığı görülmektedir. Netice itibarıyla kimse herhangi olumsuz bir durumda, kendisi zarar görmemek için müdahale etmemekte, ancak kişisel bir menfaat söz konusu olduğunda cılız sesler yükselbilmektedir.

Yönetimde halkın katılımı yönetim kültürü ile ilgili bir gelişimdir. Ülke yönetimine halkın duyarlılığını arttırabilmek için bu bilincin bireylere verilmiş olması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin işleyişine halkın katılımı ise; yerel de verilen mal ve hizmetin izlenmesinin küçük coğrafi yapı içerisinde daha elverişli olması nedeniyle

<sup>855</sup> Aydın H A. (2007), a.g.e., s. 244-245

<sup>856</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 701

<sup>857</sup> Toprak Z. (2006), a.g.e., s. 121

merkezi yönetime oranla daha elverişlidir. Yerel halkın yönetime katılımını sağlayabilmek için öncelikle, yerel halkın o coğrafyadaki oluşumlarla ilgilenmesi sağlanmalıdır. Bununla birlikte yerel ihtiyaçları önemsemeleri ve çözüm üretilmesi için katkı koyabilecek bilgi seviyesine ulaşmaları için ortam hazırlanmalıdır.<sup>858</sup>

### **III.2.2.6. Büyükşehir Belediyelerinde Özerk Yerel Yönetim Hakkının Kullanılma Şekilleri**

#### **III.2.2.6.1. Temsil Yoluyla Hakkın Kullanımı (Büyükşehir Belediyelerinde Karar ve Yürütme Organları)**

Büyükşehir belediyesinin organları, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye meclisi karar organı olarak düzenlenmişken, başkan temsil ve yürütme organı, encümen ise yürütme ve danışma organı olarak düzenlenmiştir.

##### **III.2.2.6.1.1. Karar Organı (Büyükşehir Belediye Meclisi)**

5216 sayılı Kanun'da düzenlendiği şekliyle, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin **karar organıdır** ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşmaktadır.

İlgili Kanun olan 2972 sayılı Kanun'un 6. maddesinde göre, büyükşehir belediyesi meclisi, büyükşehir belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevresinde tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam kadar üyeden teşekkül etmektedir. Bu hesaplamada artık sayılar nazara alınmamakta ve asil kadar yedek üyeliklerde aynı şekilde tespit edilmektedir.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidirler.

Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanmaktadır. Mutat toplantı yerinin dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları dâhilinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı

<sup>858</sup> Üste B R. (Eylül 2005), a.g.m., s. 49-60

yapılabilmektedir. Meclis toplantılarının yeri ve zamanı mutata usullerle belde halkına duyurulmalıdır. 5393 sayılı Kanun'un 85. maddesi (d) bendinde getirilen düzenlemeyle, büyükşehir belediye meclislerine kendi belirleyecekleri bir ay tatil yapma hakkı getirilmiştir.

5216 sayılı Kanun'a göre, büyükşehir belediye meclisinde Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısı olarak öngörülmüştür. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu 85. maddesi (d) bendiyle bu hüküm yürürlükten kaldırılmış ve Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısı olma özelliğini kaybetmiştir. Toplanma süreleri bakımından da Belediye Kanunu ile bir paralellik olduğu görülmektedir. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi ise en çok beş gün olarak düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'a göre, büyükşehir belediye meclisi, her dönem başı toplantısında, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilmektedir. Ancak 5393 sayılı Kanun'un 85. maddesinin (d) bendi ile komisyonların dönem başı toplantılarında belirlenmesi zorunluluğu kaldırılmış ve çalışmalarda komisyon kurulması belli bir zaman sınırlamasından kurtarılmıştır. İhtisas komisyonları her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşmaktadır.

Büyükşehir belediye meclislerinde kurulması zorunlu komisyonlar belediye meclislerine oranla daha fazladır. Buna göre, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur.

Meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla 10 iş günü, diğer komisyonlar ise 5 iş günü toplanarak kendisine havale edilen işleri sonuçlandırmak zorundadır. Komisyon bu sürenin sonunda raporunu meclise sunmadığı takdirde, konu meclis başkanlığı tarafından doğrudan meclis gündemine alınmaktadır. İhtisas komisyonlarının görev alanına giren konular bu komisyonlarda görüşüldükten sonra büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanmaktadır.

Büyükşehir ilçe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda ise Belediye Kanunu hükümleri uygulanmaktadır.

### III.2.2.6.1.2. Yürütme ve Temsil Organları

#### III.2.2.6.1.2.1. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı ilgili Kanun'da gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilmektedir. Büyükşehir belediye başkanının seçiminde çoğunluk usulü uygulanmaktadır.

2972 sayılı Kanun'un 4. maddesinde belirtildiği üzere büyükşehir belediye başkanının seçiminde, seçim çevresi büyükşehir belediye sınırları içidir. Ancak 5747 sayılı Kanun'un 3. maddesinin 4. fıkrası ile bu kapsama orman köyleri de alınmış ve büyükşehir mücavir alanına dâhil edilmiş olan orman köylerinin belediye başkanlığı seçiminde oy kullanmaları sağlanmıştır. Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediye başkanlığı seçimlerinde ise seçim çevresi ilçe belediyesinin sınırlarıdır.

Büyükşehir belediyelerinde başkan vekili, Belediye Kanunu'nda belirtilen usullere göre belirlenmektedir. Ancak büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye başkanlığına vekâlet edememektedir.

5216 sayılı Kanun'un 18. maddesinde belirtildiği üzere büyükşehir belediye başkanının görevleri ise şu şekilde sıralanmaktadır:

- a) Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,
- b) Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
- c) Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak,
- d) Bu kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak,
- e) Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin

hesap cetvellerini hazırlamak,

f) Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak,

g) Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak,

h) Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmi mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek,

i) Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek,

j) Gerekliğinde bizzat nikâh kıymak,

k) Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak,

l) Gerekliğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe belediye başkanına devretmek,

m) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürllü merkezleri oluşturmak,

Belediye başkanının sayma usulü ile belirtilen görevlerinden de anlaşılacağı üzere belediye başkanı büyükşehir belediyesinin yürütme, koordinasyon ve temsil gibi birçok fonksiyonu yüklenmektedir. Bunun yanında dikkat çeken hususlardan biri büyükşehir belediye başkanının “gerekli” durumlarda görevlerinden bir veya birkaçını ilçe belediye başkanına devredebileceği hususudur. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında organik bir bütünlük bulunmaktadır.

### **III.2.2.6.1.2.2. Büyükşehir Belediye Encümeni**

Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği 5 üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği 5 üyeden oluşmaktadır. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık etmektedir.



5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen değişiklik sonucu; büyükşehir belediye meclisinin üyeleri arasından seçilecek encümen üyelerinin **her yılın ilk olağan meclis toplantısında belirlenmesi** kuralından vazgeçilmiştir. 5393 sayılı Kanun'un 85. maddesinin (d) bendiyle bu kural yürürlükten kaldırılmış ve meclis belediye encümen üyelerini ilk toplantısında seçebilme yetkisine kavuşmuştur.

Büyükşehir belediye encümeni de belediye encümeni gibi seçilmiş ve atanmışlardan oluşan karma bir yapı arz etmektedir. Ayrıca Belediye Kanunu'nda olduğu gibi bu Kanun'da da belediye encümenin karar organı, yürütme organı veya danışma organı olup olmadığı belirtilmemektedir. Bu durumda belediye encümeni için yapmış olduğumuz değerlendirme büyükşehir belediye encümeni için de geçerli olacaktır.

### **III.2.2.6.2. Doğrudan Katılım Yoluyla Hakkın Kullanımı (Büyükşehir Belediyelerinde Demokratik Katılım)**

5393 sayılı Belediye Kanunu ile öngörülen demokratik katılım ve yönetimde şeffaflık yöntemleri büyükşehir belediyeleri içinde geçerlidir. Bunun yanı sıra büyükşehir belediyelerinde, diğer belediyelerden farklı olan yetkilerin kullanımı konusunda da katılım ve şeffaflığa önem verildiği görülmektedir.

Örneğin büyükşehir belediyesi imar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversitelerden ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanabilmesi düzenlenmiştir. Ulaşım koordinasyon merkezi ve alt yapı koordinasyon merkezi toplantılarına gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcileri davet edilerek görüşleri alınmaktadır.

Ayrıca büyükşehir belediye meclisi bünyesinde oluşturulacak ihtisas komisyonlarının çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilmektedir. Gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler, oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmekte ve görüş bildirebilmektedir. Komisyon raporları aleni olup, çeşitli yollarla halka duyurulması gerekmektedir ve isteyenlere büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek maliyet bedeli karşılığında verilmektedir.

Denildiği ve yukarıdaki örneklerden de anlaşılacağı üzere 5216 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Kanun arasında demokratik katılım yöntemleri konusunda bir paralellik bulunmakta ve her iki kanunda da halkın katılımına ve yönetimde şeffaflığa riayet edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Ayrıca yine her iki Kanunda da uzmanlık gerektiren konularda uzman kişi ve kurullar ile görüş alışverişinde bulunulması gerektiği belirtilmektedir. Bu durumda en azından hukuki olarak belediye mevzuatlarımızda yönetim ve demokratik katılım kavramlarının oturtulmaya çalışıldığını söylemek pek güç olmayacaktır.

### III.2.2.7. Belediyelerde Görev ve Yetkinin Kapsamı

Özerklik Şartı'nın 4. maddesi önceki bölümde açıklandığı üzere yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasındaki görev ve hizmet bölüşümünün temel ilkelerini açıklamaktadır.

Toplam 6 paragraftan oluşan 4. maddeyi kısaca hatırlamak gerekirse, birinci paragrafta yerel yönetimlerin, kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluk verilmesi haricinde, temel yetki ve sorumluluklarının **anayasa ya da yasa** ile belirlenmesi ilkesi; ikinci paragrafta yerel yönetimlerin kanuni sınırlamalar içinde, yetki alanının dışında bırakılmış olmayan ve başka bir makamın görevlendirilmediği konularda faaliyette bulunmasında tam takdir hakkına sahip olması yani **genel yetki** ilkesi; üçüncü paragrafta kamu sorumluluklarının tercihen ve genellikle vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılması yani "**subsidiarite**" ilkesi; dördüncü paragrafta yerel yönetimlere verilen yetkilerin kanunda öngörülen durumlar hariç olmak üzere bir başka merkezi veya bölgesel makam tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz nitelikte olması yani "**tam ve münhasır yetki**" ilkesi; beşinci paragrafta yerel makamların merkezi ya da bölgesel makamlar tarafından yetkilendirildiği durumlarda dahi bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu hale getirilmesinde yerel makamlara "**takdir hakkı**" tanınması ilkesi ve son olarak altıncı paragrafta da yerel makamları doğrudan ilgilendiren konularda planlama ve karar alma süreçlerinde kendileriyle önceden uygun biçimde danışılması ilkesi düzenlenmiştir. Türkiye 4. maddenin 1, 2, 3, 4 ve 5. paragraflarının tümünü onaylamış ancak 6. paragrafa çekince koymuştur.

Türkiye'de 1980'lerden itibaren iktisat politikalarındaki liberalleşmeye paralel

olarak, kamu yönetiminin de liberal yaklaşımın benimsendiği ilke ve esaslar çerçevesinde yeniden düzenlenmesini amaçlayan çalışmalar yerel yönetimlerin, görev, yetki ve sorumluluklarını merkezi yönetim aleyhine genişletmeyi amaçlamaktadır.<sup>859</sup> 5393 sayılı Yasa da bu çerçevede ele alınabilecek son yasal düzenlemelerden birisidir. Bu yasada belediyenin görev ve sorumlulukları ile yetki, imtiyaz ve muafiyetleri ayrı ayrı düzenlendiğinden burada da bu ayrıma gidilerek açıklanmaya çalışılacaktır.

### III.2.2.7.1. Belediyenin Görev ve Sorumlulukları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesine göre belediyelerin görevleri (a) ve (b) bendi olarak ikiye ayrılmıştır. Buna göre (a) bendindeki görevler şu şekilde düzenlenmiştir:

- Kentsel altyapı işleri (imar, su ve kanalizasyon, ulaşım) ile ilgili hizmetleri sunmak,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini hazırlamak,
- Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık hizmetlerini sunmak,
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans hizmetlerini sunmak, (Belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygular. Zabıta ve itfaiye hizmetleri gibi hizmetler kesintisiz yürütülür. Belediye, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar.)
- Şehir içi trafiği düzenleme hizmetini sunmak,
- Defin ve mezarlıklar ile ilgili hizmetleri sunmak,
- Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar oluşturma hizmetlerini sunmak,
- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor hizmetlerini sunmak,
- Sosyal hizmet ve yardım, nikâh hizmetleri ile meslek ve beceri kazandırma kursları açma hizmetini sunmak,
- Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmak veya yaptırmak,
- Nüfusu 50.000'i geçen belediyeler kadınlar ve çocuklar için koruma evleri

<sup>859</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 83

açmak,

- Konut ve arsa üretimi hizmetini sunmak.

Bu hizmetler belediyelerin yapmak zorunda olduğu görev ve sorumluluklar olarak sıralanmıştır. Birde belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında olup, yapmakta serbest oldukları hizmetler vardır. 5393 sayılı Kanun belediyelere bu serbestiyeti, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda olduğu gibi açık olarak belirtmemiştir. Ancak görevlerin (a) ve (b) maddeleri olarak ayrılması ve (b) bendinde belirtilen görevler için “**yapılabilir**” türünden ifadelerin kullanılması bizi bu yargıya götürmektedir. Belediyelerin görev ve yetkileri, 1580 sayılı Yasa'da **liste usulü** şeklinde belirlenmişken<sup>860</sup>, aksine 5393 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde ise görevler genel ilkeler itibariyle sayılmış, hizmet alanları ve görev grupları belirtilmiştir.<sup>861</sup>

Buna göre 5393 sayılı Kanun'un 14. maddesinin (b) bendinde belediyelere şu görevler verilmiştir:

- Okul öncesi eğitim kurumları açabilir, devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir,
- Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir,
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir, bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir,
- Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir,
- Gıda bankacığı yapabilir.

Bu maddede belirtilenler dışında belediye, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilmektedir.

<sup>860</sup> **Derdiman C. (2005)**, a.g.e., s. 31

<sup>861</sup> **Urhan F V. (Temmuz-Eylül 2008)**, a.g.m., s. 85-102

Kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine konu olacak alanlar, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile ilan edilmektedir. Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında yıkılarak yeniden yapılacak münferit yapılarda ilgili resim ve harçların dörtte biri alınmaktadır. Bir yerin kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilebilmesi için; o yerin belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması ve en az 50.000 metrekare olması şarttır.

Belediyenin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken göz önünde bulundurması gereken kıstas, yapılacak olan hizmetin “**mahalli müşterek nitelikte olması**” gerekliliği olarak düzenlenmiştir.

Buradaki müşterek ihtiyaçların, sadece belli bir sınıf veya zümrenin çıkarları olmayıp, toplumun tamamını ilgilendiren yerel ve kamusal nitelikleri ağır basan hizmetler olması gerektiği açıktır. Anayasa Mahkemesi’ne göre de “müşterek yerel ihtiyaçlar” kavramı, her hangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan, kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel menfaatlerini değil, aynı mahalde birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı, güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.<sup>862</sup>

5393 sayılı Kanun’a göre, **belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde, öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak** belirlenmektedir. Bu hükümden ne anlaşılacağı o kadar da açık değildir. Ayrıca bu durum belediyenin kesin olarak yapması gereken işlerin belirlenmesini olanaksızlaştırmakta, uygulamada bir takım problemlerin oluşmasını kaçınılmaz kılmaktadır.<sup>863</sup>

Çünkü 5393 sayılı Kanun’un 57. maddesi belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksaması ve bunun sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı’na müdahale yetkisi vermektedir. Bu müdahale belediye hizmetlerinin vali tarafından yaptırılmasına kadar gitmektedir. Belediye işlerinin hangilerinin aksatılabileceğini hangilerinin öncelikle yapılacağını mali duruma göre ve hizmetin ivediliği kıstasları altında belediyelerin kendileri belirleyeceğinden bu konuda kesin bir yargıya varmak güçleşecektir. Ayrıca bu konuda siyasi sorunların çıkması da muhtemeldir.

5393 sayılı Kanun’da belediyenin görevleri genel başlıklar halinde sayıldıktan

<sup>862</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 309

<sup>863</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 85

sonra, **“belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır”** denmektedir. Belediyelerin görevlerinin genel çerçevesi belirlendikten sonra bu şekilde genel yetki ilkesine atıfta bulunulması, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Türkiye üzerine yaptığı etkiden ve bu Sözleşme’nin bu konuyla ilgili olan 4. maddesinin ikinci paragrafının onaylanmasından doğan zorunluluktan kaynaklanmaktadır.

Kanun, belde halkının yerel müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının tamamını belediyenin görev kapsamı içerisine almakla, belediyelerin “ihtisas” ilkesine bağlı bir kamu kurumu değil, “genel görevli” bir kamu idaresi olduğunu açıklamış bulunmaktadır. Bu nedenle 14. madde de (a) ve (b) olmak üzere iki bent halinde sayılmış olan görevlerin, sayılı ve sınırlı nitelikte (numerus clausus) olmayıp, sadece örneklerden ibaret olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle bu düzenleme ile belediyelerin, görev ve yetki açısından, merkezi idareden ayrı görev ve sorumluluklara sahip oldukları ve bu yönüyle görev açısından idari özerklik kazandıkları söylenebilmektedir.<sup>864</sup>

Ancak Anayasa’nın 127. maddesinde ki yerel yönetim tanımı yerel yönetimlerin hem coğrafi (hizmet alanı) yönden hem de işlevler (görevlerinin niteliği) yönünden yerel yönetimlerin ikincil durumda olduğunu göstermektedir. Aynı şekilde Anayasa yerel ve ortak nitelikteki gereksinmelerin ve dolayısıyla bunlarla ilgili görev ve yetkilerin neler olduğunun belirlenmesini yasama organına bırakmıştır. Yasama organı bu yetkisini kullanırken devleti ikincil konuma sokma yetkisine sahip değildir.<sup>865</sup> Ne var ki Anayasa Mahkemesi, bu fıkrayı, 24 Ocak 2007 tarih ve E.2005/95, K.2007/5 sayılı kararı ile iptal etmiştir. Belediyelerin yerel nitelikli konularda genel yetkili olarak düzenlendiği Kanun’un bu hükmünün iptal edilmesi, görev ve yetki bölüşümünde genel yetki ilkesinden geriye dönüşü ifade etmektedir. Bu konuda gerekli anayasal düzenlemelerin yapılarak belediyelerin yerel nitelikte olan ve kanunlar ile başka bir kamu kuruluşuna verilmeyen görevlerde genel yetkili kabul edilmesi ve bu konuda Özerklik Şartı ile bütünlük oluşturulması gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun, Özerklik Şartı dikkate alınarak hazırlanmış olan bir diğer paragrafında ise, **“belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır”** denmektedir. Yasanın bu

<sup>864</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 313

<sup>865</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 488

cümlesinde geçen “vatandaşlara en yakın yerlerde” cümlesi ile doğrudan Şart’ın 4. maddesinin 3. paragrafında yer alan Subsidiarite (yerindenlik) ilkesine atıfta bulunulmuştur.

Bununla beraber, Türkiye’nin de, Avrupa’daki merkezîyetçi devletlerde olduğu gibi subsidiarite ilkesini içselleştirmede oldukça güçlük çekeceği tahmin edilmektedir. Çünkü subsidiarite ilkesinin temelini oluşturan piramitsel yapılanmada bireye en yakın birimlerle en fazla hizmet verilmesi ve en yakın birimlerin yetkilendirilmesi, hatta yasa yapabilmesi tasarlanmıştır. Böylesine bir yetki devri ise merkezi yönetimlerin elinde bulundurduğu vergilendirme gücünü de kısmen de olsa alt birimlere bırakması demektir. Bunların sonucunda ise, merkezi yönetimlerin sadece güvenlik, asayiş gibi temel kamusal hizmetleri sağlayan bir otorite haline dönüşümü ortaya çıkacaktır. Doğal olarak bu türden bir subsidiarite yaklaşımını, merkezîyetçi bir anlayışla yetişen siyasal elit içselleştirmekte zorluk çekecektir.<sup>866</sup> Hizmette yerellik ilkesi müdahale gücünün nerede olması gerektiğini yönlendirmeye yarayan karardır. Uygulamalarda gücün dağılımı örnekten örneğe değişebilmektedir. Ancak, Türkiye’de merkezi idare tüm gücü elinde bulundurmak istemektedir.<sup>867</sup> Öte yandan, Türkiye’de toplumsal örgütlenme geleneğinin bulunmayışı da ilkenin işleyebileceği sağlam bir piramitsel yapının ortaya çıkmamasına neden olabilecektir.<sup>868</sup>

Bunun yanında, yerellik ilkesinin yalnızca federal devletlere has bir uygulama olduğunu ve özelde bu ilkenin genelde ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ülkeleri federal sisteme sürüklemek ya da zorlamak amacını taşıdığı tartışmalarda öne sürülen konulardan biridir. Ancak baktığımızda Avrupa Konseyi’nin üyesi olan 46 devletten 41’i üniter devlettir ve bunların büyük çoğunluğu Şart’ın bu ilkesini onaylamışlardır. Şart’ı onaylamaktan 2004 yılına değin kaçınan birkaç devletten ikisi olan İsviçre ve Belçika’nın federal devletler olması da bir başka çarpıcı noktadır. Ayrıca yerellik ilkesinin Antlaşma metinlerine sokulduğu AB ülkelerinden sadece 3 tanesi federal sistem ile idare edilmektedir.<sup>869</sup> Kaldı ki federal sistem ülkelerin dağılmasına yol açan bir sistem değildir. ABD, Almanya, Kanada, Çin gibi dünyada birçok söz sahibi ülke federal sistem ile yönetilmektedir. Burada güvenlik kaygısından ziyade ülkenin en

<sup>866</sup> Barlas E, Karagöz B. (2007), a.g.m., s. 155-174

<sup>867</sup> Yılmaz G. Türkiye’de Hizmette Yerellik İlkesine Duyarlılık. G.Ü. Fen Bilimleri Dergisi, 2005, C. 18, S. 1, s. 137-142

<sup>868</sup> Barlas E, Karagöz B. (2007), a.g.m., s. 155-174

<sup>869</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 489

iyi yönetim tarzını kendine göre uyarlayıp benimsemesi gereğinin ön plana çıkması söz konusudur.

Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları hakkında Yerel Özerklik Şartı'nda "tam ve münhasır yetki" ifadesine sıklıkla yer verilmektedir; ne var ki bu ilkenin yorumunda güçlükler oluşabilmektedir. İspanya, Yunanistan, Finlandiya gibi birçok ülke, mevzuatında genel yetki ilkesini benimseyerek daha sonra yetkileri çeşitli yasalarla tanımlamayı seçmektedir. Bu konuda genel kabul görmüş bir formül bulunmamakla birlikte, yetki ve sorumlulukların da "yerindenlik" ilkesi çerçevesinde ele alınması Avrupa Konseyi'nin Bakanlar Kurulu tarafından (no R (95) 19) üye ülkelere tavsiye edilmiştir.<sup>870</sup>

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin (176) sayılı Tavsiye Kararı'nda, Şart'ın 4. maddesi ile ilgili olarak, merkezi hükümetin vesayeti olduğu için belediyelerin yasal yetkilerini "tam ve münhasır" olarak tanımlamanın mümkün olmadığı söylenmiştir. Bunun bir sebebi de yerel yönetimler tarafından yürütülmesi beklenen birçok hizmetin uygulamada özelleştirilmiş olmasıdır.<sup>871</sup>

### III.2.2.7.2. Belediyelerin Yetki, İmtiyaz ve Muafiyetleri

İdare hukuku açısından yetki, kişileri, eşitlik kuralını, temel hak ve hürriyetleri, kamusal para ve malları doğrudan ilgilendiren ve kamu gücü kullanımının aracı olan idari işlemin, idari teşkilat içindeki herkes tarafından değil, yalnızca anayasa ve kanunlarla idare adına irade açıklama yetkisine sahip kılınmış kişilerce yapılabilmesi yeteneğini ifade etmektedir. Yerel yönetimler adına irade açıklayan görevlilerin sahip olduğu yetkiler aslen kazandıkları yetkiler olmayıp, işgal ettikleri makama önceden Anayasa ve yerel yönetim kanunlarıyla verilen ve o makama atanmakla statü gereği kazanılan yetkililerdir.<sup>872</sup>

Belediyelerin yetkileri, kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için onlara tanınan ve kamu gücünden kaynaklanan üstünlükler ve imtiyazlar olup; tanınan yetki ve imtiyazlar 17 başlık halinde Kanun'un 15. maddesinde, muafiyetler ise 16. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.<sup>873</sup> Belediyelere verilen yetki ve imtiyazlar

<sup>870</sup> Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004), a.g.m., s.38-51

<sup>871</sup> Esen A. (Mayıs 2006), a.g.m.

<sup>872</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 345-346

<sup>873</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 89



şunlardır:

**a)** Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak. Kuşkusuz bu cümle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 2. paragrafı ile uyum içerisinde hazırlanmıştır. Genel yetki anlamına gelen bu ifade de öne sürülen şart ise yapılacak olan hizmetin mahalli müşterek nitelikte olması gerekliliğidir.

**b)** Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,

**c)** Gerçek veya tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izinleri vermek,

**d)** Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak,

**e)** Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek; kaynak sularını işletmek veya işlettmek (Bu yetkiler, Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla süresi 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebilir),

**f)** Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek (Bu yetkiler, Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla süresi 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebilir. Belediye, toplu taşıma işlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi; toplu taşıma hatlarını kiraya verme ya da belediye de belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile süresi ilk mahalli idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürebilir),

**g)** Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak (Bu yetkiler, Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla süresi 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebilir),

**h)** Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis etmek,

**i)** Borç almak, bağış kabul etmek,

**j)** Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek,

**k)** Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,

**l)** Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek (Gayrisihhî müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresi tarafından yapılmaktadır),

**m)** Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek,

**n)** Reklam ve panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek,

**o)** Gayrisihhi işyerlerinin, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gerekli tedbirleri almak,

**p)** Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.

Ayrıca belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu

10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir.

Yukarıda 15. madde kapsamında belirtilenler dışında da bazı maddelere serpiştirilmek suretiyle belediyelere tanınan yetki ve imtiyazlar da bulunmaktadır. Örneğin, mülki idare amirinin onayıyla yürürlüğe girse de, cadde ve sokaklara ad verme, adları değiştirme, amblem ve flama kullanma yetkisine sahip kılınmışlardır ya da 1580 sayılı Yasa yürürlükte iken öngörülen belediyelerin mülki makamlar aracılığı ile yazışmalarına ilişkin usul terk edilerek,<sup>874</sup> 5393 sayılı Yasa ile belediyeler kurum ve kuruluşlarla doğrudan yazışma yapabilme imkânına kavuşturulmuşlardır.

Belediye, düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla işbirliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir.

Arsalar hariç üretilen konut ve işyerlerinin satışı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir. O belediye ve mücavir alan sınırları içinde kendisine, eşine veya 18 yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan dar gelirli kişiler ile afete maruz kalanlara, sanayi bölgelerinden nakledilecekler ve üyelerinin tamamı bu durumda olan kooperatiflere, bedeli 2942 sayılı Kamulaştırma kanunu hükümlerine göre oluşturulan takdir komisyonu tarafından belirlenecek tutardan aşağı olmamak üzere arsa tahsisi yapılabilir. Durumları 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 25. maddesine uyan kimselere de bu maddeye göre arsa ve konut sağlanabilir. Bu hükmün uygulama esasları, İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanacak çerçeve yönetmeliğe uygun olarak belediye

<sup>874</sup> **Derdiman C. (2005)**, a.g.e., s. 38

meclisleri tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir.

Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilme yetkisine de sahiptir. Ayrıca belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı'nın izniyle bütçe içinde işletme kurarak da yapabilmektedir. Ancak bir bütün olarak değerlendirildiğinde 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Dair Kanun'un 26. maddesi son fıkrasına göre, belediyeler ve diğer yerel idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak amacıyla ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir. Buna rağmen burada önemli olan, beldenin ve hemşehrinin yararına stratejik yaklaşımlarda bulunabilme kabiliyetini gösterebilmektir.<sup>875</sup>

Bir başka örnek vermek gerekirse; diğer kanunlarla getirilen hükümler saklı kalmak üzere, mezarlıklar ile belediye sınırları içinde bulunan ve sahipsiz arazi niteliğinde olan seyrangâh, harman yeri, koruluk, dinlenme yerleri, meydanlar, bataklık, çöp döküm sahaları, yıkılmış kale ve kulelerin arsaları ve enkazı ve benzeri yerler belediyenin tasarrufuna bırakılmıştır. Belediye tarafından deniz, akarsu ve gölden doldurma suretiyle kazanılan alanlar, Kıyı Kanunu ve ilgili mevzuata uygun olarak kullanılmak şartıyla Maliye Bakanlığı tarafından belediyelerin, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin tasarrufuna bırakılmıştır.

Belediyelere tanınan yetki ve imtiyazların yanında, bu idarelere çeşitli muafiyetlerin tanınmış olduğu da görülmektedir. Örneğin, belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilememektedir.

El konulmamak ve haczedilmemek, Türk hukuk doktrininde ve uygulamasında, kamu hizmetine doğrudan tahsis edilmiş malların özelliklerindedir. Böylece, 1580 sayılı Kanun'un uygulandığı önceki yıllarda, belediyelerin doğrudan kamu hizmetine yönlendirilmeyen, kamu hizmetinin ayrılmaz parçası olmayan bazı gelirlerine el konulabileceğine dair kararların getirdiği gelir fakirleşmesinin de önüne geçilmek istenmiştir.<sup>876</sup>

Bunun yanında, belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun

<sup>875</sup> Toprak Z. (2006), a.g.e., s. 99

<sup>876</sup> Derdiman C. (2005), a.g.e., s. 38

yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaf kılınmıştır.

### **III.2.2.8. Büyükşehir Belediyelerinde Görev ve Yetkinin Kapsamı**

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinde büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinin görevleri ayrı ayrı olarak sayılmıştır. Kanun'da belirtildiği şekilde büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

a) İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak,

b) Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak,

c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.07.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak. Büyükşehir belediyeleri bu yetkilerini kullanırken imar planlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. Büyükşehir belediyeleri bu görevlerinde uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilmekte veya birlikte yapabilmektedirler. Büyükşehir belediyelerinin bu şekilde görevlerini ilçe belediyelerine devretmeleri için belediye başkanının uygun görüşü aranmaktadır.

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek

yerlere ruhsat vermek,

e) Belediye kanununun 68 ve 72. maddelerinde düzenlenmiş olan borçlanma, borç ve alacakların takas ve mahsubu ile ilgili yetkileri kullanmak,

f) Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,

g) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilan ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,

h) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,

i) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaқта toplanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbi atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 85. maddesinin (d) bendi uyarınca "gayri sıhhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak, inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek görevi de büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak

üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,

**k)** Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek,

**l)** Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletirmek veya ruhsat vermek,

**m)** Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek,

**n)** Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak,

**o)** Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek,

**p)** Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek,

**q)** Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak,

**r)** Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,

**s)** Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek,

**t)** İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine

araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek,

u) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak,

v) Merkezi ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,

w) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak.

Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ise şunlardır:

a) Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak (otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürllüer, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak, kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak, ayrıca 5393 sayılı Kanun'un 85. maddesi (d) bendindeki düzenlemeye göre, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak)

b) Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak

c) Sıhhi işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisihhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek

d) Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığına



ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar bu Kanun kapsamı dışında tutulmuştur. Bu çerçevede 4562 sayılı Kanun'un 4. maddesi “ yürürlüğe giren mevzii imar planına göre arazi kullanımı, yapı ve tesislerinin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler ile işyeri açma ve çalışma ruhsatları OSB tarafından verilir ve denetlenir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesi sırasında işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin harçlar, OSB tarafından tahsil edilerek ilgili belediye veya il özel idaresi hesabına yatırılır.

Görüldüğü üzere büyükşehir belediyesi dâhilinde belediye işleri konusunda genel yetkili olarak uygun görülen belediye büyükşehir belediyesidir. İlçe belediyeleri ise büyükşehir belediyesine yardımcı olacak fonksiyonlar üstlenmişlerdir.

Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon ise yine büyükşehir belediyesi tarafından sağlanmaktadır. Büyükşehir belediyesi 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile belirtilen hizmetleri, mali ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilmektedir. Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilmekte ve yatırım yapabilmektedir.

Kanun'da belirtilen bu görev ve sorumluluklar dışında, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanun ile birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere de sahip kılınmışlardır.

Büyükşehir Belediyesi Yasası ile büyükşehir belediyelerinde alt yapı ve ulaşım hizmetlerinin sunumunda, büyükşehir belediyesi genelinde koordinasyonu sağlamak amacıyla özel ihtisas merkezleri kurulması öngörülmüştür. Bu merkezler; Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) ve Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) olarak isimlendirilmektedir.

UKOME ve AYKOME gibi kuruluşlar, ABD'de Special Districts kavramı içerisinde yer alan tek fonksiyonlu, belirli özel hizmetler kavramını andırmaktadır.<sup>877</sup>

<sup>877</sup> Ayhan U. (Temmuz-Eylül 2008), a.g.m., s. 103-120

### **III.2.2.8.1. UKOME**

Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılacağı ulaşım koordinasyon merkezi kurulması öngörülmüştür. Büyükşehir ilçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılmaktadırlar. Ulaşım koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınmaktadır.

Bu kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini planlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılmaktadır.

Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

Büyükşehir belediyelerine bu 5216 sayılı Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmamaktadır.

### **III.2.2.8.2. AYKOME**

Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulması öngörülmektedir. Büyükşehir ilçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılmaktadırlar. Alt yapı koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu

niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşlerinin alınması öngörülmektedir.

Alt yapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma planı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirmektedir. Bu amaçla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar alt yapı koordinasyon merkezinin isteyeceği coğrafi bilgi sistemleri dâhil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Kesin programlarda birden fazla kamu kurum ve kuruluşu diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılmaktadır.

Ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluş bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmadığının bildirilmesi durumunda, büyükşehir belediyesi veya ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için kaynak ayrılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları alt yapı ortak yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerlendirme oranını da dikkate alarak ertesi yıl bütçesinde ayırır. Ayrılan bu ödenek belediye veya ilgili bağlı kuruluşunun hesabına aktarılır. Bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum ve kuruluşu, büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni bir yatırım yapamayacaktır.

Ortak programa alınmayan yatırımlar için bakanlıklar, ilgili belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşları alt yapı koordinasyon merkezi tarafından belirlenen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yaparlar. Koordinasyon merkezi tarafından alınan ortak yatırım kararları, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

Görüldüğü üzere UKOME ve AYKOME, büyükşehir genelinde en büyük sorunları oluşturan ulaşım ve alt yapı konularındaki hizmetlerin gerçekleştirilmesi için oluşturulan özel ihtisas birimleridir. Bu merkezler sayesinde büyükşehir genelindeki ulaşım ve alt yapı hizmetlerinin büyükşehir belediyesinin koordinasyonunda ahenk içerisinde gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu merkezler görevde uzmanlaşmayı sağlamanın yanında katılımı gerçekleştiren bir yapı da arz ettiğinden kent sorunlarının ortak şekilde çözülmesi için de bir örnek teşkil etmektedirler.

Kimi görüşlere göre bu merkezler yoluyla büyükşehir belediyeleri ilçe

belediyeleri üzerinde güçlü bir vesayet kurmuştur. Ancak Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinden de anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyeleri, büyükşehir genelinde ulaşım ve alt yapı konularında tek yetkilidir. Ancak bu yetkisini ilçe belediyeleriyle ve ilgisine göre diğer kamu kurum ve kuruluşları ve meslek odaları ile koordinasyon içerisinde yürütebilmesi için bu merkezlerin oluşturulması öngörülmüştür. Bu durumda güçlü bir denetimden ziyade kanunen verilmiş olan bir yetkinin koordinasyon içerisinde kullanılmasından bahsedilebilir.

### **III.2.2.9. Belediye Sınırları**

Özerklik Şartı'nın 5. maddesi yerel yönetimlerin sınırlarının mümkün olduğunca korunmasını, şayet sınırlarda bir değişiklik yapılması zorunluluk arz ediyorsa, sınırlarda değişiklik yapılmadan önce mümkün ise referandum yoluyla o yöredeki halka danışmadan bu sınırların değiştirilmemesi gerektiğini vurgulamaktadır. Türkiye bu maddeyi de onaylamıştır.

Özerklik Şartı'nın belediye mevzuatında uygulanma düzeyini daha iyi tetkik edebilmek için belediyelerin kurulmaları, sınırlarının tespiti ve kesinleştirilmesi, sınır uyuşmazlıklarının çözümü, birleşme ve katılmaların prosedürü ve tüzel kişiliğin sona ermesi konuları ayrı ayrı ele alınacaktır.

#### **III.2.2.9.1. Belediye Kurulması**

Ülkemizde belediye kurulurken daima nüfus ölçütü esas alınmıştır.<sup>878</sup> 1924 yılında çıkartılan 442 sayılı Köy Kanunu'nun 1. maddesi hükmü şöyledir: “Nüfusu 2.000'den aşağı yurtlara köy ve nüfusu 2.000 ile 20.000 arasında olanlara kasaba ve 20.000'den çok nüfuslu olanlara şehir denir. Nüfusu 2.000'den aşağı olsa dahi, belediye teşkilatı mevcut olan Nahiye, Kaza ve Vilayet merkezleri kasaba itibar olunur ve Belediye Kanunu'na tabidir.” Sonradan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda ise 442 sayılı Köy Kanunu'ndaki tasnif bir yana bırakılmış ve nüfusu 2.000'i aşan yerlerde belediye kurulabilmesi öngörülmüştür. Bu gün için kasaba deyiminden anlaşılan husus, merkezi idare yönünden ilçe olmayan fakat nüfusu 2.000'i aştığı için belediye idaresi kurulmuş yerleşme birimleridir. Son yıllarda, kasaba deyimini ile eşanlamli olmak üzere belde

<sup>878</sup> **Urhan F V. (Temmuz-Eylül 2008)**, a.g.m., s. 85-102

deyimi kullanılmaktadır.<sup>879</sup>

Batılı örneklerinin aksine Türkiye’de belediye sayısında sürekli bir artış söz konusu olmuştur. Bu artışın başlıca sebebi 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu’nun, belediye kurulması için öngörmüş olduğu 2.000 sınırının hızlı nüfus artışı karşısında yetersiz kalmasıdır. Yeni kurulan belediyelerle birlikte belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü de buna bağlı olarak düşmektedir.<sup>880</sup>

Belediye statüsü kazanmanın, merkezi yönetimden sağlanan yardımlar yönünden özendirici olması; çok partili siyasi yaşama geçişle birlikte, yerel yönetimleri demokrasinin gelişmesiyle özdeşleştirme anlayışının hâkim olması ve politikacıların her zaman yeni belediyelerin kurulmasına hoşgörülü ve özendirici olmasına karşın ters yöndeki önerilere duyarsız kalmaları belediye sayısını arttıran diğer etmenler olarak sıralanabilmektedir.<sup>881</sup>

Belediyelerin nüfus yönünden büyüklüklerine bakıldığında, AB’ye geçiş sürecindeki ülkeler arasında önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Romanya, Macaristan, Estonya gibi ülkelerde nüfusu 10.000’in altındaki belediyelerin oranı %40’ın üzerinde iken, Bulgaristan, Litvanya gibi ülkelerde ise bu oran %10’un altındadır.<sup>882</sup>

Türkiye’de ise 2000 yılı genel nüfus sayımı sonuçlarına göre, il ve ilçe merkez belediyeleri hariç 340 belediye, kurulma sınırı olan 2.000 nüfusun altına düşmüştür. 2.000-5.000 arasında nüfusa sahip belediye sayısı 1.640 olup, toplam belediye sayısının %51’ni oluşturmaktadır. Bu rakamlar 5.000-10.000 arası nüfusa sahip belediye grubu için 558 ve oranı %18’dir. Belediyelerin yaklaşık %62’sinin nüfusu 5.000’in, %80’inin nüfusu 10.000’in altındadır. 10.000 nüfusun altındaki 2.554 belediye 9,5 milyon civarında nüfusa hizmet sunarken, geriye kalan 645 belediye (büyükşehirler hariç) yaklaşık 44 milyon nüfusa hizmet vermektedir. Ortalama belediye büyüklüğünün yaklaşık 16.700 nüfusu kapsadığı ülkemizde 50.000 nüfusun altındaki belediyeler için ortalama nüfus büyüklüğü 3.000 civarındadır. Bu durum, özellikle küçük belediyeler göz önüne alındığında ciddi bir ölçek sorununu ortaya çıkarmaktadır.<sup>883</sup>

Ölçek sorunu, küçük belediyelerde kaynakların etkin ve yerinde kullanılmasını

<sup>879</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e., s. 170

<sup>880</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu, Genel Gerekçesi. Erişim: [www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf](http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf)

<sup>881</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 220

<sup>882</sup> Yılmaz H H. (Ekim-Aralık 2004), a.g.m., s. 3-40

<sup>883</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu, Genel Gerekçesi. Erişim: [www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf](http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf)

engellerken, nüfus yığılması olan büyük kentlerde hizmete olan aşırı talebin karşılanamamasının yol açtığı bir kriz durumuna neden olmaktadır. Ölçek bakımından küçük belediyelerde yönetim kapasitesinin gelişmediği, bunların gelirlerinin önemli bir kısmını cari harcamalarda kullandıkları ve hizmetlerin gerektirdiği yatırımları yapamadıkları, hatta temel hizmetler için bile yeterli kaynak ayıramadıkları görülmektedir. Bu belediyeler yetişmiş ve nitelikli personel istihdam etmekte önemli sıkıntılar yaşamaktadır.<sup>884</sup>

**5393** sayılı Belediye Kanunu nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceğini belirtmektedir. Kanunda öngörülen nüfus büyüklüğü için Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı'na bildirilen nüfus esas alınmaktadır. Ancak il ve ilçe merkezlerinde her şartta belediye kurulması zorunlu tutulmuştur. Bunun yanında içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacağı hükme bağlanmıştır.

Belediye kurulması için gerekli olan nüfus miktarının arttırılması ile belediyelerde belirli bir ölçek büyüklüğü sağlanmaya çalışıldığı, böylece hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi ve bu sayede kaynak israfının önlenmesinin amaçlandığı gerekçede belirtilen hususlardan biridir.

Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 ve üzerinde olması gerekmektedir. Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine, mahalli seçim kurulları, 15 gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını almakta ve sonucu tutanakla valiliğe bildirmektedirler. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulabilmektedir. Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilmektedir.

Belediye Yasası'nın 4. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği üzere yeni

<sup>884</sup> **5393 sayılı Belediye Kanunu, Genel Gerekçesi.** Erişim: [www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf](http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf)

kurulacak belediyelerin bir başka belediyenin meskûn sahasına 5.000 metreden daha yakın olamayacağı hüküm altına alınarak iç içe girmiş adeta cadde ve sokakların birbirinden ayırdığı belediyelerin varlığına son verilmektedir. Bu uygulama ile vatandaşların hizmet talep edeceği belediye veya aksayan hizmetlerin hesabını soracağı yetkilileri doğrudan tanınmasına; belediye hizmetlerinin etkili, verimli ve ekonomik olarak, koordinasyon içerisinde yürütülmesine imkân sağlanmaya çalışılmaktadır.

Ayrıca köy veya köy kısımlarının birleşerek bir belde oluşturması konusunda köyde kayıtlı seçmenlerin oyuna başvurulması, Özerklik Şartı'nın mevcut sınırların değiştirilmesinde halkoyuna başvurulması gerektiğine yönelik beşinci maddesine uyulmasının güzel bir örneğini oluşturmaktadır.

### **III.2.2.9.2. Belediye Sınırlarının Tespiti ve Sınırların Kesinleşmesi**

Belediyeler, yalnız, sınırları içinde bulunan yerlere hizmet götürebilen idareler olduğu için; belediyelerin etkinlikte bulunacakları alanın sınırlarının belirlenmesi, hem ekonomik bakımdan, hem de hukuk ve yönetim açılarından büyük önem taşımaktadır.<sup>885</sup>

Belediye Kanunu'na göre yeni kurulan bir belediyenin sınırları, kuruluşu izleyen altı ay içinde tespit edilir. Belediye sınırları tespit edilirken uyulması gereken hususlar ise şu şekilde sıralanmaktadır:

a) Eskiden beri o yerleşim yerine ait sayılan tarla, bağ, bahçe, çayır, mera, otlak, yaylak, zeytinlik, palamutluk, fundalık gibi yerler ile kumsal ve plajlar belediye sınırları içine alınır,

b) Belediye sınırlarını dere, tepe, yol gibi belirli ve sabit noktalardan geçirmek esastır. Bunun mümkün olmaması durumunda, sınır düz olarak çizilir ve işaretlerle belirtilir,

c) Belediyenin sınırları içinde kalan ve eskiden beri komşu belde veya köy halkı tarafından yararlanılan yayla, çayır, mera, koru, kaynak ve mesirelik gibi yerlerden geleneksel yararlanma hakları devam eder. Bu haklar için sınır kâğıdına şerh konulur,

d) Çizilen sınırların geçtiği yerlerin bilinen adları sınır kâğıdına yazılır. Ayrıca yetkili fen elemanı tarafından düzenlenen kroki sınır tespit tutanağına eklenir.

<sup>885</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 224

**Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir.** Kesinleşen sınırlar, valilikçe yerinde uygulanmak suretiyle taraflara gösterilir ve durum bir tutanakla belirlenir. Kesinleşen sınır kararları ile dayanağı olan belgelerin birer örneği; belediyesine, mahalli tapu dairesine, il özel idaresine ve o yerin mülki idare amirine gönderilir. Kesinleşen sınırlar zorunlu nedenler olmadıkça 5 yıl süre ile değiştirilemez.

Yeni kurulan belediyelerin sınırlarının tespitinde geleneksel kullanım alanlarının ve coğrafi şekillerin kullanılması esas alınmıştır. Bununla beraber çayır, mera gibi geleneksel kullanım alanlarının, geleneksel kullanım hakkı devam ettirilmiştir. Bunun dışında kesinleşen sınırların tutanak altına alınarak taraflara gösterilmesi ve kesinleşen sınırların zorunlu nedenler dışında 5 yıl süreyle değiştirilemeyeceği hususları olumlu olarak düşünülebilecek düzenlemeler olarak göze çarpmaktadır.

### **III.2.2.9.3. Sınır Uyuşmazlıklarının Çözümü**

Belediye sınır uyuşmazlıklarının çözümünde, 1580 sayılı Kanun'a göre ilçe ve il idare kurulları ile il genel meclisine tanınan idari vesayet yetkileri, 5393 sayılı Yasa'da kaldırılmıştır.<sup>886</sup>

5393 sayılı Kanun sınır uyuşmazlıklarında bir il dâhilindeki beldeler ve köyler arasındaki sınır uyuşmazlıkları ile il ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek sınır uyuşmazlıkları arasında bir ayrıma gitmiştir.

Buna göre, bir il dâhilindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması halinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri otuz gün süre verilerek istenmektedir. **Vali**, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlıklarını karara bağlamaktadır.

İl ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek sınır uyuşmazlıklarında ise 5393 sayılı Kanun, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine yollama yapmaktadır. 10/06/1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu<sup>887</sup> ise; il ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir İl'e bağlanması işlemlerinin, bu işlemler için **kanun çıkarılarak** yapılacağını öngörmektedir.

Görüldüğü üzere her ne kadar ilgili belediye veya köy ihtiyar meclisinin

<sup>886</sup> Toprak Z. (2006), a.g.e., s. 91

<sup>887</sup> Yayınlandığı Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 18.06.1949-7236



görüşleri alınıyor olsa da sınır uyuşmazlığında son kararı vali vermektedir. Vali bu durumda muhakeme yetkisi ile yetkilendirilmiş görülmektedir. Oysaki bu yetkinin idare mahkemesine verilmesi ve itirazların orada değerlendirilerek karar altına alınması tarafsızlık açısından daha doğru bir uygulama olacaktır.

#### **III.2.2.9.4. Belediyelerde Birleşme ve Katılma**

Belediye Kanunu'na göre, belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için bu yerlerin meskûn sahalarının katılacak beldenin sahasına uzaklığı 5.000 metreden fazla olamayacaktır. Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalar arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması halinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılması uygun görülmüştür.

Oylama sonucunun olumlu olması halinde başvuruya ait evrak valilik tarafından katılacak belediyeye gönderilmektedir. Belediye meclisi evrakın gelişinden itibaren 30 gün içinde başvuru hakkındaki kararını vermekte, şayet katılacak belediye meclisinin uygun görmesi halinde katılım gerçekleşmektedir. Katılma sonrası oluşacak yeni sınır hakkında sınırların kesinleşmesi ile ilgili hüküm uygulanarak sonuç İçişleri Bakanlığı'na bildirilmektedir.

Bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldeye katılmasında veya yeni bir belde ya da köy kurulmasında beldenin nüfusunun 5.000'den aşağı düşmemesi gerekmektedir. Birleşme veya katılma sonucunda, katılınan belde ile bazı kısımları veya tümü katılınan köy veya belde arasında; taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçların devri ve paylaşımı aralarında düzenlenecek protokolle belirlenmektedir.

Bu düzenlemede, katılacak olan esas beldede yaşayan nüfusun oyuna başvurmaya gerek görülmemesinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına aykırı olduğu düşünülmüştür.<sup>888</sup> Ancak, kanun yapıcı katılacak olan belediyenin tüzel kişiliğinde bir değişiklik olmadığını belirterek bu düzenlemenin Şart'a aykırı olmadığını savunmuştur.

---

<sup>888</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 223

Kanımca da bu şekilde birleşme ve katılmalarda tüzel kişiliğinin sona ermesinden dolayı katılacak olan belediyeye doğrudan sorulması yerinde bir uygulamadır. Netice itibariyle katılınacak olan belediyeye, tamamıyla seçilmişlerden oluşan meclisinde bu konuyu görüşüp reddetmesi imkânı da tanınmış olduğundan uygulamanın Özerklik Şartı'na aykırı bir düzenleme olduğu çok savunulacak bir durum değildir.

Birleşme ve katılmaların dışında bir de belediyelerde mücavir (komşu) alan durumu vardır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun tanımlarla ilgili 5. maddesinde mücavir alan, “imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alanlar” olarak tanımlanmaktadır. Daha açık bir deyişle, belediye sınırına komşu olan ve beldenin gelecekteki gelişmesi ve büyümesi veya turizm ve tabii güzelliği bakımından korunması, planlı olarak gelişmesi gerekli görülen alanlardır. Mücavir alan sınırları belediye sınırlarından farklı olduğu için, belediye sınırına bitişik olması gerekmemekte, ayrıca köyler de mücavir alana dâhil edilebilmektedir.<sup>889</sup>

Mücavir alan sınırları, İmar Kanunu'nun 45. maddesinde belirtildiği üzere, belediye meclisi ve il idare kurulu kararından sonra, valiliklerce, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na gönderilmesi üzerine bu Bakanlıkça incelenerek aynen veya değiştirilerek İmar Kanunu uygulama alanı içine alınan alanlardır. Bir yer mücavir alan sınırları içerisine alındığı zaman o belediyenin kontrol ve sorumluluğu altına girmektedir.<sup>890</sup>

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da bu yönde bir düzenleme yapıldığı görülmektedir. Belediyelerin görev ve sorumluluklarının açıklandığı 14. maddede; “belediyelerin görev, yetki ve sorumluluk alanları belediye sınırları olarak belirlenmiştir. Ancak, belediye meclisinin kararı ile mücavir yani komşu alanlara da belediye hizmetleri götürebilme imkânı getirilmiştir” denerek mücavir alanlara hizmet götürmenin önü açılmıştır.

### III.2.2.9.5. Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi

Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel altyapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi

<sup>889</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 618

<sup>890</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 618-619

üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılmaktadır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin mahalleleri katıldıkları belediyelerin mahalleleri haline gelmektedir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal etmektedir.

Kanun'un bu hükmüne göre büyük yerleşim yerleri olan il, ilçe veya bunlardan biri olmadığı halde nüfusu 50.000'in üzerinde olan bir belediyeye 5.000 metreden daha yakın bir mesafede başka bir belediyenin uygun görülmemesi ilk bakışta yerel özerkliğe aykırı gibi görünmektedir. Ancak ölçek sorunu hizmetlerde etkinliğin kaybolmasının en temel ölçütlerinden biridir. Nitekim hemen hemen tüm il, ilçe ve 50.000 üzeri nüfusa sahip diğer belediyelerin kendisine en fazla 5 km uzaklıkta olan bir yerleşim birimine rahatlıkla hizmet götürebileceği muhakkaktır. Ulaşımın oldukça rahatladığı günümüzde bu yerleşim birimlerinden kent merkezlerine ulaşım da eskisi kadar zor olmamaktadır. Bu şekilde bir yerel yönetim biriminin bir belediyeye katılmasında hizmetlerin daha iyi planlamasının ve daha etkin hizmet götürülmesinin amaçlandığı muhakkaktır.

Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler ise, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülmektedir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılmaktadır. Bu belediyenin taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçları ilgili köy tüzel kişiliğine intikal etmektedir. İntikal eden borçların karşılanamayan kısımları il özel idaresi tarafından üstlenilmekte ve vali tarafından iller bankasına bildirilmektedir. İller bankası bu miktarı, takip eden ayın genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamının belediyelere ayrılan kısmından keserek ilgili il özel idaresi hesabına aktarmaktadır.

06.03.2008 tarihli ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un<sup>891</sup> üçüncü maddesinin 5. bendi ile 5393 sayılı Belediye Kanununun tüzel kişiliğin sonlandırılması durumunda yapılacak işlemlere bir takım eklemeler getirilmiştir.

Buna göre, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin bulunduğu yerleşim birimlerinde, hizmetlerin aksamadan yürütülmesi amacıyla, ilgili belediye veya büyükşehir belediyesi ve köye dönüşen yerlerde il özel idaresi veya köylere hizmet götürme birlikleri tarafından içme suyu, kanalizasyon, temizlik, çöp toplama, ulaşım,

<sup>891</sup> **Yayınlandığı Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:** 22.03.2008- 26824 (mük.)

Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5747.html>

itfaiye ve diğer hizmetlerin yürütülmesi için gerekli tedbirler alınması gerekli kılınmış ve ihtiyaç durumuna göre bu hizmetleri yürütmek üzere hizmet birimleri kurulabileceği öngörülmüştür. Büyükşehir belediye sınırları içinde açılacak hizmet birimlerini yönetmek üzere, büyükşehir belediye meclis üyeleri veya diğer belediye personeli arasından görevlendirme yapılabilmesi olanaklı kılınmıştır. Mahalli hizmetlerin aksamadan yürütülmesi için vali veya kaymakamlara ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlama ve gerekli tedbirleri alma yetkisi verilmiştir.

### III.2.2.10. Büyükşehir Belediyelerinin Sınırları, Birleşme ve Katılma

3030 sayılı eski Büyükşehir Belediyesi Kanunu, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için, her hangi bir nüfus şartı öngörmemekteydi.<sup>892</sup>

Ancak 5216 sayılı Kanun ile nüfus şartı getirilmiş, bunun yanında başka kıstaslar da belirlenmiştir. Kanun'un 4. maddesine göre belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam **750.000'den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak**, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmektedir.

Anlaşılabacağı üzere ilçelerde büyükşehir belediyesi kurulması kanunen imkânsızdır. Çünkü kanun gerekli şartları taşımaları halinde sadece **il belediyelerinde** büyükşehir belediyesi kurulabileceğini öngörmektedir.

Yapılan yeni düzenleme ile kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılması ve hizmetlerde daha etkin bir koordinasyonun sağlanması umulmaktadır. Ayrıca belirtildiği gibi nüfusun 750.000'i geçmesi otomatik olarak o il belediyesinde büyükşehir belediyesi kurulmasını gerektirmemektedir. Bunun yanında o yerleşim yerinin fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyi de göz önünde bulundurulacaktır. Bu sayede büyükşehir olarak nitelendirilecek belediyelerin sadece nüfus yığılmaları sonucu belirlenmesinin önüne geçilmek istenmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin sınırları adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları ise, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır.

Bu sınırlar 5216 sayılı Kanun'un geçici 2. maddesiyle şu şekilde tespit

<sup>892</sup> **Urhan F V. (Temmuz-Eylül 2008)**, a.g.m., s. 85-102

edilmiştir:

Bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte; İstanbul ve Kocaeli illerinde, belediye sınırı il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Diğer büyükşehir belediyelerinde ise, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 km, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 km ve nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 km olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırı olacak şekilde tespit ve kabul edilmiştir.

Bu sınırlar içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sonra ererek mahalleye dönüştürülmeleri öngörülmüştür. Tüzel kişiliği kalkan köylerin malvarlıkları, hak, alacak ve borçları mahalle olarak katıldıkları belediyeye devredilmiştir. Orman köylerinin tüzel kişiliği devam ettirilmiş, ancak ormanlarla ilgili diğer kanun hükümleri saklı kalmak üzere bu köyler imar bakımından büyükşehir belediyesinin mücavir alanı sayılmıştır. Bu köylerde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütme görevi ve yetkisi ilgili büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresine bırakılmıştır.

Büyükşehir belediyesine katılma ve birleşme durumları hem Belediye Kanunu'nda hem de Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda düzenlenmiştir. 5393 sayılı Kanun'un 8. maddesinin 2. bendine göre, büyükşehir belediyesi olan yerlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe belediye meclisinin görüşü üzerine, büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanmaktadır. Katılma sonucu oluşacak yeni sınır, yine Belediye Kanun'un 6. maddesinde düzenlendiği gibi valinin onayı ile kesinleşmektedir. Ancak normal belediyelerden farklı olarak bu kesinleşen sınırlar hakkındaki sonuçlar İçişleri Bakanlığı'na bildirilmek zorundadır.

5216 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 2. paragrafı ile **zorunlu katılma** durumu da düzenlenmiş bulunmaktaydı. Buna göre, belediye sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köyler, imar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabilmekteydi. Ancak 5747 sayılı Kanun ile bu paragraf yürürlükten kaldırılmıştır. Belediyelerin serbest karar verme yetkisine sahip olması gerektiği düşünüldüğünde ve Özerklik Şartı'nın sınırların korunması ile ilgili beşinci maddesi açısından bu uygulamadan vazgeçilmesi olumlu bir gelişmedir.

Aynı şekilde kaldırılan bir diğer hüküm ise 5216 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 3. paragrafıdır. Buna göre, büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine dönüşmekteydi. Diğer belediyeler ile köylerin tüzel kişiliği kalkmaktaydı. Tüzel kişiliği kalkan belediyelerin katılacağı ve köylerin mahalle olarak bağlanacağı belediyeler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilecekti. Ancak denildiği gibi bu hükümde 5747 sayılı Yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır.

5393 sayılı Belediye Yasası'na göre, büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulması için belde nüfusunun 100.000'den aşağı düşmemesi ve yeni kurulacak beldenin nüfusunun 50.000'den az olmaması gerekmektedir. Kuşkusuz bu uygulama büyükşehir düzeyinde hizmetlerin etkili bir şekilde yürütülmesi için gerekli olan optimum ölçek büyüklüğünün sağlanmaya çalışılması ile ilgilidir.

### **III.2.2.11. Belediyelerde İdari Örgütlenme ve Personel**

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 6. maddesi yerel yönetimlerin örgütlenmesine ve personel istihdamına ayrılmıştır. İki paragraftan oluşan 6. maddenin ilk paragrafına göre yerel yönetimler kendi iç idari örgütlenmelerini, yerel ihtiyaçlara uyumlu kılmak ve etkin bir yönetim sağlamak için kendileri kararlaştırabileceklerdir. İkinci paragrafta göre ise; yerel yönetimlerde çalışacak olan personelin yüksek vasıflı olması ve bunların eğitimlerinin, yeterli ücret ve mesleki ilerlemelerinin sağlanması gerekliliği vurgulanmaktadır. Türkiye Şart'ın 6. maddesinin ikinci paragrafını uygun bulup onaylamasına rağmen, ilk paragrafta çekince koymuştur.

#### **III.2.2.11.1. Belediyelerde İdari Örgütlenme**

Türkiye, Yerel Özerklik Şartı'nın örgütlenme özgürlüğü (auto-organisation) maddesine çekince koyan tek ülkedir. Ancak belirtmek gerekir ki, bu konuda çekince koymasalar da diğer bazı ülkelerde de hukuki sınırlamalar bulunmaktadır. Örneğin, Almanya ve İtalya'da personel sayısı ve dağılımına ilişkin yasal düzenleme ve sınırlamalar bulunmaktadır.<sup>893</sup>

1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlükte olduğu dönemde, 13.12.1983 tarihli ve

<sup>893</sup> Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004), a.g.m., s.38-51

190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerin kadrolarının ihdas, iptal ve değişiklik yetkisini Bakanlar Kuruluna vermişti.<sup>894</sup> Bu düzenlemeye göre memurların kadro talepleri her yılın Haziran ayı sonuna kadar İçişleri Bakanlığı'na gönderilmekte ve İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı tarafından ortak kurulan “kadro komisyonunda” hukuka uygunluk ve yerindelik bakımından incelendikten sonra uygun görülenler Bakanlar Kurulu kararıyla yapılmaktaydı.<sup>895</sup>

Oysa 5393 sayılı Kanun'un 18. maddesinin (I) bendinde, **norm kadro çerçevesinde** belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesi belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.<sup>896</sup>

Norm kadro terimi sözlük anlamıyla; iş analizlerine ve görev tanımlarına dayanılarak yapılan değerlendirmeler sonucunda örgütlerin birimleri ve konumları itibarıyla ile ihtiyaç duydukları insan kaynağının niteliksel ve niceliksel açıdan standart ölçülere bağlanması olarak tanımlanmaktadır.<sup>897</sup> Bu çerçevede belediyelerde etkin yönetimi sağlamak ve gereksiz birimlerden arınmak için norm kadro uygulaması olumlu sonuçlar verebilecektir.

Belediye Kanunu'na göre belediye teşkilatı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Ancak, beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olmaktadır.

Norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

<sup>894</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 98

<sup>895</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 229

<sup>896</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t.,s. 98

<sup>897</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 188

Görüldüğü üzere, Kanun'un bu düzenlemesine dayalı olarak her belediye kendi ihtiyaçlarına ve yapısına uygun olarak farklı biçimde örgütlenebilmektedir. Zorunlu olarak kurulması öngörülen birimler dışında her belediye kendisine uygun olan ve ihtiyaç duyduğu birimi açabilecektir. İhtiyacın olmaması durumunda ise bu birimler kaldırılabilir. İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından ise sadece norm kadronun ilke ve standartları yani genel çerçevesi belirlenecektir. Bu durumda Türkiye'nin Özerklik Şartı'nın 6. maddesinin ilk paragrafına koyduğu mevcut çekincesini kaldırıp, bu paragrafı da onaylayan ülkeler arasına katılması gerekmektedir.

Belediyelerin örgütlenmesi ile ilgili bir diğer önemli husus ise belediyelerin temel karar organı olan belediye meclislerinin oluşum şekli ve üye sayısının tespitidir. Açıklandığı üzere, belediye meclisine seçilecek üye sayısı 2972 sayılı Kanun'a göre, yerel yönetim biriminin nüfusuna göre değişebilmektedir.

Yerel yönetimlerin karar organı olan yerel meclislerin üye sayılarının az ya da çok olmasının, diğer bir ifadeyle, yerel meclislerin büyüklüğünün ya da küçüklüğünün; bunların temsil nitelikleriyle ve halkın yönetime katılımının daha çok sağlanmasıyla doğru orantılı olduğu, bu bağlamda yerel karar organlarının üye sayılarının yine kendileri tarafından belirlenmesinin, yerel yönetim özerkliğinin bir gereği olduğu ileri sürülmektedir.<sup>898</sup>

Yerel meclislere bu yetkinin verilmesi özerklik ilkesine uygun olmakla birlikte, uygulamada bir takım sorunların ortaya çıkmasına da sebep verebilecektir. Demokratik zihniyetin tam olarak oturtulmadığı toplumlarda bunu yürütmek oldukça güç olacaktır. Önemli olan temsil edecek olan kişilerin niceliği değil bu görevi gereği gibi yapabilecek teknik ve kültürel donanımına sahip kişilerin bu göreve seçilebilmesidir.

Ayrıca, bu durum yerel yönetimlerin serbest olarak örgütlenebilmesi sorunundan ziyade, temsil de adalet sağlanması ile ilgili bir sorun oluşturmaktadır. Yerel toplumun tüm fikirlerinin yerel meclislerde temsil edilmesi ile ortak akıla varılabilmesi ve katılımın sağlanması gerçekleştirilebilecektir.

### **III.2.2.11.2. Belediyelerde Personel İstihdamı**

Yerel yönetimlerde personel konusundaki en önemli güçlük, serbest yönetim ile personelin çıkarlarının bağdaştırılması sorunudur. Bu konuda birbirinden oldukça farklı

<sup>898</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 367-368



rejimlerin bulunduğu gözlenmektedir. Yunanistan, Luxembourg ve Portekiz kadro sistemini tercih ederken, İskandinav ülkeleri sözleşme sistemini kullanmaktadırlar. Almanya ise karma bir sisteme sahiptir.<sup>899</sup>

Türkiye açısından bakıldığında ise, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, belediyelerde uygulanan personel sisteminin, karma modelin özelliklerini taşıdığı görülmektedir.<sup>900</sup> Kullanılan model ne olursa olsun, personel konusu yerel yönetimlerin serbestliklerinin en sınırlı olduğu alanlardan birisidir.<sup>901</sup>

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (176) nolu tavsiye kararında personel konusunda ülkemizle ilgili şu tespiti yer vermiştir: “Kongre, genel olarak kaynakların yerel düzeyde, etkili yönetim yapmak için yetersiz olduğu görüşündedir. Özellikle liyakat ve yeteneğe göre yüksek kalitede personel istihdamını garanti edecek bir durum yoktur. Kongre; yüksek kalitede personel alınması için gerekli adımların atıldığından emin olmak istemektedir.” Kongre’ye göre belediyelerin teknik personel imkânlarının arttırılması gerekmektedir.<sup>902</sup>

#### III.2.2.11.2.1. Personelin Atanması

Seçilmişler bir yana bırakılırsa, belediyelerin plan ve program taslaklarını hazırlayacak uzmanlara, kararların gerektirdiği işlemleri yerine getirecek memurlara, hizmetlerin yürütülmesini bedeni çalışmayla sağlayacak işçilere ihtiyacı bulunmaktadır. Bu yüzden belediye personeli; **memurlar, işçiler ve sözleşmeliler** olarak üç grupta toplanabilir.<sup>903</sup>

1930 yılından beri süregelen sistem içinde belediyeler merkezi yönetim tarafından uygun görülerek verilen kadroları alma yetkisine sahiptiler. Belediye memur kadrolarının oluşturulması, derece ve sınıf değişikliklerine dair talepleri, usulüne uygun evrakla beraber alınan meclis kararı ile sırasıyla İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve Başbakanlıktan geçerek Bakanlar Kurulu tarafından verilecek karar ile kesinleşmekteydi.<sup>904</sup>

2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile büyükşehir belediyelerinin norm kadro

<sup>899</sup> Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004), a.g.m., s.38-51

<sup>900</sup> Şanlı T. (Aralık 2005), a.g.m., s. 161-168

<sup>901</sup> Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004), a.g.m., s.38-51

<sup>902</sup> Esen A. (Mayıs 2006), a.g.m.

<sup>903</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 121

<sup>904</sup> Şanlı T. (Aralık 2005), a.g.m., s. 161-168

çalışmalarını kendilerinin yapması veya yaptırması karara bağlanırken diğer belediyelerin norm kadro çalışmalarının İçişleri Bakanlığı tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile de belediyelerde norm kadro uygulaması kanuni güvenceye kavuşmuştur. 2006/9809 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile de “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar” yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Bu düzenleme ile sadece memur ve sürekli işçi kadroları tanımlanmış ve istihdama sınırlama getirilmiştir. Geçici işçi istihdamı, bir yılda belediye meclisi toplamının %40’ını geçemeyecektir. Geçici işçi sayısı yıllık olarak belediye meclisi tarafından belirlenecektir. Bağlı kuruluşlar da geçici işçi istihdamı tümden yasaklanmıştır. Böylece su, kanalizasyon gibi yatırım işlerinde taşeronluk ve özelleştirme ilişkilerinin yaygınlaşması adeta güvence altına alınmıştır.<sup>905</sup>

Belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının norm kadro ve personel istihdamı konuları 5393 sayılı Yasa’nın 49. maddesinde geniş bir şekilde düzenlenmektedir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenen ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenmektedir. Belediye personelinin ataması ise belediye başkanı tarafından yapılmaktadır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmak zorundadır.

Bu şekilde meclise kadroyu kurma, başkana da kadroya atama yapma yetkisi verilmiştir. Sonuç itibariyle, ihtiyacı onaylayacak olan makam belediye meclisi olarak öngörülmektedir. Bu ihtiyacı değerlendirecek olan makam da, Kanun ile kendisine verilen belediye işlerinde yürütmenin başı olma sıfatına uygun olarak belediye başkanı olarak öngörülmektedir.

Çağdaş personel yönetiminin vazgeçilmez unsurlarından biri olan liyakat ilkesinin somut bir ifadesi olan norm kadro uygulaması ile adama göre iş yerine; tanımı yapılmış, standartları ve nitelikleri belirlenmiş işe ve pozisyona göre uygun kişinin seçilmesi amaçlanmaktadır.<sup>906</sup>

Buna göre kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması

<sup>905</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 192

<sup>906</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 188-189

temel amaç olarak belirtilmektedir. Ancak, yerel yönetimlerde çalışacak personel için getirilen norm kadro zorunluluğunun, yerel yönetimlere inisiyatif tanımadığı ve zorlayıcı şablonlar getirdiği de görülmektedir. Yerel yönetimlerin fonksiyonel özerkliğinin sonucu olarak, yerel hizmetleri yürütecek personeli, sayısını, niteliğini belirleme ve göreve almada yerel özerkliğe uygun serbestiyetin tanınmış olması gerekmektedir.<sup>907</sup>

Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık **sözleşme ile çalıştırılabilmektedir**. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamamaktadır. Ancak İçişleri Bakanlığı sözleşmeli olarak çalıştırılacak personel hususunda yukarıda sayılan unvanlar itibariyle sınırlama getirebilmektedir.

Belediyelerde çalıştırılabilecek bir diğer personel şekli ise **kısmi zamanlı sözleşmeli personel** statüsüdür. Avukat, mimar, inşaat mühendisi ve harita mühendisi ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabilmektedir. Kısmi zamanlı olarak çalıştırılacak personel sayısı yukarıda belirtilen her unvan için birden fazla olamaz ve bunlarla yapılacak sözleşme süresi takvim yılını aşamaz. Yapılan sözleşme örnekleri sözleşmenin yapılmasını izleyen 30 gün içinde İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'na gönderilmektedir.

Belediye Kanunu'na istihdam politikaları açısından bakılacak olursa, belediyeler için sözleşmeli statüde çalışmak temel istihdam yöntemi haline getirilmiştir. Kadro ve istihdam ilkeleri Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı'nca belirlenecek unvan ve sayı standartlarına uygun olarak karar organlarınca belirlenecek ve "Norm Kadro" esas alınacaktır.<sup>908</sup>

Belediyeler, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurları, belediye

<sup>907</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 229

<sup>908</sup> Şanlı T. (Aralık 2005), a.g.m., s. 161-168

başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirebilmektedirler. Bu şekilde görevlendirmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68. maddesinin (B) fıkrasında öngörülen şartlar dikkate alınmaktadır. Belediyelerde bu şekilde istihdam edilen personeller kurumlarından izinli sayılmaktadırlar. Bu personelin görevlendirildikleri süre zarfındaki, görevlendirildikleri kadroya ait her türlü mali hakları ile kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri diğer hakları belediye tarafından ödenecektir. İzinli oldukları müddet, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılmakta ve terfi haklarını kazananlar başkaca bir işleme lüzum kalmaksızın terfi ettirilmektedirler. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren 15 gün içerisinde yazılı olarak kurumlarına başvurmaları halinde en geç bir ay içerisinde kadrolarına veya müktesebine uygun başka bir kadroya atanmaktadırlar.

#### **III.2.2.11.2.2. Personelin Ücret ve Sosyal Hakları**

Belediye personelinin işçiler ve geçici işçiler iş mevzuatı hükümlerine tabidir. Memurların ise izin, yükselme ve cezalandırılmaları, 657 sayılı DMK, emeklilikler ile ilgili hususlar da 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tabidir. Ancak belediye memurları maaşlarını genel bütçeden değil, belediye bütçesinden almaktadırlar.<sup>909</sup>

Yurdumuzda uygulanmakta olan personel rejiminde memurların “görev ve yetkileri” ile “aylık ve ödenekleri” doğrudan doğruya işgal ettikleri kadrolarla ilgili kılınmıştır. 657 sayılı DMK'nın değişik 33. maddesinde “kadrosuz memur çalıştırılmaz” denilmiş; 68. maddesinde de memurun derece yükselmesi yapabilmesi için “üst dereceden boş bir kadronun bulunması” şart koşulmuştur.<sup>910</sup>

Aylık ücret dışında Belediye Kanunu'nda, belediyelerde çalışan memurlara ikramiye olanağı da sağlanmıştır. Buna göre, sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10'unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye

<sup>909</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 657-660

<sup>910</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 632

ödenebilmektedir.

Yalnızca belediyede çalışan memurlara teşvik amaçlı ödüllendirme imkânının bulunması kanımca, zayıf bir uygulamadır. Sonuç itibariyle orada çalışan herkes bir şekilde performansı ile belediye hizmetlerini etkilemektedir. Bu durumda, sözleşme ile çalıştırılan personel sadece sözleşmesinin gereğini yapmakla kendini mükellef bilecek ve performansını arttırmak için ek bir çaba göstermeyecektir.

Hâlbuki bu şekilde bir uygulama yerine performansta başarı ilkelerinin ve bunu değerlendirecek kişilerin önceden belirlenmesi ve bu personelin tespitinin bir kurul ya da objektif kişiler tarafından yapılması koşuluyla ikramiye uygulamasının tüm personel üzerinde uygulanması daha doğru olurdu. Ancak Kanun, sözleşmeli personele sözleşmesi dışında başkaca bir ödeme yapılamayacağını belirterek, tamamen bu ihtimalin önünü kesmiştir.

Belediyelerde itfaiye hizmetleri, zabıta hizmetleri ve acil durum planlaması hizmetleri belediyenin görev ve sorumluluklarının belirtildiği 18. maddede sayılmasına rağmen, sırasıyla 51, 52 ve 53. maddelerde tekrardan daha ayrıntılı olarak düzenlenmişlerdir. Buna göre belediyelerde, itfaiye hizmetleri ve zabıta hizmetleri kesintisiz yürütülecektir. Zabıta ve itfaiye personelinin çalışma süresi ve saatleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlenir. Belediyelerde, zabıta, itfaiye ve özel güvenlik hizmetlerinde fiilen çalışanlara, fazla mesai ücreti olarak yılı bütçe kanununda belirlenen üst sınırı aşmamak kaydıyla belediye meclisi kararı ile tespit edilen maktu tutar ödenecektir.

Sözleşmeli olarak istihdam edilecek personele ödenecek net ücret ise, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının %25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararıyla belirlenmektedir.

Her ne kadar belediye istihdam edeceği sözleşmeli personelin ücretleri, belediye meclisince belirlense de, bu ücretler, Bütçe Kanunu'nda belirlenen ücret tavanını aşmamak üzere Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir. Bu durum personel ücretleri konusunda belediyelerin merkezin idari vesayetine tabi olduğunun bir göstergesidir.<sup>911</sup>

<sup>911</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 664

Kısmi zamanlı sözleşmeli personele ödenecek net ücret, aynı unvanlı kadroların birinci derecesinin birinci kademesi için yapılması gereken bütün ödemeler toplamının net tutarının yarısını geçmemek ve çalıştırılacak süre ile orantılı olmak üzere belediye meclisi kararı ile tespit edilmektedir. Bu şekilde çalıştırılacak sözleşmeli personel başka bir belediye veya bağlı kuruluşta çalıştırılmamaktadır. Eğer bunlar yaptıkları başka işler sebebiyle herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi iseler bunlar için sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primi yatırılmamaktadır. Bu personellere iş sonu tazminatı ödenmemekte ve işsizlik sigortası primi yatırılmamaktadır.

Sözleşmeli olarak çalıştırılacak personele her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ödeme yapılamamakta ve ücret mahiyetinde aynı ya da nakdi menfaat temin edilememektedir. Bu personel hakkında Belediye Kanunu'nda düzenlenmeyen hususlar konusunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

**Belediye Kanunu'na göre belediyelerde hangi statüde olursa olsun çalıştırılacak personelin her türlü alacaklarının zamanında ve öncelikle ödenmesi gerekmektedir.** Kanun bu hükümlerle belediyede her hangi bir pozisyonda çalışan bir çalışanın ücret hakkını garanti altına almıştır.

Bunun yanında personel giderleri ve bütçe gelirleri açısından Belediye Kanunu kontrol mekanizmaları da getirmiştir. Buna göre belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'unu aşmamaktadır. Nüfusu 10.000'in üzerinde olan belediyelerde bu oran %40 olarak uygulanacaktır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altında ininceye kadar yeni personel alımı yapılamamaktadır. Eğer, yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle kamu zararı oluşacak olursa, zarar, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilmektedir.

Türkiye'de özellikle küçük belediyelerin birçoğunun yıllarca yerel hizmetleri yapma yerine bünyesinde çalışan personele maaş verme gibi bir görev yüklenmiş olduğu görülmektedir. Bunda belediyelere ayrılan mali kaynakların yetersizliğinin

oldukça etkili olduğu muhakkaktır. Ancak bu konuda bir diğer önemli husus ise belediye kadrolarının siyasi amaçlar, seçim kaygısı gibi nedenlerle tabiri caiz ise “şişirilmesi” konusudur. Bu da belediyelere aktarılan paraların doğrudan bu kadrolara aktarılması sonucunu doğurmaktadır. Gelirinin çoğunu personele maaş olarak veren ve yerel hizmetlere kaynak ayıramayan belediye, istenilen belediye örneğini oluşturmamaktadır.

Belediye çalışanlarının sayısı, yerel hizmetlerdeki çeşitlenmeye koşut olarak sürekli bir biçimde artmıştır. 1932 yılında 5.180 olan belediye görevlilerinin sayısı, 1950’de 17.870’e 1960’ta 42.993’e, 1965’te 50.000’e ve 1978 yılında ise işçi statüsüne sahip olanlar dışında 70.000’e yükseldiği görülmektedir. 2002 yılı verilerine göre ise belediyelerin tümünde, 91.397’si memur, 70.644’ü işçi, 100.439’u geçici işçi ve 1.204’ü sözleşmeli olmak üzere toplam 263.684 kişi çalışmaktadır.<sup>912</sup>

5393 sayılı Kanun’un 49. maddesindeki düzenleme ile bu duruma bir önlem alınmaya çalışıldığı görülmektedir. Böylece belediyelerde hizmetlere ve yatırımlara daha çok kaynak ayrılması öngörülmektedir.

### **III.2.2.11.2.3. Personel Devri**

Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin kadroları ve personeli; katılma halinde katıldıkları belediyeye, köye dönüştürülme halinde ilgili il özel idaresine devredilmektedir. Devredilen personelden kadro ve görev unvanları değişmeyenler, aynı unvanlı kadrolara atanmış sayılmaktadırlar. Devredilen personelden durumlarına uygun boş kadro olmayanların veya mevcut kadro unvanı ile atamaları yapılamayanların kadro unvanları 3 ay içerisinde ilgili belediye meclisi veya il genel meclisince aynı sınıf içerisinde kalmak kaydıyla değiştirilebilir. Bu değişiklikten itibaren bir ay içerisinde ilgililerin durumlarına uygun kadrolara atamaları yapılmaktadır. Söz konusu personel atama işlemleri yapıncaya kadar devredildikleri belediye veya il özel idaresince ihtiyaç duyulan işlerde görevlendirilebilirler.

Bu personeller yeni bir kadroya atanıncaya kadar eski kadrolarına ait aylık, ücret, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatlarıyla diğer mali haklarını devredildikleri belediye veya il özel idaresinden almaya devam ederler. Devredilen personelden memur statüsünde görev yapanların, atandıkları yeni kadrolarının aylık, ek gösterge, her türlü

<sup>912</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 259

zam ve tazminatlarıyla diğer mali hakları toplamının net tutarının, eski kadrolarına bağlı olarak en son ayda almakta oldukları aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatlarıyla diğer mali hakları toplamı net tutarından az olması halinde, aradaki fark giderilinceye kadar atandıkları kadrolarda kaldıkları sürece her hangi bir kesintiye tabi olmaksızın kendilerine tazminat olarak ödenmektedir.

#### III.2.2.11.2.4. Personelin Eğitimi

Mahalli idareler kararlarının uygulanması için personeline zorunlu bilgilerin verilmesi gerektiğine inanırlar. Personel de bu idarelerin kendilerine sadece verimlilik ve etkinliği arttırmak için değil, aynı zamanda yükselme ve ilerleme imkânlarını sağlamak için eğitim imkânlarını verdiğine güvenirlir. Bu nedenle karşılıklı güven ve işbirliği gereklidir. Ayrıca seçmenler de mahalli idare personelinin etkin ve yetenekli olmasını isterler. Çünkü yeterli ve yetenekli personele sahip mahalli idare seçmenlerin de yararına olacaktır.<sup>913</sup>

Belediyelerimizde teknik ve eğitilmiş personel sıkıntısı çekilmektedir. Bu personelin eğitilmesi için İçişleri Bakanlığı'nın uyguladığı doğrudan bir eğitim politikası yoktur. Ancak, geçmiş yıllarda, TODAİE, İller Bankası Eğitim Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Türk Belediyecilik Derneği gibi kamu kurum ve kuruluşları ve çeşitli dernek ve birlikler aracılığı ile eğitim programları uygulanabilmiştir.<sup>914</sup>

İçişleri Bakanlığı'nın merkez teşkilatının ana hizmet birimlerinden olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 3152 sayılı Kanun'un 11. maddesinin (e) bendinde; mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini ve uygulanmasını takip etmek, Eğitim Daire Başkanlığı ile işbirliği yaparak planlamak konusunda görevlendirilmiştir. Ancak Genel Müdürlüğün bu görevini tam olarak yerine getirdiğini söylemek oldukça güçtür.

Türkiye'de bütün belediyeler, olağanüstü durumlar hariç en az 3 yılda bir mülkiye müfettişleri tarafından denetlenmektedir. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği'nin 74. maddesine göre "müfettişler, teftişler sırasında eylem ve işlemlerini teftiş ettikleri memurların eğitilmelerine ağırlık verirler. Teftişe tabi bütün birimlerin görevlilerinin hizmet içi eğitimleri amacıyla düzenlenecek programların hazırlanmasına ve uygulanmasına katılırlar." Gerçekten de mülkiye müfettişleri teftişe

<sup>913</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 295

<sup>914</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 259-260



gittikleri yerlerde çoğunlukla, soruşturmayı gerektiren durumlar hariç, ilgili memurlara gerekli kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerini açıklamak, kusurlu işlemleri ilgililere yerinde göstererek doğruyu öğretim yoluna gitmektedirler. Bakanlık müfettişlerinin bu denetimi belediyeler için eğitim yönünden çok yararlı olmaktadır. Ancak bu eğitim otoriter bir nitelik taşımaktadır.<sup>915</sup>

### **III.2.2.12. Büyükşehir Belediyelerinde İdari Örgütlenme ve Personel**

#### **III.2.2.12.1. Büyükşehir Belediyelerinde İdari Örgütlenme**

Büyükşehir belediyesi teşkilatı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisi kararı ile olmaktadır.

Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyelerinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcılar tarafından sağlanır.

Hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, nüfusu üç milyonun üzerindeki büyükşehir belediyelerinde en fazla 5, diğerlerinde en fazla 3 genel sekreter yardımcısı atanabilmektedir.

Belediye Kanunu ile öngörüldüğü şekilde büyükşehir belediyeleri ihtiyaç duydukları birimleri açabilmekte ve ihtiyacın kaybolduğu durumlarda kaldırabilmektedir.

#### **III.2.2.12.2. Büyükşehir Belediyelerinde Personel İstihdamı**

Büyükşehir belediyesi bağlı kuruluş, müessese ve işletme kadrolarının, İşçileri Bakanlığı'nın belirlediği norm kadro sistemine uygun olarak ihdas, iptal ve değiştirilmesi büyükşehir belediye meclisi kararı ile yapılmaktadır. Bu Kanun ile 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede değişiklik yapılarak belediyeler ve bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler bu Kararname kapsamından çıkarılmaktadır. Yapılan bu değişiklikten sonra büyükşehir

<sup>915</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 320

belediyelerinin memur ve işçi kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesindeki izin, onay ve vize sistemi sona ermektedir.<sup>916</sup>

5216 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyelerinde, genel sekreter dışında, personel belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır.

Genel sekreter ise, belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır. Genel sekreter kadrosuna atananlar, genel idare hizmeti sınıfına dâhil bakanlık genel müdürleri, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar ise bakanlık bağımsız daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar. Büyükşehir belediyesi daire başkanları ise bağlı genel müdürlüklerin daire başkanlarının yararlandığı makam ve görev tazminatından aynen yararlanmaktadır. Belediye Kanunu 85. madde (d) bendiyle yapılan değişiklik sonucu 1. hukuk müşavirine de bu makam ve görev tazminatından yararlanma imkânı tanınmıştır.

5216 sayılı Kanun ile Belediye Kanunu'ndan farklı olarak **başkan danışmanı** atanabilmektedir. Nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde 10, diğer büyükşehir belediyelerinde 5'i geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilmektedir. Danışman olarak görevlendirileceklerin en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından mezun olması şarttır. Danışman olarak görevlendirilme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dâhil, ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmemektedir. Danışmanların görev süreleri sözleşme süresi ile sınırlıdır. Ancak bu süre belediye başkanının görev süresini aşamayacaktır. Danışmanlara, her türlü ödemeler dâhil, büyükşehir belediyesi genel sekreterine ödenen brüt aylık miktarının %75'ini aşmamak üzere belediye meclisinin belirlediği miktarda brüt ücret ödenmektedir.

Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10'unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (30.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilmektedir.

1991-1998 yılları arasında ülke genelinde belediye personelinin %32'sinin büyükşehir grubu belediyelerde toplandığı görülmektedir. Büyükşehirlerden sonra

<sup>916</sup> 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Genel Gerekçesi.

Erişim: <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0768.pdf>

personelin %16'sı il merkezi belediyelerinde, %30'u ilçe merkezi belediyelerinde ve %21'nin de belde belediyelerinde olduğu görülmektedir.<sup>917</sup> Dağılımın bu şekilde gerçekleşmesinin nedenlerinin başında büyükşehirlerde hizmet götürülecek olan nüfusun yoğunluğu ve bunun sonucunda talep edilen hizmetin çokluğu ve çeşitliliği gelmektedir. Kuşkusuz hizmetin yeterli düzeyde sunulabilmesi için mali kaynakların yanında emek faktörü de önemli bir rol oynamaktadır.

### **III.2.2.13. Belediyelerde ve Büyükşehir Belediyelerinde Seçilmişlerin Görev Koşulları**

Özerklik Şartı'nın 7. maddesi yerel düzeydeki seçilmişlerin görev koşullarını düzenlemektedir. 7. madde üç paragraftan oluşmakta; ilk paragrafta yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşullarının görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlaması, ikinci paragrafta bu seçilmişlerin mali ve sosyal haklarının karşılanması, üçüncü paragrafta ise yerel düzeydeki seçilmişlerin görevleri ile bağdaşmayan işlev ve faaliyetlerin önceden kanuni ve temel hukuki ilkelere göre belirlenmesi prensipleri düzenlenmektedir.

Türkiye 7. maddenin ilk iki paragrafını onaylamış, üçüncü paragrafa ise çekince koymuştur.

#### **III.2.2.13.1. Görev Koşulları Yönünden Serbest Hareket Edebilme**

Görev ve yetkilerini serbestçe yerine getirmek, yasal güvencenin en önemli unsurudur. Avrupa ülkelerinin pek çoğunda yerel yönetimlerin geçici olarak görevden alınmalarına veya feshine olanak veren hükümler bulunmaktadır. Avrupa Konseyinin 1997 yılındaki bir raporuna göre görevden alınmanın en sık görüldüğü ülke Türkiye'dir. Yerel Yönetim organlarının feshedilmesi durumu ise en fazla İtalya'da görülmektedir.<sup>918</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu ile de bu durumun giderilmiş olduğu söylenememektedir.

Normal olarak belediye meclis üyeliği ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona ermektedir. İstifa halinde, meclis üyeliğinden istifa dilekçesi belediye başkanlığına verilmekte ve başkan tarafından meclisin bilgisine sunulmaktadır. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arakaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına

<sup>917</sup> Toprak Z. (2006), a.g.e., s. 245

<sup>918</sup> Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004), a.g.m., s. 38-51

katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilmektedir. Belediye meclisi üyeliğine **seçilme yeterliğinin** kaybedilmesi durumunda ise, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilmektedir.

Genel olarak buraya kadar uygulanan prosedürde bir sorun görülmemekte ve olay tamamıyla hukuki gerekçeler etrafında cereyan etmektedir. Ancak meclisin fesih sebepleri bu kadar nesnel esaslara dayanmamaktadır.

Verilen kamu görevlerinin zamanında yapılması, savsaklanmasının önlenmesi, kamu düzen ve güveninin sağlanması gibi kamu yararı amaçlarıyla vesayet makamlarına, meclislerin feshine kadar varan bir denetim yetkisi verildiği görülmektedir.<sup>919</sup>

Meclisin feshini gerektiren durumlar Belediye Kanunu'nda; meclisin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması ve belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alınması olarak belirtilmektedir.

İçişleri Bakanlığı'nın böyle bir durumun varlığını tespit edip Danıştay'a bildirmesi üzerine, Danıştay tarafından belediye meclisinin feshine karar verilebilmektedir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı gerekli görürse, meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de Danıştay'dan isteyebilmektedir. Danıştay, bu hususu **en geç bir ay** içinde karara bağlamaktadır.

Öncelikle bu düzenleme ile meclisin fesih sebepleri 1580 sayılı Yasa'nın aksine dörtten ikiye düşürülmüştür. Meclisin toplanma sayı ve düzeninde yapılan değişiklikler ile meclisin belirli olağan ve olağan dışı toplantılar dışında toplanması ve kanunen belli olan, yani mutad yerden başka bir yerde toplanması artık belediye meclisleri için fesih sebebi olmaktan çıkarılmıştır. Bu şekilde belediyelerin rahat çalışma ortamı sağlanmaya çalışılmıştır.<sup>920</sup> Süre şartının konması ile de yerel halkın temsil edildiği ve belediyelerde, Kanun ile tek karar organı olarak öngörülen meclislerin çalışmalarının sekteye uğratılmamasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Ancak mevcut korunan fesih sebepleri de çok anlamlı değildir. Çünkü ülkemizde muhtarlık seçimleri dışındaki yerel seçimler bağımsız adaylar hariç olmak üzere siyasi

<sup>919</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 374

<sup>920</sup> 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Genel Gerekçesi. Erişim: [www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf](http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf)

parti çatısı altında yapılmaktadır. Yani adaylar siyasi parti üyesi adı altında seçimlere katılmaktadır. Bu durum TBMM seçimleri için de geçerlidir. Bunlara oy veren insanlar da bu partilerin siyasi tercihlerini bildikleri halde onlara oy vermektedirler. Bu durumda halk tarafından seçilen kişilerin siyasi tercihlerini meclise yansıtmaları da olağan karşılanmalıdır. Üstelik burada konu edilen “siyasi” kelimesine yüklenen anlam da tam olarak anlaşılammaktadır. Çünkü açıklandığı şekilde, seçilenler tamamıyla siyasi söylemlerle halka hitap etmekte ve bu şekilde seçilmektedirler.

Üstelik meclisin görev, yetki ve imtiyazları Kanun’da açıkça belirtilmiştir. Bu durumda yerel meclislerin görevleri dışına çıkan durumlarda aldıkları siyasi kararların meclisin feshine sebep teşkil etmesi yerine, bu kararların idari yargıya taşınarak iptal davasına konu edilmesi daha doğru bir uygulama olacaktır. Bu şekil bir uygulama ile hem yerel yönetimlerin tek karar organı olan ve tamamıyla o yerel halkın iradesi ile göreve gelen yerel meclislere dokunulmayacak, hem de görevleri dışında tutulan konularda aldıkları kararlar yargı yolu ile denetim altına alınabilecektir.

Bu konuda üzerinde durulması gereken diğer husus ise, “belediye meclisinin, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması” durumudur. Bu durumda da Danıştay’a bildirimini İçişleri Bakanlığı yapmaktadır. Bilindiği gibi İçişleri Bakanı, Bakanlık sıfatının yanında, aynı zamanda bir siyasi parti çatısı altında halk tarafından seçilmiş bir milletvekilidir. Yerel seçimlerde yukarıda denildiği gibi siyasi partiler ve bağımsız adaylar arasında yapılmaktadır. Türkiye’de belediye seçimleri genelde başkanlar ve onların mensup olduğu siyasi partiler etrafında şekillendiğinden, birçok belediyede belediye başkanlığını alan kişinin mensup olduğu siyasi parti belediye meclisinde de söz sahibi olmaktadır. Bu durumda İçişleri Bakanı’nın mensubu olduğu partinin çoğunlukta olduğu meclisler ile diğer meclisler arasında objektif davranıp davranamayacağı problemi ortaya çıkmaktadır.

Bunun yanında fesih yetkisinin, Anayasa Mahkemesi’nin kararıyla<sup>921</sup> Bakanlar Kurulu’ndan 1963 yılında yapılmış bir düzenlemeyle alınmış olması ve bu yetkinin Danıştay’da olması; kapsamı açıkça belirlenemeyen bu konuların siyasal iktidarların

<sup>921</sup> 1961 Anayasası’nın 116. maddesindeki “Mahalli İdarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yoluyla olur” hükmü getirilince, Anayasa Mahkemesi 03.07.1963 tarihli ve Esas 1973/73, Karar 1963/1977 sayılı karlarıyla Bakanlar Kuruluna verilmiş olan belediye meclislerini feshetme yetkisini iptal etmişti. Bunu üzerine, 1963 tarih ve 307 sayılı yasa, fesih yetkisini Danıştay’a vermiştir. **Keleş R. (2006)**, a.g.e., s. 243-244

partizanca takdirlerine bırakılmaması gerektiğini göstermektedir.<sup>922</sup>

Seçilmişlerin görev koşulları ile ilgili bir diğer olumsuz düzenleme ise Belediye Kanunu'nun 47. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre, görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilmektedir.

1982 Anayasası 127. maddede “Mahalli idarelerin seçilmiş oranlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur” demektedir. Anayasa bu yargısal güvenceyi getirdikten sonra, bu kurala bir istisna getirmiştir. Buna göre “görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir” denmektedir. Bu Anayasal hüküm çerçevesinde benzer düzenlemenin Belediye Kanunu'nda da yapıldığını görmekteyiz.

İçişleri Bakanı'nın, her ne kadar bakan sıfatında bile olsa, siyasi bir partiye mensup olması, geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisini kullanırken kendi partisine mensup seçilmiş mahalli idare temsilcileri ile diğer partilere mensup olanlar arasında nesnel davranmayacağı konusunda genel bir kanı oluşmaktadır. Böyle bir uygulama haklı gerekçelere dayansa bile, bu şüphe hiçbir zaman ortadan kalkmayacaktır. Bu yetki sınırları belli olmayan ve keyfi olarak her zaman kullanılabilir bir yetkiyi tanımlamaktadır. Mahkemeye verilmeyen böyle bir yetkinin, bir siyasetçiye tanınması, bu organ ve üyelerini zor durumda bırakmakta, kamu hizmeti gereği gibi karşılanamamakta ve halk iradesine ters düşmektedir. Buna karşın Bakanlığın görevinin, bu organların veya üyelerinin geçici olarak görevden uzaklaştırılmasını gerektiren nedenleri tespit ederek idari yargı organının bilgisine sunması<sup>923</sup> daha akılcı ve özerkliğe uygun olacaktır.

5393 sayılı Yasa'da “Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır” denmektedir. Bu şekilde bir düzenleme ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile bir paralellik sağlanmaya çalışılmıştır.

<sup>922</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 244

<sup>923</sup> Çelik A. (2005), a.g.m., s. 145-159

Nitekim 657 sayılı DMK,<sup>924</sup> “bir ceza kovuşturması icabından olduğu takdirde görevinden uzaklaştırmaya yetkili amir (Müfettişlerin görevinden uzaklaştırdıkları memurlar hakkında atamaya yetkili amir) ilgilinin durumunu her iki ayda bir inceleyerek görevine dönüp dönmemesi hakkında bir karar verir ve ilgiliye de yazı ile tebliğ eder” demektedir.

Ancak İçişleri Bakanı, belediye başkanının amiri değildir. Bu nedenle uygulamanın bu şekilde yumuşatılmaya çalışılması iyi bir gelişme ise de görevden uzaklaştırma yetkisinin merkezi yönetimin elinde bulunması yerel yönetim özerkliği açısından oldukça olumsuz bir durum teşkil etmektedir.

Bu durum dışında 1580 sayılı Yasa’da öngörülmemiş olduğu halde görevden uzaklaştırma kararının bitebileceği diğer haller de ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Bu düzenlemeye göre, görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılmaktadır. Kısaca iki aylık süreler ile gözden geçirilen görevden uzaklaştırma kararlarında şayet yukarıda belirtilen durumlar gerçekleşmez ise yargı tarafından kesin karar verilinceye kadar görevden uzaklaştırma devam edebilecektir.

Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin (176) nolu Tavsiye Kararı’nda; uygulamadaki iyileşme hatırlatılmakta, 1990’lar döneminden sonra görevden uzaklaştırılan veya alınan belediye başkanları sayısı 2002 yılında 16, 2003 yılında 12 ve 2004 yılında 4’tür ve iyileşmiştir denilmektedir. Yine daha önceki raporlarda da yer alan Anayasal ve yasal düzenlemeler ile ilgili eleştiriler halen geçerlidir denilerek bu konuda idari vesayete atıfta bulunmaktadır.<sup>925</sup>

Belediye başkanlığı da meclis üyeliği gibi normal olarak ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona ermektedir. Kanun bunun dışında da belediye başkanının başkanlık sıfatının sona ereceği halleri de düzenlemiştir. Ölüm ve istifa halleri dışında belediye başkanlığı şu hallerde sona ermektedir:

- a) Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi
- b) Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili

<sup>924</sup> **Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:** Tarih: 23.7.1965 Sayı: 12056

<sup>925</sup> **Esen A. (Mayıs 2006), a.g.m.**

sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi

- c) Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması
- d) Seçilme yeterliğini kaybetmesi
- e) Faaliyet raporu ve gensoru yoluyla düşürülmesi

Yukarıda belirtilen durumlardan birinin gerçekleşmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay kararıyla belediye başkanının başkanlık sıfatı sona ermektedir.

Belediye başkanları belediye meclisinden ayrı olarak seçilmektedirler. Bu sebepten dolayı belediye meclisinin feshedilmesi, belediye başkanının da doğrudan görevine son verilmesini gerektirmemektedir. Yasa, burada belediye başkanının tavrının sonucu belirleyeceğini ifade etmiştir.<sup>926</sup>

Belediye meclisinin çalışma dönemi, süresi ve toplantı yerlerine ilişkin değişiklikler de yeni Belediye Kanunu'nda yer almaktadır. 1580 sayılı Kanun'da öngörülen ve yılda üç defa yapılan olağan ve belirli şartların gerçekleşmesiyle yapılacak olağanüstü toplantı sistemi yerine, meclisin her ayın ilk haftası olağan olarak toplanması öngörülmekte<sup>927</sup> ve bu sayede meclis yeterli sıklıkta toplanacağından valinin belediye meclisini olağan üstü toplantıya çağırma yetkisi kaldırılmaktadır.

Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belediye sınırları içerisinde belirlediği yerde toplantı yapılabilmektedir. Böylece gerek duyulduğunda belediye olağan toplanma yeri dışında da toplanabilme imkânına kavuşmakta ve bu durum fesih sebepleri arasından çıkarılmış olmaktadır.

Tüm bunlar dışında seçilmişlerin görev koşullarının özerkliğin diğer koşulları ile doğrudan ilgili olduğu da bir hakikattir. Belediyelere yeterli mali kaynak sağlanması, organlarına serbest karar ve hareket serbestisi tanınması, belediyelerin denetimin hukukilik denetimi ile sınırlandırılması gibi konular bu seçilmişlerin görev koşulları ile doğrudan ilintili konular oldukları için önem kazanmaktadırlar. Ancak bu konular diğer başlıklar altında zaten düzenlendiğinden burada ayrıca değinilmesine gerek duyulmamıştır.

<sup>926</sup> Üçer M. Belediye Başkanının Organlık Sıfatını Kaybetmesinde Yargı Yolu İle Denetim. Türk İdare Dergisi, Haziran 2004, S. 443, s. 177-206

<sup>927</sup> Urhan F V. (Temmuz-Eylül 2008) a.g.m., s. 85-102



### III.2.2.13.2.Yerel Düzeyde Seçilmişlerin Mali ve Sosyal Hakları

Zorunlu olmadığı halde Türkiye tarafından onaylanan Şart'ın 7. maddesinin 2. paragrafı, seçilmişlerin sosyal ve mali hakları ile ilgilidir.<sup>928</sup> Tanınan haklarda farklılıklar olduğundan, bunların belediye başkanı, belediye meclis üyeleri ve belediye encümen üyeleri olarak ayrı ayrı incelenmesi gerekmektedir.

#### III.2.2.13.2.1. Belediye Başkanı

Belediye başkanları, seçimle göreve gelen kamu görevlileridir ve asıl nitelikleri itibarıyla memur değildirler. Bu nedenle, yürüttükleri hizmetin karşılığı olarak aldıkları para maaş veya ücret olmayıp, ayrı özellikleri olan bir çeşit ödenektir.<sup>929</sup>

Belediye başkanına, beldenin sahip olduğu nüfus esasına göre ödenek ayrılmaktadır. Buna göre belediye başkanına nüfusu;

- a) 10.000'e kadar olan beldelerde 70.000
- b) 10.001-50.000 arası olan beldelerde 80.000
- c) 50.001-100.000 arası olan beldelerde 100.000 (nüfusu 50.001'den az olduğu halde il merkezi olan beldelerde de bu gösterge rakamı esas alınır)
- d) 100.001-250.000 arası olan beldelerde 115.000
- e) 250.001-500.000 arası olan beldelerde 135.000
- f) 500.001-1.000.000 arası olan beldelerde 155.000
- g) 1.000.001-2.000.000 arası olan beldelerde 190.000
- h) 2.000.001'den fazla olan beldelerde ise 230.000

gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda aylık brüt ödenek ödenmektedir. Belediye başkanının görevli, izinli ve hasta olduğu sürelerde ödeneği kesilmemektedir.

5393 sayılı Belediye Yasası'nın 85. maddesinin (a) bendiyle 08.06.1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun 12. maddesinin (II) işaretli fıkrasının (n) bendi ile ek 68. maddesinin 4. fıkrasında değişiklik yapılmıştır.

Buna göre, 12. maddenin (II) fıkrasının (n) bendinde yapılan değişiklik ile sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi görevlerde bulunmadan veya bu kuruluşlara tabi olarak çalışmakta iken illerin daimi komisyon üyeliğine veya **belediye başkanlığına** seçilen ve atanmışlar ile Sandıktan veya diğer sosyal güvenlik kuruluşlarından emekli, yaşlılık veya

<sup>928</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25

<sup>929</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 448

malullük aylığı almakta iken belediye başkanlığına seçilenler ve atananlar, istekleri üzerine istek dilekçelerinin Sandık kayıtlarına geçtiği tarihi takip eden aybaşından itibaren emekli kesenekleri kendilerince, karşılıkları kurumlarca ödenmek ve emekli aylıkları Sandıkla ilgilendirildikleri tarihten itibaren kesilmek suretiyle, sandık ile ilişkilendirileceklerdir.

Ayrıca ek 68. madde de yapılan düzeltme ile de sandıkça emekli aylığı bağlanan büyükşehir belediye başkanlarına 7.000, il belediye başkanlarına 6.000, ilçe belediye başkanlarına 3.000 ve belde belediye başkanlarına 1.500 gösterge rakamı üzerinden, bu maddede belirtilen usul ve esaslar dâhilinde makam tazminatı, buna bağlı olarak temsil veya görev tazminatı ödenecektir. Bu tazminatlar ilgililere ödendikçe iki ay içinde faturası karşılığında Hazine'den tahsil olunacaktır.

5393 sayılı Kanun'un 39. maddesinde belirtildiği üzere "belediye başkanının görevli, izinli ve hasta bulunduğu sürelerde ödeneği kesilmemektedir". Ancak "görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir" şeklindeki düzenleme görevden uzaklaştırılan belediye başkanının üçte bir kayba uğramasına neden olmaktadır. Danıştay da, vermiş olduğu bir kararda, İçişleri Bakanlığı tarafından haksız olarak görevde uzaklaştırılan ve hakkında soruşturma izni verilmiş olan belediye başkanı hakkında soruşturma izni verilmesine ilişkin işlemin, Danıştay tarafından kaldırılması ve İçişleri Bakanlığı tarafından göreve iadesini müteakip, açıkta kaldığı dönem için yoksun kaldığı maaşının verilmesi amacıyla açmış olduğu davada, bu dönemde fiilen çalışmadığı için ödenemeyeceğine hükmetmiştir.<sup>930</sup>

Şu halde ortada bir çelişik durum bulunmaktadır. Belediye başkanı kendi inisiyatifi dışında görevden uzaklaştırılmakta, daha sonra yargı kararıyla görevine geri dönmektedir. Her ne kadar o dönemde fiilen çalışmıyor olsa da bu karar kendi kararı olmadığından kanaatimce bu konudaki mali tazmininin yapılması gerekmektedir.

Belediye başkanlığı yapmış olanların, personel kanunlarına tabi bir kadroya atanmaları halinde belediye başkanlığında geçen süreleri memuriyette geçmiş sayılmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca Devlet memurları ile bakmakla yükümlü buldukları için uygulanan sosyal hak ve yardımlar, aynı esas ve usullere göre belediye başkanları ile bakmakla yükümlü buldukları için de

<sup>930</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 225

uygulanmaktadır.

Belediye başkanlarının senelik izinleri 5393 sayılı Kanun'da açıkça düzenlenmediği gibi dinlenme, hastalık hali gibi durumlarda kullanabilecekleri izinler de açıkça düzenlenmemiştir. Ancak 44. maddede yer alan belediye başkanlığının sona ermesine neden olan haller arasında “mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevi terk etme” durumunun yer alması ve yukarıda değinildiği üzere 39. maddede yer alan “belediye başkanının görevli, izinli ve hasta bulunduğu sürelerde ödeneği kesilmemektedir” şeklindeki düzenlemenin varlığı, Kanun'da açıkça düzenlenmemesine rağmen bizi belediye başkanlarının izin haklarının olduğu kanısına vardırmaktadır.

Anayasa'nın 50. maddesi “dinlenmeyi tüm çalışanların hakkı” olarak düzenlemiştir. Bu doğrultuda belediye başkanlarının da bu haktan faydalanması bir haktır. Ancak dendiği gibi bu konuda açık bir düzenleme yapılmamıştır. Belediye başkanı devlet memuru statüsünde olmadığından bu konuda doğrudan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda devlet memurlarına tanınan izin hakkına dayanmakta hukuki olmayacaktır.

Bununla beraber belediye başkanlarına hastalık izni hakkı tanınmış olmasına rağmen, bunun süresi de belli değildir. Hangi hallerde ödeneklerinin kesileceği, hastalık halinde ödeneğin ödenme süresinin ne olacağı hakkında her hangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Ancak, 5393 sayılı Kanun'un 44. maddesinde belirtilen başkanlığın sona ermesi hallerinden olan “görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi” durumu bu konuda kısmi açıklık getirmektedir. Belediye başkanlarının hastalık giderlerinin belediye bütçesinden ödenmesi<sup>931</sup> kural olduğuna göre, belediye başkanı yukarıda belirtilen durum

<sup>931</sup> İzmir eski belediye başkanlarından merhum Osman Kibar'ın tedavi için İngiltere'ye gönderilmesine, tedavi ve yol giderlerinin belediye bütçesinden ödenmesine ilişkin olarak belediye meclisince alınmış bulunan kararın, Danıştay 3. Dairesince, belediyelerle ilgili mevzuatta belediye başkanlarına tedavi ve yol gider ödeneceğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmaması nedeniyle kararın iptali ve belediye bütçesinden yapılan tedavi giderlerinin kişi borcuna alınarak ilgililerden tahsili işlemlerine başlanması üzerine, bu işlem aleyhine Danıştay'da iptal davası açılmıştır. Bu dava üzerine Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu verdiği 17.10.1975 tarih ve E.1975/48, K.1975/704 sayılı kararında, “...657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun devlet memurlarına yurt dışında tedavi olma hakkından faydalanma olanağı tanıyan 209. maddesinden belediye memur ve müstahdemleri yararlanabilirken, kamu görevi yapan ve belediye personelinin hiyerarşik yönden en üst kademesi olan fakat kanunda açık hüküm olmaması nedeniyle emri altında bulunan personele tanınan sosyal haklardan, belediye başkanlarının memur sayılmaması sonucu faydalandırılmaması hak ve adalet ilkelerine aykırı düşmektedir. Bu durumun, hukuk kaidelerinin dayanağı olan mantık, kamu yararı ve sosyal hukuk devleti ile bağdaştırılması mümkün

gerçekleşinceye kadar hastalık izninden faydalanabilecektir. Bu durumu tespit ve Danıştay'a bildirme yetkisi ise İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir.

Belediye başkanının herhangi bir sebeple görevinin başında bulunmadığı durumlarda, duruma göre kendi tarafından veya meclis tarafından tayin edilerek onun yerine vekâlet eden, başkan vekiline görev süresince başkana ödenen aylık brüt ödeneğin gün hesabı üzerinden ödenek verilmektedir.

Belediye başkanı tarafından meclis üyeleri arasından belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirilmiş olan kişi veya kişilere belediye başkanına verilen ödeneğin 2/3'ünü aşmamak üzere belediye meclisi tarafından belirlenecek aylık ödenek verilmekte ve taleplerine göre bir sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilmektedirler. Bu şekilde görevlendirme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dâhil ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez ve belediye meclisinin görev süresini aşamayacaktır. Sosyal güvenlik prim ve benzeri giderlerden kurum karşılıkları belediye bütçesinden karşılanmaktadır.

Belediye başkanlarının görevleri ile ilgili olarak alacakları harcırahların miktarı ve hak ediliş şekilleri 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre belirlenmektedir. 6245 sayılı Harcırah Kanunu'na göre; belediye başkanlarının almış oldukları aylık ödenek hangi derecede memurun aylık tutarına yakınsa, o memur gibi harcırah (yolluk ve yevmiye) alacaklardır. Belediye başkanları, belediye hizmetleriyle ilgili olarak belediye dışına çıkmaları halinde, harcırah alamaya hak kazanmaktadırlar. Ayrıca belediye hizmetleri ile ilgili olmak kaydıyla yurt dışına çıkabilmeleri için belediye meclisinin kararı ve daha sonra İçişleri Bakanlığı'nın izninin alınması gerekmektedir. Aksi halde harcırah alamamaktadırlar.<sup>932</sup>

Görüldüğü üzere belediye başkanlarına genel olarak mali ve sosyal haklar geniş ölçüde tanınmış durumdadır. Türkiye Şart'ın bu konuyla ilgili paragrafını onayladığından, bunun getirdiği sorumluluğu yerine getirme gayreti içerisinde olduğu gözlenmektedir.

---

değildir.” diyerek, 3. Dairenin kararını iptal etmiş ve belediye başkanlarının tedavi giderlerinin belediye bütçesinden ödenmesine ilişkin emsal karar teşkil etmiştir. **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 457

<sup>932</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 451

### III.2.2.13.2.2. Belediye Meclis Üyeleri

Meclis başkan ve üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için belediye başkanına ödenmekte olan aylık brüt ödeneğin günlük tutarının 1/3'ünü geçmemek üzere meclis tarafından belirlenecek miktarda huzur hakkı ödenmektedir. Huzur hakkı ödenecek gün sayısı kanunun ilgili maddelerinde belirtilen toplantı gün sayısından fazla olamamaktadır ve meclis üyelerine aynı gün için birden fazla huzur hakkı ödenmemektedir.

Meclis üyeleri hastalıkları süresince izinli sayılmaktadırlar. Ayrıca mazeretleri durumunda bir yıl içindeki toplantı süresinin yarısını aşmamak şartıyla istekleri üzerine meclis tarafından izin verilebilmektedir.

Ancak, belediye meclis üyelerinin sosyal güvencesi yoktur. Yapılacak yasal değişiklik ile belediye meclis üyelerinin de Şart'a uygun olarak sosyal güvenceye kavuşturulması sağlanmalıdır.<sup>933</sup>

### III.2.2.13.2.3. Belediye Encümen Üyeleri

Belediye encümeni başkan ve üyelerine, nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelerde 3.500, nüfusu 10.001–50.000'e kadar olan belediyelerde 4.500, nüfusu 50.001–200.000 arasında olan belediyelerde 6.000 ve nüfusu 200.001'in üzerinde olan belediyelerde ise 7.500 gösterge rakamının devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda aylık brüt ödenek verilmektedir. Encümenin memur üyelerine ise bu tutarların yarısı ödenmektedir.

Belediyelerde encümen ödeneklerinde nüfusa göre bir ayırım yapılmış iken büyükşehir belediyelerinde standart bir gösterge kullanıldığı görülmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre, büyükşehir belediye encümeninin başkanı ve seçilmiş üyelerine, (12.000) gösterge rakamının Devlet memur aylıkları için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilmektedir. Encümenin memur üyelerine bu miktarın yarısı ödenmektedir.

Gerek seçilmiş üyeler gerekse de atanmış üyeler için encümen görevi ek bir görevlendirme olduğu için diğer sosyal hak ve ücretlendirilmeleri asıl görevleri ile ilişkilendirilmektedir.

<sup>933</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25

### **III.2.2.13.3. Yerel Düzeyde Seçilmişlerin Görevleri ile Bağdaşmayan İşlevlerin Önceden Kanunla Belirlenmesi**

Türkiye, Özerklik Şartı'nın bu konuyla ilgili olan 7. maddesinin 3. paragrafına çekince koymuştur. Ancak 5393 sayılı Kanun'da seçilmişlerin görevleri ile bağdaşmayan iş ve durumların belirtildiği hükümler bulunmaktadır.

Örneğin yapılan düzenleme gereği, belediye başkanı ve meclis üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamamaktadırlar. Bir diğer düzenlemeye göre ise, belediye başkanı görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle, meclis üyeleri ise görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde girememekte, komisyonculuk ve temsilcilik yapamamaktadırlar.

Belediye başkanı görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamamakta; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamamakta ve yönetimlerinde bulunamamaktadır.

Belediye başkanının kendisinin, birinci ve ikinci derecedeki kan ve kayın hısımlarının ve evlatlıklarının, belediye ile ihtilafli olduğu durumlarda dava açılması ve bu davada belediyenin temsili, meclis birinci başkan vekili, bulunmadığı takdirde ikinci başkan vekili veya bunların yetkilendireceği kişiler tarafından yerine getirilmektedir.

Encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamamaktadırlar.

5393 sayılı Yasa dışında da bu konuda hükümler bulunmaktadır. 2972 sayılı Kanun'un 17. maddesi (Değişik: 28.12.1993-3959/12)'ne göre; milletvekilliği, belediye başkanlığı, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliği ile muhtarlık bir şahıs uhdesinde birleşmemektedir. Bu görevlerin birinde bulunanlardan, bir diğerine seçilenler, seçim sonuçlarının kendilerine tebliğ edildiği tarihten itibaren 15 gün içinde tercih haklarını kullanacaklardır. Bu süre içinde tercih haklarını kullanmayanlar seçtikleri yeni konumlarını reddetmiş sayılmaktadırlar. Ancak, milletvekilleri, belediye başkanları, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri ile muhtarlar mahalli idareler seçimlerinde adaylıklarını koymak veya aday gösterilmek için görevlerinden istifa etmek zorunda değildirler.

Görüldüğü üzere Türkiye Şart'ın bu paragrafını onaylamadığı halde gerekli yasal düzenlemeleri kısmen ve dağınık bir şekilde de olsa yapmıştır. Bu düzenlemelerin belli bir çerçeveye oturtulması ve bir araya getirilmesi ile Türkiye'nin, Şart'ın 7. maddesinin 3. paragrafı karşısındaki çekincesini kaldırması için gerekli ortam da sağlanmış olacaktır.

#### **III.2.2.14. Belediyelerde Denetim**

Özerklik Şartı'nın 8. maddesi özerk yerel yönetimlerin faaliyetlerinin denetiminin nasıl olacağını düzenlemektedir. Üç paragraftan oluşan sekizinci maddenin, ilk paragrafı yerel makamların her türlü idari denetiminin yasa veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilmesi gerekliliğini açıklamaktadır. İkinci paragrafa göre ise üst makamlar yerel makamları yetkili kıldığı durumlarda görevin gereği gibi yapıp yapılmadığını yerindelik denetimine tabi tutabilecektir. Ancak bunun dışındaki denetim hukuka uygunluk denetiminin dışına çıkamayacaktır. Son paragrafa göre ise yerel makamların idari denetimi; denetleyen makamın müdahalesinin, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Türkiye Özerklik Şartı'nın denetimle ilgili olan bu 8. maddesinin ilk iki paragrafını onaylamış, ancak 3. paragrafa çekince koymuştur.

Yerel yönetim özerkliğinin en geniş ölçüde tanındığı ülkelerde bile, merkezi idare yerel yönetimler üzerinde belli ölçüde bir denetim ve gözetim uygulamaktadır. Devlet tarafından kamu hizmetlerinin ifası maksadıyla kurulmuş veya kurulacak her teşekkül, kendisine idari özerklik verilmiş olsun veya olmasın, devletin bir unsuru ve onun gözetim ve denetimi içerisinde bir devlet ve idare organıdır. Yerel yönetimler de bu organlardan birisidir.<sup>934</sup> Bu nedenle yerel yönetimlerde denetlenmesi gereken kuruluşlar arasındadır.

İdareyi oluşturan tüm örgütler, ilk bakışta birbirlerinden ayrı ve parçalanmış bir görünüm gösterebilirler dahi, gerek kuruluş ve gerek görevleri yönünden birbirlerinden tamamen bağımsız olarak düşünülemezler. Nitekim Anayasa'nın 123. maddesinin 1. fıkrasında, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu açıkça belirtilmiştir. İdare

<sup>934</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 707-708

bu bütünlüğü sağlamak amacıyla denetim yollarına başvurmaktadır.<sup>935</sup>

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 54-58. maddeleri, belediyelerin denetlenmesinin amaç ve yöntemlerini açıklamaktadır ve belediyelerin denetimi ile ilgili genel çerçeveyi çizmektedir.

Bu Kanun'un 54. maddesi belediyelerin denetlenmesindeki amacı açıklamaktadır. Buna göre, belediyelerin denetiminde göz önünde bulundurulacak amaç; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının 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 haline getirerek ilgililere duyurmaktır.

İnaç ve Ünal'a göre,<sup>936</sup> bu düzenleme ile denetimin rehberlik yapma amacı ön plana çıkarılmakta, insan odaklı denetim anlayışı temel alınmaktadır. Denetim anlayışında ortaya çıkan bu olumlu yenilik karşısında Türkiye'nin, Özerklik Şartı'nın 3. paragrafında açıklanan denetimde orantılılık prensibi karşısında çekincesini sürdürmesi anlamsız olmaktan öteye geçememektedir.

Keleş,<sup>937</sup> ise bu yasayla getirilen denetim ilkeleriyle denetimin ussallaştırılması hususunda gereğinden daha ileriye gidildiğini, kamu yönetiminin denetim işlevinin ve kurumlarının, uluslararası sermaye hareketlerinin önünde bir engel olmaktan çıkarılması amacının ön planda tutulduğunu belirtmektedir.

5393 sayılı Belediye Yasası ile belediyelerde ve belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelerde **iç ve dış denetim** yapılacağı öngörülmektedir. Buna göre yapılacak denetim, iş ve işlemlerin **hukuka uygunluğunun denetimi, mali denetim ve performans denetimini** kapsamaktadır. Mali işlemler için yapılacak olan iç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacaktır. Aynı şekilde mali işlemler konusunda yapılacak denetimde 5393 sayılı Kanun ile düzenlenmeyen hükümler için 5018 sayılı Kanun'a gönderme yapılarak, bu Kanunun geçerli olduğu belirtilmektedir.

<sup>935</sup> Günday M. (1999), a.g.e., s. 53

<sup>936</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25

<sup>937</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 491



Vesayet denetiminin, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans kriterlerine bağlanması, “yerindelik denetimi”ni daha objektif hale getirme çabası olarak yorumlanabilirse de Avrupa Konseyi ülkelerinin büyük bir bölümünde terk edilmiş bulunmaktadır. Bununla birlikte performans denetimi ise ilke olarak doğru görünse de uygulaması oldukça zor bir konudur ve nepotizm ve müstecilik gibi istenmeyen uygulamalara olanak vermesi mümkündür.<sup>938</sup>

Aynı kanun maddesi ile belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetleneceği belirtilmektedir. Bunların dışında da Belediye Kanunu’nun birçok maddesinde dolaylı veya doğrudan şekilde belediyelerin denetimine ayrılan madde ve bölümler bulunmaktadır.

Kısaca genel çerçevesi çizilecek olursa; belediyelerde denetim mali ve idari olmak üzere iki şekilde gerçekleşecektir. Mali denetim 5018 sayılı yasa çerçevesinde ele alınacak ve mali konularda yapılan işlemlerin hukuka uygunluğu, mali işlemlerin denetimi ve performans denetimini içerecektir. İdari denetim ise İçişleri Bakanlığı ve taşradaki uzantısı olan vali eliyle hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından yapılacaktır. Bunlar dışında bir de iç denetim mekanizmaları oluşturulmaktadır. Konuya açıklık getirilmesi açısından denetim mali ve idari denetim başlıkları altında iç ve dış denetim olarak açıklanacaktır. Diğer denetim makamları da ayrı başlıklar altında düzenlenmektedir.

### **III.2.2.14.1. Mali Denetim**

Avrupa Konseyi’ne üye ülkelerin genel eğilimi, yerindelik denetimini ve ön denetimi (controle a priori) terk etmek yönündedir. Danimarka 1980, Finlandiya 1995, Hollanda ise 1994’te öndenetim uygulamasına son vermişlerdir. Ayrıca, Avrupa Konseyi’ne üye ülkelerde denetim otoritesinin yetkilerinde de azalma eğilimi olduğu izlenmektedir. Buna karşın mali denetimin ağırlaştırılması yönünde genel bir eğilim gözlenmektedir.<sup>939</sup>

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 55. maddesi belediyelerde mali denetimin iç ve dış denetim olarak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre yapılacağını belirtmektedir. Ayrıca 58. madde ile de, denetimin yapılması ve faaliyet

<sup>938</sup> Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004), a.g.m., s. 38-51

<sup>939</sup> Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004), a.g.m., s. 38-51

raporunun hazırlanması hususunda Belediye Kanunu'nda bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kanun'un ve diğer kanunların ilgili hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

5018 sayılı Kanun'a göre yapılacak olan mali ve performans denetiminin amacı; "kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek" şeklinde açıklanmıştır.

Bu doğrultuda, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu kılınmış ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda bırakılmıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belediyelerde ve diğer kamu idarelerinde stratejik plan hazırlanması zorunluluğu getirilmiş, bu çerçevede stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ilkesi benimsenmiştir.

Buna göre, kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve kamu idaresinin kendisi tarafından birlikte tespit edilen performans göstergeleri doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamak zorundadırlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Anlaşılabacağı üzere kurumsal düzeyde hazırlanacak olan stratejik planların temel amacı; programla bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmek ve kurumsal sorumluluğu performans göstergeleri ile ölçülebilir temeller üzerinde geliştirmektir.<sup>940</sup>

Yerel yönetimlerde mali işlemlerin hukuka uygun yürütülmesini sağlamak ve

<sup>940</sup> Yılmaz H H. (Ekim-Aralık 2004), a.g.m., s. 3-40

özellikle hukuka uygun yürütülüp yürütülmediğini tespit etmek amacıyla genel olarak üçlü denetim yürütülmekte ve dolayısıyla sorumlu üç kurum bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, iç denetim ve belediye örgütü, ikincisi yargısal mali denetim ve Sayıştay, üçüncüsü ise, merkezi yönetim adına belediyelerde mali işlemlerin denetimini yürüten İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörlerinin denetimidir.<sup>941</sup>

### III.2.2.14.1.1.Mali İç Kontrol Sistemi ve İç Denetim

Kamu mali yönetiminin bir unsuru olarak iç kontrol, kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan **mali yönetim, harcama öncesi kontrol** ve **harcama sonrası iç denetim** faaliyetleridir.

İç kontrolün amacı; tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, bu konuda kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet gösterilmesini, her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini, iç kontrol faaliyetlerinin nesnel risk yönetim analizlerine göre belirlenmiş en riskli alanlar üzerinde yoğunlaşmasını sağlamaktır.

Belediyelerde harcama yetkilisi, mali kontrol yetkilisi ve muhasebe yetkilisi bulunmaktadır. Harcama yetkilisi, mali kontrol yetkilisi ve muhasebe yetkilisi sıfat ve görevinden ikisi aynı kişide birleşmemekte ve harcama sürecinde başka görev alamamaktadırlar.<sup>942</sup>

Belediyelerde, bütçe hazırlanması ve uygulanması dâhil mali hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla mali hizmetler birimi ve gelirlerin tahsil edilmesi ve giderlerin yapılması amacıyla da muhasebe hizmetleri birimi oluşturulması öngörülmektedir. Sağlıklı bir mali yönetim için bu temel birimler ilk basamağı oluşturmaktadır.

**Harcama öncesi kontrol süreci;** ödenek tahsis edilmesi, yüklenmeye girişilmesi, ihale yapılması, sözleşme yapılması, mal veya hizmetin teslim alınması, işin gerçekleştirilmesi, ödeme emri belgesi düzenlenmesi ve harcama yetkilisi tarafından alınacak benzeri mali kararları kapsamaktadır.

<sup>941</sup> Özer M A. (Eylül 2004), a.g.m., s. 139177

<sup>942</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 587

Harcama öncesi kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde mali kontrol yetkilisi tarafından yürütülmektedir. Belediye başkanı mali kontrol yetkilisinin atanmasına ve belediye meclisinin uygun görüşü üzerine görevden alınmasına yetkilidir. Mali kontrol yetkilisi, alınacak mali kararların kullanılabilir ödenek tutarı, bütçe tertibi, ayrıntılı harcama programı ile harcamanın bütçe ve gider mevzuatına uygunluğunu kontrol etmektedir. Mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilen veya uygun görüş verilen mali işlemler gerçekleştirilmektedir.

Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumludurlar. Harcama öncesi kontrol sürecinde uygun görülmeyen veya vize edilmeyen işlemlerin gerekçesi, mali kontrol yetkilisi tarafından, harcama yetkilisine yazılı olarak bildirilmektedir. Harcama yetkilisinin ısrarı üzerine, mali kontrol yetkilisine yazılı olarak bildirilmiş olması kaydıyla mali işlemler gerçekleştirilmektedir. Bu durumda harcama yetkilisi kişisel sorumluluk üstlenmiş sayılmakta ve bu işlemler en geç 5 iş günü içinde mali kontrol yetkilisince ilgili üst yönetici ile Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'a bildirilmektedir.<sup>943</sup>

Mali kontrol yetkilisi mali yönetim sistemimizde bu kanunla ilk defa gelmektedir. Belediyelerde mali kontrol yetkilisi çerçevesi önceden belirlenmemiş bir şekilde siyasi nitelikli kararlara müdahale etme sorumluluğu ile karşı karşıya kalacaktır. Tabi belediye başkanı tarafından atanan mali kontrol yetkilisinin ne düzeyde bağımsız çalışacağı ayrı bir soru olmaktadır.<sup>944</sup>

İç denetim ise; idarenin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini **değerlendirmek ve rehberlik yapmak** amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan **danışmanlık** faaliyetleri olarak tanımlanmaktadır. Bu faaliyetlerin, yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirileceği öngörülmektedir.

İç denetim iç denetçiler tarafından yapılacaktır. İç denetçiler; belediyelerde üst yönetici olan belediye başkanı tarafından, İç Denetim Koordinasyon Kurulu

<sup>943</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 587

<sup>944</sup> Yılmaz H H. (Ekim-Aralık 2004), a.g.m., s. 3-40

koordinatörlüğünde ve Maliye Bakanlığı'nca düzenlenen eğitim programı sonrasında verilen iç denetçi sertifikasına sahip adaylar arasından atanmaktadır.

Mevcut yapıda belediyelerdeki kurumsal kapasite yetersizliği dikkate alındığında, belli niteliğe sahip uzmanların iç denetçi olarak atanması ve onların denetimlerini İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun belirlediği ilke ve standartlarda yerine getirmesi ve raporlaması belediyelerde iç denetimin kalitesinin, dolayısıyla iç kontrolün etkinliğinin artmasına yol açacaktır.<sup>945</sup>

Yıllık iç denetim programı, belediye başkanının önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanmakta ve üst yönetici tarafından onaylanmaktadır.

5018 sayılı Kanun'a göre İç denetçi, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirecektir:

- a) Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek,
- b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak,
- c) Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak,
- d) İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek,
- e) Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak,
- f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak,
- g) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir. İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilememekte ve yaptırılamamaktadır. İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunarlar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirilmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile mali hizmetler birimine verilmektedir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç

<sup>945</sup> Yılmaz H H. (Ekim-Aralık 2004), a.g.m., s. 3-40

Denetim Koordinasyon Kurulu'na gönderilmelidir.

Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak çalışan İç Denetim Koordinasyon Kurulu, yedi üyeden oluşmaktadır. Üyelerden biri Başbakan'ın, biri Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın, biri Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın, biri İçişleri Bakanının, başkan dâhil üçü ise Maliye Bakanının önerisi üzerine 5 yıl süreyle Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır.

Kurul, kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere; iç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek, uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek, kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak, yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak, risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak, iç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek, iç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak, idarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanı'na sunmak ve kamuoyuna açıklamak, işlem hacimleri dikkate alınmak suretiyle ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek, iç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek ve iç denetçilerin atanmasına dair diğer usulleri belirlemek görevlerini yürütmektedir.

#### **III.2.2.14.1.2. İç Mali Denetimde Meclis Denetimi**

Belediye başkanı ve belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilerek harcama yetkisi verilen diğer görevliler, yani Belediye Kanunu'nun 63. maddesinde belirtildiği üzere belediye bütçesi ile ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu tutulmuştur.

Meclis mali yönden denetimini bünyesinde oluşturduğu denetim komisyonu yoluyla yürütmektedir. 5393 sayılı yasa, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisince, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerin denetimi için denetim komisyonu oluşturulmaktadır. Komisyon, belediye başkanı tarafından belediye

binası içinde belirlenen yerde çalışmaktadır.

Denetim komisyonunun üyeleri, mecliste yer alan her bir siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlaması suretiyle, üçten az ve beşten çok olmamak üzere meclis içerisinde belirlenmektedir. Denetim komisyonu çalışmalarında kamu personelinden ve gerektiğinde diğer uzman kişilerden de yararlanabilmektedir. Denetim komisyonunun emrinde görevlendirilecek kişi ve gün sayısı da belediye meclisince belirlenmektedir.

Komisyon belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Bu istekler gecikmeksizin yerine getirilir. Komisyon çalışmasını 45 işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu Mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur.

Söz konusu bu düzenleme ile belediyenin kendi sorumluluğunun farkında olması ve çalışmalarının kendi meclis üyelerince denetlenerek iç düzende farkındalığın sağlanması amaçlanmıştır. Belediyeler, kendini ne kadar rasyonel değerlendirebilir eleştirisi yapılmaktadır. Yasanın düzenlendiği haliyle kamu personelinden yararlanma ile memurun sorumluluğu ilkesi öne çıkarılırken, gerektiğinde uzman kişilerden yararlanma ifadesi ile de bilgi desteğine izin verilmiştir.<sup>946</sup>

Özerklik Şartı'nın önemseydiği şekilde yerindenlik denetiminin yerel yönetimlerin kendi iç mekanizmaları yoluyla yapılması kuralının 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Denetimin diğer boyutları dışarıda tutulduğunda, bu şekilde iç denetim mekanizmaları yoluyla belediyelerin denetlenmesi yerel özerklik ile çelişmemekte aksine bağdaşır bir görüntü çizmektedir.

### **III.2.2.14.1.3. Dış Mali Denetim**

5018 sayılı Yasa'da yerel yönetimlerin dış mali denetim makamı olarak 68. maddede Sayıştay denetimi öngörülmüş ve düzenlenmiştir.

Bu düzenlemeye dayanak oluşturan Anayasa'daki düzenleme ise Sayıştay'a ayrılmış olan Anayasa'nın 160. maddesinde 29.10.2005 tarihinde yapılan ek düzenleme olmuştur. Buna göre Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile

---

<sup>946</sup> Toprak Z. (2006), a.g.e., s. 109

sosyal güvenlik kurumlarının yanında mahalli idarelerin de hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması işlemlerini yürütecektir.

Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ne raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak; kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir.

Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenlenmektedir. Bu raporlar, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanmaktadır. Harcama yetkilisi, birim faaliyet raporunu üst yöneticiye vermekte, üst yönetici, birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu hazırlamaktadır. İdare faaliyet raporu, Sayıştay'a verilmekte ve üst yönetici tarafından kamuoyuna açıklanmaktadır. Belediye ve diğer mahalli idare birimlerinde bu raporun bir nüshası İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir. İçişleri Bakanlığı da, mahalli idare faaliyet raporları üzerine değerlendirme raporu hazırlamakta, Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığı'na göndermekte ve kamuoyuna açıklamaktadır.

Bu faaliyet raporları da dikkate alınarak Maliye Bakanlığı'nca genel faaliyet raporu hazırlanmaktadır. Bu raporda; bütçe gelir ve gider hedefleri ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri, ödenek aktarmaları ve diğer ödenek işlemlerini gösteren cetvel, bütçenin uygulanmasına ilişkin olarak Maliye Bakanlığı tarafından yapılan faaliyetler, idarelerin stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürüttükleri faaliyetler ile belirlenmiş performans kriterlerine göre hedef ve gerçekleşme durumları hakkında genel değerlendirmeler, mahalli idarelerin mali



yapılarına ilişkin değerlendirmeler ve diğer başka değerlendirmeler ve varılan sonuçlar yer almaktadır.

Sayıştay, mahalli idarelerin raporları hariç; idare faaliyet raporlarını, mahalli idareler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle TBMM'ne sunar. TBMM bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşmektedir.

Sayıştay'ın mahalli idareleri üzerindeki denetimi, ilgili gelir, gider ve malları ile sorumlularının hesap ve işlemlerini toplayan sayman hesapları üzerinden yapılan biçimsel bir denetimdir. Sayman hesaplarına giren hesaplar ve işlemlerin hukuk kurallarına uygunluğu araştırılmaktadır. Sayman hesapları üzerinde yapılan Sayıştay denetimi, etkinliğini yargılama ve kesin hükme bağlama fonksiyonuna dayandırmaktadır.<sup>947</sup> Bu nedenle Sayıştay denetçilerinin yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde yoğunlaşmaları ve denetim yapmaları söz konusu değildir.<sup>948</sup> Sayıştay denetçileri görevlerini yürütürken anayasal güvencelerden yararlanmaktadırlar.<sup>949</sup>

Sayıştay'ca yerel yönetimlerin mali denetimi açısından süregelen anayasal boşluk, 1982 Anayasa'sında 2005 yılında yapılan bir değişiklik ile giderilerek, Sayıştay'a yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerini denetleme ve kesin hükme bağlama görevi verilmiştir. Ancak, ayrı bütçeleri olan fakat tüzel kişiliği bulunmayan belediye işletmelerinin mali denetimleri konusundaki yasal boşluk devam etmektedir. Bunların, Sayıştay Genel Kurulu kararına istinaden denetlenmesine devam edileceği anlaşılmaktadır. Sayıştay'ın görev alanına girmeyen, büyükşehir belediyeleri bünyesinde faaliyet gösteren ve özel yasalar ile kurulmuş olan belediye kuruluşlarının mali denetimleri ise, eskiden olduğu gibi İçişleri Bakanlığı'nca yapılmaya devam edilecektir.<sup>950</sup>

Uygulamada mahalli idarelerin dış denetiminden beklenen faydanın sağlanması için Sayıştay'ın çalışma biçimini değiştirecek şekilde işlevsel olarak yeniden

<sup>947</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 336

<sup>948</sup> Özer M A. (Eylül 2004), a.g.m., s. 139-177

<sup>949</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 336

<sup>950</sup> Sanal R. (Haziran 2008), a.g.m., s. 101-128

yapılandırılması gerektiği<sup>951</sup> bu çerçevede Yerel Yönetimler Sayıştay'ı<sup>952</sup> veya Bölge Sayıştay'ı kurulması gibi görüşler öne sürülmektedir.

Sayıştay denetimi dışında, 5018 sayılı Yasa gereği öngörülen bir dış mali denetim şekli daha vardır. Buna göre, mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahalli idarelerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirebilmektedir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na, bir örneği ise gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilmektedir.

### **III.2.2.14.2. İdari Denetim**

#### **III.2.2.14.2.1. İç İdari Denetim**

##### **III.2.2.14.2.1.1. Hiyerarşik Denetim**

Hiyerarşi gücü üst makamın alttakine emretme yetkisini içermesi itibariyle vesayet yetkisinden ayrılmaktadır. Hiyerarşi tek bir tüzel kişilik içerisinde cereyan ettiğinden, hem devlet tüzel kişiliği hem de diğer kamu tüzel kişiliklerinde uygulanabilen bir yöntemdir.<sup>953</sup>

Hiyerarşik amir, hiyerarşi gücünün kapsamından yararlanarak üç şekilde astları üzerinde yetkisini kullanabilmektedir. İlk olarak, astlarının memuriyet durumlarına ilişkin atama, sicil verme, yükseltme, disiplin cezası verme gibi bazı işlemleri yapabilme yetkisine sahiptir. İkinci olarak; astlarına işlemlerini yapmadan önce emir ve direktif verme, genelge, tebliğ ve açıklama gönderme suretiyle kanunların nasıl uygulanması gerektiği konusunda yol ve yön gösterme yetkisine sahiptir. Son olarak ise, hiyerarşik amir, astın işlemlerini yapmasından sonra bu işlemleri denetlemek ve bu denetim sonucuna göre astın işlemlerini onama ya da onamama, düzeltme, değiştirme,

<sup>951</sup> Yılmaz H H. (Ekim-Aralık 2004), a.g.m., s. 3-40

<sup>952</sup> Aktan C C. a.g.m.

<sup>953</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 188-189

kaldırma, iptal etme, uygulamalarını erteleme ya da durdurma gibi yetkilere sahiptir. Hiyerarşik denetim bu kapsamda hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini kapsamaktadır.<sup>954</sup>

Bu açıdan bakıldığında belediyelerde en üst düzeyde yetkili olan hiyerarşik amir belediye başkanıdır. Başkanın dışında, belediye başkanları, ilgili birim amirleri ve hiyerarşik kademelenmeye göre diğer yetkili görevliler hiyerarşi yetkisini kullanabilmektedirler.

### **III.2.2.14.2.1.2. Belediye Organlarının Birbirlerini Denetlemesi**

#### **III.2.2.14.2.1.2.1. Meclisin Yürütme Organı Üzerindeki Denetimi**

Meclis, denetim yetkisine dayanarak, hem yürütme organını idari yönden denetlemekte hem de belediyenin mali işlemlerini denetlemektedir. Mali denetim, yukarıda değinildiği üzere denetim komisyonu kurulması suretiyle yapılmakta iken, yürütme organının denetimi ise meclisin bilgi edinme ve denetim yolları başlığı altında toplanan yöntemlerle yapılmaktadır.

Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanmaktadır.

**a) Önerge:** Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmaktadır.

**b) Genel görüşme:** Meclis üyelerinin en az 1/3'ü meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınmaktadır.

**c) Faaliyet Raporunu Değerlendirme:** Belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak, üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri de alınarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp, belediye meclisine sunar. Stratejik plan belediye meclisinin kabulü ile yürürlüğe girmektedir. Stratejik plan ve performans programı

<sup>954</sup> **Günday M. (1999)**, a.g.e., s. 55-56

bütçenin hazırlanmasına esas teşkil ettiğinden belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilmektedir. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde ise stratejik plan yapılması zorunlu tutulmamış, isteğe bırakılmıştır.

Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41. maddesinin 4. fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulmaktadır.

Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının 3/4 çoğunluğu ile yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilmektedir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a göndermektedir. Yetersizlik kararı, Danıştay'ca da uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşmektedir.

**d) Gensoru:** Gensoru, yasama organı olan parlamentonun, yürütme organı olan hükümeti denetlemesinde olduğu gibi, karar organı olan belediye meclisinin icra organı olan belediye başkanını "idari yoldan" denetlemesidir. Bu yolla mahalli idarelere demokratik kurallar çerçevesinde denetim imkânı getirilmekte ve icra organının organlık sıfatını kaybetmesine kadar varabilecek etkili bir denetim aracı sunulmaktadır.<sup>955</sup>

Meclis üye tam sayısının en az 1/3'ü oranındaki üyenin imzası ile belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilmektedir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınmakta ve 3 tam gün geçmedikçe görüşülememektedir. Gensoru önergesinin karara bağlanmasında faaliyet raporunun karara bağlanmasında izlenen yol ile işlem yapılmaktadır.

Belediye meclisinin yetersizlik kararı, meclis başkan vekili tarafından ilçe ve ilçeye bağlı belediyelerde kaymakamlığa, il ve ilçe bağlı belediyelerde valiliğe gönderilir. Valinin veya kaymakamın görüşü ne kadar ayrıntılı ve detaylı olursa o kadar

<sup>955</sup> Üçer M. (Haziran 2004), a.g.m., s. 177-206

Danıştay'ın işini kolaylaştırır. Eğer valinin görüşü dosyada yoksa Danıştay bir ara kararla bu eksikliğin giderilmesini validen isteyebilir. Danıştay 8. Dairesi belediye başkanının savunmasını yapması için 15 gün süre vermektedir. Danıştay evrak üzerinden, duruşma yapmadan karar vermektedir. Belediye Başkanın düşürülmesine karar verilmesi halinde belediye başkanı bu karara karşı 15 gün içinde Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna itiraz edebilmektedir. Yapılan itiraz en geç bir ay içinde kesin olarak karara bağlanmaktadır.<sup>956</sup>

Ancak, faaliyet raporunun veya belediye başkanının yetersizliğine ilişkin belediye meclisi üyelerinin soyut, tutarsız ve delilsiz olmaması gerekmektedir. Yani yetersizliğe ilişkin iddia ve görüşlerin tutarlı, ciddi, önemli ve belgeye dayalı olması lazımdır. Ayrıca meclis üyelerinin çalışmaya ilişkin tenkitleri değerlendirilirken, belediyelerin mali imkânlarının, önceden hazırlanmış plan ve programlarının bulunup bulunmadığının, personelin yeterli ve kalifiye olup olmadığının ve beldenin nüfusunun göz önünde bulundurulması gereklidir.<sup>957</sup>

Anayasa'nın 127. maddesine göre, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olacaktır. Belediye Kanunu'nda da gerek faaliyet raporu gerekse de gensoru yolu ile meclis tarafından yapılan denetimde nihai karar organı Danıştay olarak öngörülmüştür.

Fakat temel haliyle önceki yasada da olan bu durum, üzerinde durulması gereken bir husustur. Zira Danıştay bu konuyla ilgili yaptığı inceleme ve verdiği kararlarda, sadece yasada belirtilen ve yukarıda açıklanan hukuki süreçlerin bir değerlendirmesini yapmamakta, aynı zamanda meclis tarafından alınan kararın yerindelik incelemesini de yapmaktadır. Diğer bir ifade ile Danıştay, sadece usule ilişkin bir inceleme yapmamakta, bununla birlikte esasa ilişkinde inceleme yapmakta ve karar almaktadır.<sup>958</sup>

Meclise tanınan söz konusu yetki, başkanın başkanlık görevine devam edip edememesine ilişkin bir karardır. Demokratik denetime ilişkin bu karar, doğası gereği yargısal değil siyasal bir karardır. Bu siyasal karar alındığı anda, başka bir makamın onayına ya da kararına gerek kalmaksızın başkanın görevi sona ermeli, başkanlıktan

<sup>956</sup> Çelik L. Mülki İdare Amiri ve Belediye Meclisi.

Erişim: [http://www.turkhukuk sitesi.com/makale\\_727.htm](http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_727.htm)

<sup>957</sup> Üçer M. (Haziran 2004), a.g.m., s. 177-206

<sup>958</sup> Danıştay'ın bu konularda aldığı karar örnekleri için bkz. Arıkboğa E. (2008), a.g.e., s. 181-186

düşmelidir. Bununla beraber belediye başkanlığının hangi hukuki hallerde sona ereceği Belediye Kanunu'nda ayrıca düzenlenmektedir ve buna ilişkin karar, haklı olarak Danıştay'a bırakılmaktadır. Ancak meclis denetimine ilişkin düzenlemeler bu kapsamda değildir. Bu düzenlemeleri de, sanki yargısal bir işlem söz konusu imiş gibi ele almak ve meclisin yetkisini işlevsiz hale getirmek hatalı bir düzenlemedir.<sup>959</sup>

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesinin (s) bendine göre, meclis; belediye başkanı ile belediye encümeni arasında çıkabilecek anlaşmazlıkları karara bağlamak ile de yetkilendirilmiştir. Meclis itiraz ve anlaşmazlıkları karara bağlama yoluyla bu organlar üzerinde bir nevi denetim sağlayabilmektedir.

Ancak meclisin bu kararı kesin değildir. Meclisin kararına karşı, belediye başkanınca 7 gün içinde yetkili idare mahkemelerine başvurabilmektedir.<sup>960</sup>

### **III.2.2.14.2.1.2.2. Belediye Başkanının Meclis Üzerinde Denetimi**

Belediye meclisinin almış olduğu kararların kesinleşmesi için beş gün içerisinde belediye başkanı tarafından onaylanması gerekmektedir. Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere 5 gün içinde meclise iade edebilmektedir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilmektedir.

Belediye başkanının meclis kararını onaylamaması, bir tür, Cumhurbaşkanı'nın 1982 Anayasası'nda getirilen "geciktirici veto yetkisine" benzemektedir. Onaylanmayan kararların ne zaman görüşüleceği ve niteliği hakkında açık bir bilgi olmamakla birlikte meclisin ilk toplantısında gündeme alınması ve kararda değişiklik yapılmadan ısrar kararının verilmesi lazımdır. Yoksa tabii olarak, değişiklik, yeni bir karar almak manasına geleceği için, yeniden bir onamama yetkisi doğabilecektir.<sup>961</sup>

Ancak meclis tarafından yapılan seçimler için bu süreç geçerli değildir. Doktrinde belediye başkanlarına tanınan; veto ve ısrar üzerine dava açma yetkilerinin, belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclisi tarafından yapılan seçimler için,

<sup>959</sup> Arıkboğa E. (2008), a.g.e., s.187

<sup>960</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 773

<sup>961</sup> Derdiman C. (2005), a.g.e., s. 43

seçimin bir karar olmaması nedeniyle geçerli olmadığı ifade edilmiştir.<sup>962</sup>

Görüldüğü üzere belediye meclisi kararları aleyhine kural olarak vali ya da kaymakama (mülki amire) yalnızca idari yargıda iptal davası açma yetkisi tanınmışken, ortaya çıkan boşluğun bir ölçüde doldurulması amacıyla olsa gerek, belediye başkanına meclis kararlarını tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi tanınmıştır. Belediye başkanı, belediye meclisinden ayrı bir tüzel kişilik değildir. Aynı zamanda belediye başkanı belediye meclisinin hiyerarşik üstü de değildir. Bu nedenle bu denetim biçimi ne idari vesayete ne de hiyerarşik denetime uymamaktadır. Bu durumdan hareketle; belediye başkanının belediye meclisinin kararları üzerinde sahip olduğu bu yetki, kanunla öngörülmüş kendine özgü (sui generis) bir iç denetim yolu olarak kabul edilmektedir.<sup>963</sup>

Belediye başkanına tanınan bu yetkinin Özerklik Şartı'na uygun düştüğü de pek söylenemez. Çünkü Şart denetimin yalnızca hukuka uygunluk denetiminden ibaret olabileceğini belirtmekte, buna istisna olarak da yalnızca merkezi yönetimin özel görevlendirme durumlarında yerindelik denetiminin yapılabileceğini öngörmektedir. Belediye başkanının, belediyenin tüzel kişiliği içerisinde olmasına rağmen, belediye meclisinin kararlarının tekrar görüşülmesini isteme talebinin hukuka uygunluk denetimini aşp, yerindelik denetimine dönüşebileceği ihtimali bulunduğundan bu durum, meclisin tek karar organı olarak aldığı kararları üzerinde özerkliğe aykırı bir engel oluşturmaktadır. Üstelik belediye başkanı tarafından geri gönderilmeyen ve idari yargıya da hukuka uygun olmadığı yönünde dava açılmayan kararlar aleyhine, mülki amirin idari yargıya başvurma yetkisi tanınmıştır. Bu şekilde belediye meclislerini iki aşamalı bir denetime tabi tutmak anlamsızlaşmaktadır.

Özerklik ve tek karar organı olarak meclisin bağımsızlığı açısından, bu uygulamalar yerine belediye başkanının hukuka uygun bulmadığı kararları doğrudan idari yargıya sevk etmesi, ya da belediye başkanı yerine meclis içerisinde belli bir sayıda meclis üyesinin bu kararı idari yargıya sevk etme yetkisinin olması daha uygun düşebilirdi.

<sup>962</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 194

<sup>963</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 195

### III.2.2.14.2.2. Dış idari Denetim (Vesayet Denetimi)

Yerel yönetimlerin kendileri dışında yer alan başka idari kuruluşlar tarafından denetlenmesi, “vesayet denetimi”dir. Yerel yönetimlerin denetlenmesi elbette gereklidir. Fakat önemli olan bu denetimin kapsamı ve yöntemidir. Bu denetimlerin hukuka uygunluk yönünden olması gereklidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda belirtildiği gibi denetimlerin, bu denetimler ile korunmak istenen yararlarla orantılı olması gerekir.<sup>964</sup>

İdari vesayet müessesesi, Türkiye’de sürekli olarak “sen hata yaparsın, yanlış yaparsın” türünden bir anlayışla<sup>965</sup>, yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde; onaylama, erteleme, bozma, söz konusu kararı almış bulunan yönetimin yerine geçerek karar verme ve önceden izin alma biçiminde<sup>966</sup> en ağır şekilde kullanılmıştır. Vesayet denetimi, yol gösterici olmaktan çıkıp da personel, organlar, kararlar, eylem ve işlemler üstünde yönetsel bir duruma girdiğinde iş değiştirmekte, demokrasiyle merkezci denetim arasındaki çelişki ister istemez su yüzüne çıkmaktadır.<sup>967</sup>

Türkiye’de belediye başkanlarına çok sınırlı durumlar dışında merkez adına hareket etme hakkı tanınmadığından, ikili görev yoluyla belediyeler üzerinde denetim uygulamasına pek gidilmemektedir.<sup>968</sup> Bunun dışında merkezin ajanı konumundaki vali ve merkez konumundaki İçişleri Bakanlığı vesayet yetkisini sürdürmektedir. Bunlar dışında da başka bakanlıkların ve merkezi denetim kuruluşlarının yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır.

#### III.2.2.14.2.2.1. Vali Tarafından Uygulanan Vesayet Denetimi

Son yasal değişiklikler yapıncaya kadar yerel yönetim birimleri içinde, merkezi yönetimin gözetim ve denetim yetkilerinin en çok kullanıldığı birim, il özel idarelerinden sonra belediyeler olmuştur. Bütçe, kesin hesap, bütçede değişiklik, aktarmalar, ödünç alma ve verme işlemleri, hizmet ücret tarifeleri vb. ilişkin belediye meclisi kararlarının kesinlik kazanması, en büyük mülki amirin onayına bağlı

<sup>964</sup> Çelik L. Mülki İdare Amiri ve Belediye Meclisi.

Erişim: [http://www.turkhukuk sitesi.com/makale\\_727.htm](http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_727.htm)

<sup>965</sup> Aydemir R S. (Eylül 2001), a.g.m.,

<sup>966</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 376

<sup>967</sup> Çelebi T. (2003), a.g.t., s. 92-93

<sup>968</sup> Çolak H. (2004), a.g.t., s. 76



tutulmuştur.<sup>969</sup> Belediyeler ile ilgili eski yasal düzenlemeye göre vali, belediye meclisinin olağan toplantı süresini uzatabilmekte, önemli ve acele hallerde meclisi doğrudan toplantıya çağırabilmekte, meclisin gündeminden haberdar olma ve gizli oturumlara katılma hakkına sahip olmaktadır. Belediye meclisinin bir kısım kararları valinin onayına tabi olmaktadır.<sup>970</sup>

Şekil yönünden iptal edilerek yürürlükten kaldırılan 5272 sayılı Belediye Kanunu, belediye meclisi kararlarına yönelik olan ve mülki idare amirlerine tanınmış bulunan onay sistemine son vererek yeni bir yöntem benimsemiş, 5393 sayılı Kanun da bu yöntemi devam ettirmiştir.<sup>971</sup>

Hatırlanacağı üzere, belediye meclisinin kararının kesinleşmesi için belediye başkanı tarafından 5 gün içinde onaylanması gerekmektedir. Belediye başkanının 5 gün içinde gerekçesini belirterek onaylamadığı kararlar meclise geri gönderilmektedir. Meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine Belediye başkanı 10 gün içinde idari yargıya başvurabilmektedir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu belediye meclisi tarafından alınmış olan kesinleşmiş kararların yürürlüğe girebilmesi için belediye meclisi kararının, kesinleştiği tarihten itibaren en geç 7 gün içerisinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilerek **bildirilmesini** yeterli görmektedir. Bu şekilde bir düzenleme ile belediyelerde, karar organı olarak belirtilen belediye meclislerine icrai ve kesin nitelikte karar alma ve uygulama yetkisi tanınması amaçlanmıştır.

Mülki idare amiri kendisine gönderilen meclis kararlarını onaylama ya da iptal etme yetkisine sahip değildir. Ancak bu kararlara karşı idari yargıda dava açabilmektedir. Valiye, meclis kararlarına karşı idari yargıya başvurmasında bu Kanun ile özel bir süre verilmediği için, vali yönünden bu süre, genel dava açma süresi olan 60 gündür.<sup>972</sup>

Bu hükümden anlaşılacağı üzere belediye meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için bildirim yetmektedir. Bildirimin yapılmasının nedeni ise kanun

<sup>969</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25

<sup>970</sup> Akdemir A. Türkiye’de Valilik Sistemi ve Sistemle İlgili Tartışmalar. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2006, s. 79

<sup>971</sup> Urhan F V. (Temmuz-Eylül 2008), a.g.m., s. 85-102

<sup>972</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 101

hükmünde açıkça ifade edilmemiş ise de, mülki amirin gerek duyduğu durumlarda idari yargıya başvurması için karardan haberdar olması ve incelemesi için kararın kendisine bildirilmesinin gerektiği olarak anlaşılmaktadır. Denetim bu şekliyle ön denetim hüviyetinden kurtarılarak, sonradan denetim hüviyetine büründürülmüştür. Üstelik mülki amire kararın iptal ya da onaylama yetkisi verilmemekte ve sadece hukuka aykırı gördükleri durumları idari yargıya sevk etme yetkisi tanınmaktadır. Bu durum Özerklik Şartı'nın denetim ile ilgili maddelerine uygun, gayet yerinde bir uygulamadır. Çünkü bu madde ile valiye verilen meclis kararlarını onaylama şeklindeki ağır vesayet yetkisi elinden alınarak valiye sadece yargı makamlarını harekete geçirme yetkisi tanınmaktadır.

Kanun'da belirtilen yedi günlük süre sonunda valiye bildirilmeyen kararların akıbetinin ne olacağı konusunda da bir tartışma yürütülmüştür. Kanun yedi günlük süreyi öngördüğünden bu süre sonunda verilen kararlar ne olacaktır. Uygulamada kesinleşen meclis kararlarının mülki idari amire, yedi gün geçtikten sonra gönderilmesi durumunda sadece meclis kararının yürürlüğe girmesinin geciktirilmiş olacağı, bu süre aşımında dahi bu kararların yürürlüğe girebileceği görülmektedir. Şayet meclis kararının mülki idari amire geç gönderilmesi hukuki sonuçlar doğuracak ise bu durumda ilgililer hakkında gerekli kanuni işlem yapılacağı öne sürülmektedir.<sup>973</sup>

5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen bir diğer yenilik ile belediyelerin yazışmalarında valiliği aracı olarak kullanmaları uygulamasından anlamlı bir şekilde vazgeçilmiş ve yazışmalar doğrudan yapılabilir kılınmıştır.

Valinin belediyeler üzerindeki idari vesayetini azaltan bu gelişmelerin yanında, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, kanun içeriğine serpiştirilmiş birçok maddeyle yerel yönetimler üzerinde, izin, onay, koordinasyon şeklinde uygulamalarla idari denetim sürdürülmektedir. Bunun yanında valiye bazı durumlarda durumu idari yargıya sevk

<sup>973</sup>Konu ile ilgili İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün vermiş olduğu iki hukuki görüş şu şekildedir. Hatay Valiliğinin Hukuki görüş talebi üzerine İçişleri Bakanlığının. 30. 06. 2005 tarih ve 81642 sayılı yazısı ile verilen hukuki görüşte, 7 günden sonra valiliğe gönderilen meclis kararlarının da kayıt ve teslim alınması gerektiği bildirilmiştir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Kayseri Valiliğinin İlgi.18.05.2007 tarih ve 523 sayılı yazısına, B050MAH006001521.2007.38.10 sayı ile vermiş olduğu hukuki görüş: "...5393 sayılı Kanununun 23 üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca kesinleşen belediye meclis kararlarının, aynı maddenin dördüncü fıkrası uyarınca kesinleştiği tarihten itibaren en geç 7 gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderileceği, 7 gün geçtikten sonra mülki idare amirine gönderilen kararların mer'iyetinin mülki amirince kabulünden sonra gerçekleşmiş olacağı, süresi içinde gönderilmeyen kararlarla ilgili olarak ilgili kişilerin sorumlu olacağı değerlendirilmektedir. **Çelik L.** Mülki İdare Amiri ve Belediye Meclisi Erişim: [http://www.turkhukusitesi.com/makale\\_727.htm](http://www.turkhukusitesi.com/makale_727.htm)

yetkisi de tanınmaktadır. Anlaşılan, görünürde Özerklik Şartı temelinde yerel özerklik açısından yenilik getirici uygulamalara başvurulmuş ancak, vesayet denetimi bazen özerkliği zedeleyici biçimde olmak üzere etkili yöntemlerle korunmaya devam etmiştir.

Örneğin 5393 sayılı Kanun'da bulunan, belediye meclisinin almış olduğu kararlar 7 gün içerisinde mülki idari amire bildirilmekle yürürlüğe girer kuralına karşın, diğer maddelerde hüküm altına alınmış olan iki durum bunun istisnasını oluşturmaktadır.

Bu hükümlerden ilkinde göre; belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olmaktadır. İkinci istisnaya göre ise; cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıttıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun kararı aranmaktadır. Ancak yine bu kararlar da mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girmektedir.

Görüldüğü üzere her iki durumda da belediye meclisi bir karar almış olmasına rağmen alınan karar doğrudan yürürlüğe girememekte ve ancak vali onay verirse yürürlüğe girmektedir. Bu durum kuşkusuz Özerklik Şartı'nın öngördüğü hukukilik denetimini aşmakta ve valilere belediye meclislerinin almış oldukları kararların yerindeliğini denetleme yetkisini vermektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile valinin belediyeler üzerinde devam eden idari vesayete dayalı diğer yetkileri ise şu şekilde sıralanabilir:

- Belediye sınırlarının kesinleşmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşmektedir. (md.6)
- Bir il dâhilindeki beldeler ve köyler arasındaki sınır uyuşmazlığını son olarak karara bağlayan makam yine valilik olarak öngörülmüştür. (md.7)
- Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, vali üyeliğin düşürülmesi için durumu Danıştay'a bildirmektedir.(md.29)
- Belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi durumu oluştuğunda, bunu tespit edecek olan makam vali olarak öngörülmüştür.(md.44)
- Belediye başkanlığının herhangi bir sebeple boşalması durumunda, vali

tarafından belediye meclisinin 10 gün içinde toplanması sağlanmaktadır. Belediye başkanı veya başkan vekili seçilinceye kadar belediye başkanlığı görevi, birinci başkan vekili, bulunmazsa ikinci başkan vekili, onunda bulunmaması durumunda vali tarafından görevlendirilecek bir kamu görevlisi tarafından yürütülecektir.(md.45)

- Belediye başkanlığının her hangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar vali tarafından belediye başkanlığına görevlendirme yapılabilecektir. (md.46)

- Nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesi durumunda, köy tüzel kişiliğine intikal eden borçlardan karşılanamayan kısım İl Özel İdaresince üstlenilmektedir. Vali, bu durumu ilgili kaynak aktarmalarını yapmak üzere İller Bankasına bildirmektedir.(md.11)

- Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin bulunduğu yerleşim birimlerinde, hizmetlerin aksamadan yürütülmesi amacıyla, vali veya kaymakamlar ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak ve gerekli tedbirleri almakla yükümlü kılınmışlardır.

Meclis kararlarının yanında, 5393 sayılı Kanun'da belediye encümeninin kararlarına karşı en büyük mülki amirin başvurabileceği bir yol öngörülmüş değildir. Bundan dolayı belediye encümeninin kararlarının alınmakla kesinleşen ve yürürlüğe girmesi için en büyük mülki amire gönderilme zorunluluğunun olmadığı ve bunlar üzerinde idari vesayet yetkilerinin bulunmadığı kabul edilmektedir.<sup>974</sup>

Ancak 5393 sayılı Kanun'da öngörülmemesine rağmen, encümenin görevi ile ilgili diğer Kanun'lardaki istisnai durumlarda encümen üzerinde de vesayet yetkisinin kullanıldığı görülmektedir.

Örneğin, Kamulaştırma Kanunu'nun 5. maddesine göre, kamulaştırmalarda, belediyeler için kamu yararı kararı vermeye yetkili organ belediye encümeni olarak öngörülmektedir. Ancak bu kararın kesinleşmesi için; yine Kamulaştırma Kanunu'nun 6. maddesine göre, belediye encümeni kararları için mahalli en büyük mülki amirin onayı gerekmektedir. Mülki amirin onayı olmadan alınan kamu yararı kararı hukuken geçerli olmadığından kamulaştırma işlemi yapılamamaktadır.<sup>975</sup>

<sup>974</sup> Demir O. (2006), a.g.t., s. 211

<sup>975</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 211

### III.2.2.14.2.2.2. İçişleri Bakanlığı Tarafından Uygulanan Vesayet Denetimi

14.02.1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, İçişleri Bakanlığı'nın kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektedir. İçişleri Bakanlığı'nın görevlerinin sayıldığı bu Kanun'un 2. maddesinin (g) bendinde, Bakanlığın görevleri arasında "ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini, mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek" ibaresine yer verilerek, İçişleri Bakanlığı'nın yerel yönetimler ve merkezi idare arasındaki ilişkiyi sağlayan makam olduğu açıklanmaktadır. Aynı paralelde 32. maddeyle de, Bakanlığın, hizmet alanına giren konularda mahalli idarelerle koordinasyonu sağlamaktan sorumlu olduğu belirtilmektedir.

İçişleri Bakanlığı bu görevini, merkez teşkilatının ana hizmet birimlerinden olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü eliyle yürütmektedir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün görevleri 3152 sayılı Kanun'un 11. maddesinde şu şekilde sayılmıştır:

a) Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerle Bakanlığa verilmiş olan görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,

b) Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu **vesayet yetkisinin** mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak,

c) Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek,

d) Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistikî bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak,

e) Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini ve uygulanmasını takip etmek, Eğitim Daire Başkanlığı ile işbirliği yaparak planlamak,

f) Mahalli idarelerin teşkilat, kadro ve araç standartlarını tespit etmek,

g) Mahalli idare kontrolörlerinin çalışma programlarını Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görüşünü almak suretiyle düzenlemek ve uygulanmasını sağlamak,

h) Mahalli idare fonlarının, Müşterek Trafik Fonu'nun, Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu'nun kanunların ve ilgili mevzuatın öngördüğü şekilde ve Bakanlığın yetki sınırları içinde dağıtılmasını ve idaresini sağlamak, takip ve kontrol etmek.

İçişleri Bakanlığı, mahalli idareler üzerinde denetim yetkisini, Mülkiye Teftiş Kurulu müfettişleri ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesindeki mahalli idareler kontrolörleri aracılığı ile kullanmaktadır. Mülkiye müfettişleri, Bakan adına hem genel idare üzerindeki hiyerarşik denetim, hem de mahalli idareler üzerinde vesayet denetimi yetkisini kullanırlarken, kontrolörler Mahalli İdareler Genel Müdürü'nün Bakanlık makamından aldığı onay üzerine mahalli idareler üzerinde aynen mülkiye müfettişleri gibi teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmaya yetkili bulunmaktadır.<sup>976</sup>

3152 sayılı Kanun'un 15. maddesinde, İçişleri Bakanı'nın emri ve onayı üzerine, Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın, mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakla da görevli olduğu hükme bağlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile de, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir denerek, İçişleri Bakanlığı vesayet denetimine yetkili kılınmıştır.<sup>977</sup>

İçişleri Bakanlığı'nın 5393 sayılı Kanun'la öngörülen yerel yönetimler üzerindeki denetim uygulamaları Kanun maddeleri arasına şu şekilde serpiştirilmiştir:

- Belediye kurulması işlemlerinde son olarak işlem dosyası İçişleri Bakanlığı'na gelmekte ve daha sonra Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile belediye kurulabilmektedir.(md.4)

- Bir belde adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile değiştirilebilmektedir.(md.10) Bununla beraber belde adının değiştirilmesinde, il idare kurulu kararı, Danıştay görüşü ve Bakanlar Kurulu onayı kaldırılmıştır.<sup>978</sup>

- Belediyelerce; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere ücretsiz veya düşük bir bedelle arsa tahsis edilmesi İçişleri Bakanlığı'nın onayına tabi tutulmuştur.(md. 15/III)

- Belediyelerde en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %10'unu geçen iç borçlanma için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararından sonra İçişleri Bakanlığı'nın onayı gerekmektedir.(md.68)

<sup>976</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 337

<sup>977</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25

<sup>978</sup> Toprak Z. (2006), a.g.e., s. 91

▪ Belediyenin bazı hizmetlerini 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz yolu ile devredebilmesi için Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından karar verilmesi gerekmektedir.(md.15)

▪ Belediyenin, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini bütçe içinde işletme kurarak yapabilmesi için İçişleri Bakanlığı'nın izni gereklidir.(md.71)

▪ Dış birliklere katılma, kurucu üye veya üye olma, yabancı ülke kentleri ile kardeş kent ilişkisi kurma gibi faaliyetler için önceden İçişleri Bakanlığı'nın izninin alınması zorunludur. (md.74)

▪ Belediyelerde çalıştırılacak olan sözleşmeli personele ait sözleşmelerin, sözleşme örnekleri 30 gün içerisinde Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir.(md.49)

▪ Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmektedir.

▪ Belediye meclisinin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmektedir.(md.19)

▪ Kent konseyinin çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanacak yönetmelikle belirlenmektedir.(md.76)

▪ Belediye hizmetlerinde çalışacak gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir.(md.77)

▪ Maliye Bakanlığı'nın görüşünü de alarak, yönetmelikle, belediye bütçesi ve muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. (md.65)

▪ İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair Danıştay'a yaptığı bildirim ile beraber, Danıştay tarafından karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de isteyebilmektedir. (md.30)

▪ Görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilmektedir.(md.47)

Yukarıda verilen örneklerde de görüldüğü üzere İçişleri Bakanlığı'nın belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkisi, karar ve eylemleri üzerinde izin, onay, bildirim gibi şekillerde; organları üzerinde görevden uzaklaştırmaya varan şekillerde

devam etmektedir. Ayrıca Bakanlık gerekli görülen konularda çıkarılan yönetmelikler, genelgeler yoluyla da belediyelerin çalışmalarında ve çalışma yöntemlerinde onları yönlendirmekte ve bu yönetmelik ve genelgelere riayetin sağlanması ile de denetimini gerçekleştirmektedir.

Ancak bunun ile de yetinilmemekte ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesi ile vesayetın en ağır şekli olan yerine geçerek karar verme ve hizmet yürütme durumları düzenlenmiştir.

Buna göre; belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini **hayati derecede** olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından istemektedir. Ancak İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilmektedir.

Bu süre sonunda aksama giderilmezse, İçişleri Bakanlığı'nca söz konusu hizmetin yerine getirilmesi o ilin valisinden istenir. 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 Bankası'na bildirilir ve İller Bankası'nca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

Hizmetin aksamasının sebepleri belirtilmediğine göre bu paragraftan anlaşıldığı kadarıyla aksaklığın bilinçli olarak yapılmış olması gerekmektedir. Aksi takdirde belediyelere gerekli mali kaynak, personel, araç ve diğer donanım sağlanmadan hizmetlerini aksatmadan yerine getirmelerini beklemek haksızlık olacaktır. Bunun yanında paragraf Özerklik Şartı'na aykırı olmasına karşın, itina ile hazırlandığı göze çarpmaktadır. Öncelikle hizmetlerin aksatılmasının artık "hayati derecede" olması yani insan hayatını tehdit eder duruma gelmesi gerekmektedir. İkinci olarak aksatılan görevin yerine getirilmesi öncelikle hizmeti aksatan belediyeden istenmektedir. Buna rağmen hizmetin aksatıldığı İçişleri Bakanlığı'nın tespit ve bildirimi üzerine Sulh Hukuk Hâkimi tarafından kararın verilmesi öngörülerek bu konuda siyasi tarafı olmayan bağımsız bir organ görevlendirilmiştir. Üstelik Sulh Hukuk Hâkiminin almış



olduğu karara karşı ilgili belediyeye Asliye Hukuk Mahkemesinde itiraz hakkı tanınmıştır. Tüm bunların neticesinde, şayet gerekiyorsa İçişleri Bakanlığı valiyi devreye sokabilmektedir.

Görüldüğü üzere madde gerçekten de itina ile hazırlanmıştır. Ancak İçişleri Bakanlığı'nın yerindelik denetimi yaparak belediyelerin işlerini aksattıklarının tespitine girişmesi ve hizmetin yerine geçerek gerçekleştirilmesi hoş karşılanacak bir durum değildir. Netice itibarıyla hizmetin Bakanlığın ildeki ajanına gördürülmesi durumunda, belediye başkanının veya meclis üyelerinin değil o yerde kurulu bulunan “belediyenin” tüzel kişiliği zedelenmiş olacaktır. Bu nedenle uygulama kesin olarak Özerklik Şart'ında öngörülen denetim mekanizmaları ile bir zıtlık oluşturmaktadır.

Genel olarak da bakıldığında İçişleri Bakanlığı'nın belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin zayıflamasına rağmen devam ettiği görülmektedir. Kuşkusuz belediyelerde gerçek bir özerkliğin sağlanması için Bakanlığın denetiminin sadece hukuka uygunluk ile sınırlandırılması ve gerekli adli makamları harekete geçirme yoluyla uygulanması en doğrusu olacaktır.

### **III.2.2.14.2.3. Diğer Dış Denetim Makamları Yoluyla İdari Denetim**

Belediye Yasası'ndan başka yasalarda da, belediyelerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve çalışanları üzerinde devletin yönetsel bir denetim ve gözetim yetkisi kullanmasına olanak tanıyan kurallar vardır. Örneğin; 3194 sayılı İmar Yasası'nın 9. maddesinde; “Bir kamu hizmetinin görülmesi maksadıyla resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde, Bakanlık, valilik kanalıyla ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse, imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını resen yapar ve onaylar”<sup>979</sup> demek suretiyle yerine geçerek işlem veya eylem gerçekleştirme imkanı verilmiştir.

Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilmeleri suretiyle, Devlet Denetleme Kurulu yerel yönetimler üzerinde araştırma, inceleme veya denetim yapmaktadır. Kurul'un yerel yönetimler üzerinde yaptığı incelemeler sonucu hazırladığı raporlar Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulmakta, Cumhurbaşkanı'nın onayı alındıktan sonra bu raporlar Başbakanlığa gönderilmektedir. Raporda belirtilen konularla ilgili gerekenlerin yapılması için Başbakanlık tarafından ilgili mercilere durum intikal ettirilerek

<sup>979</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 379

gerekenlerin yapılması istenmekte ve sonuçtan Cumhurbaşkanı haberdar edilmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü raporları doğrudan adli ve idari mercilere de intikal ettirebilmektedir.<sup>980</sup>

Belirtilen bu iki örneğin yanında daha başka kanunlar ile de belediyelerin denetimine imkân veren birçok hükümler bulunmaktadır. Ancak organları seçimle oluşmuş olan yerel idarelerin görevde kaldıkları süre içinde merkezi idareye bağlı olmaksızın karar alabilme ve uygulayabilme imkânına sahip olabilmeleri gerekmektedir. Ancak ülkemizde başta vesayet yetkisi olmak üzere merkezi idare, elindeki enstrümanlarla yerel yönetimler üzerinde araştırma, denetleme ve gerektiğinde görevden alabilme gibi özerklikle bağdaşmayan geniş yetkilere sahip olmaya devam etmektedir. Merkezi idare tarafından çok geniş olarak uygulanma imkânı olan bu yetkilerin kanunilik ve özerk yerel yönetim ilkesine uygun olarak sınırlandırılması gerekmektedir.<sup>981</sup>

### III.2.2.14.3. Yargısal Denetim

Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Bu denetimin amacı yönetimi hukuk sınırları içerisinde tutmaktır. Sonuçları bakımından ele alınırsa, yargı denetimi bir bakıma en etkili yol olup; düzenlendiği toplumsal ilişkiler alanına kesinlik ve istikrar getirmektedir.<sup>982</sup>

Yargı denetimi, bazı şahıs ve makamların müracaatı üzerine harekete geçen ve devamlı olmayan bir denetim şeklidir. Yargı denetimi tesis edilen işlemlerin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olup yerindelik denetimini kapsamamaktadır. Yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinden doğan ihtilaflar iptal ve tam yargı davası yoluyla idari yargıda çözümlendiği gibi yerel yönetimlerce verilen bir kısım idari cezalarla ilgili ihtilaflarda adli yargıda itiraz konusu edilebilmek suretiyle hukuka uygunluk denetiminden geçirilmektedir.<sup>983</sup>

Belediye başkanı ve mülki idare amiri (vali/kaymakam) belediye meclis kararlarına karşı yargısal denetimi harekete geçirme yetkisine sahiptirler. Öte yandan Anayasa ile yerel yönetimlerin yürüttüğü hizmetlerden sorumlu olan merkezi idarenin

<sup>980</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 244

<sup>981</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 220

<sup>982</sup> Sanal R. (Haziran 2008), a.g.m., s. 101-128

<sup>983</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 260

başkent teşkilatındaki yetkililerin (Bakan, Başbakan ya da Bakanlar Kurulu) doğrudan dava açma hakkı yoktur. Danıştay'ın bu konuda henüz yeterli sayıda kararı olmamasına karşın Danıştay 1. Dairesi'nin 18.10.2004 tarihinde vermiş olduğu kararda, İçişleri Bakanlığı'nın büyükşehir belediye meclisi tarafından tesis edilen işlemler aleyhine dava hakkı olmadığına karar verilmiştir. Buna karşın Bakan, Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun vali ve kaymakamlara emir ve talimat vermek suretiyle dava açtırabilecekleri ya da davadan feragat edilmesini isteyebilecekleri ifade edilmiştir.<sup>984</sup>

Yargı denetimi yerel yönetim organlarının veya işlemlerinin yargıya havale edilmesi yoluyla yapılabildiği gibi, yerel yönetimler ile ilgili bir konuda Danıştay'dan görüş alınması yoluyla da yapılabilmektedir.

Aşağıda 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiş olan yargı denetimine birkaç örnek verilmiştir.

- Belediye kurulması işlemlerinde Danıştay'ın görüşüne başvurulmaktadır.(md.4)

- Bir beldenin 5393 sayılı Kanun'da belirtilen koşulların oluşması halinde, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve müşterek kararname ile tüzel kişiliğinin sonlandırılarak başka bir belediyeye katılması için Danıştay'ın görüşünün alınması gerekmektedir. Aynı şekilde nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararnameyle köye dönüştürülebilmesi için Danıştay'ın görüşünün alınması gerekmektedir. (md.11)

- Belediyenin bazı hizmetlerini 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz yolu ile devredebilmesi için Danıştay'ın görüşü gerekmektedir.(md.15)

- Belediye meclisinin, belediye başkanının sunduğu faaliyet raporuna verdiği yetersizlik kararı, Vali aracılığı ile Danıştay'a gelmektedir. Danıştay verilen yetersizlik kararını uygun gördüğünde belediye başkanı, başkanlıktan düşmektedir.(md.26)

- Belediye meclisi, kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırır ve belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay kararı ile feshedilmektedir. İçişleri Bakanlığı'nın verdiği meclis toplantılarının ertelenmesi isteği, bir ay içinde Danıştay'ca karara bağlanmaktadır.(md.30)

<sup>984</sup> **Karaarslan M. (2008)**, a.g.e., s. 256-257

▪ Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirim üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilmektedir.(md.29)

▪ Belediye başkanının, 44. maddede belirtilen hallerden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona ermektedir.(md.44)

#### **III.2.2.14.4.Kamuoyu Denetimi**

Demokratik bir yerel yönetimin temel esaslarından biri de, yönetimin kararları ve uygulamaları üzerinde yerel halkın sürekli etkili olması ve halk denetiminin sağlanmasıdır. Halk denetimi ile teşkilatlanmış kamuoyu ve baskı gruplarının denetimi kastedilmektedir. Bu çerçevede bu denetim yöntemini etkin kılmak için, bireylerin etkin bir örgütlenme bilincine sahip olmaları ve baskı grupları oluşturmaları gerekmektedir.<sup>985</sup>

Kentsel mekânlarda yaşamak ve kentli olmak beraberinde birçok sorumluluğu da ortaya çıkarmıştır. Bu sorumluluklardan en önemlilerinden biri de vatandaş ve hemşehri olarak vergi vermek ve verilen vergilerin hangi amaçlar için nerelerde kullanıldığının denetimidir.<sup>986</sup>

Mevcut örgütlenme ve yönetim sisteminde, Türk kamu yönetiminde yasalara ve dâhili hiyerarşi ve disiplin sistemine karşı sorumluluk söz konusudur. Dolayısıyla resmen hizmet vermekle yükümlü olduğu halka karşı sorumlu değildir. Böyle bir ilke Türk yönetim geleneğinde mevcut olmadığından, yöneticilerin bunu kabul etmesi de güç olmaktadır. Çünkü bizde yetki kullananlar, hesap sorulmasına alışkın değillerdir. Hatta hesap sorulmasını kendilerinin suçlanmakta olduğu anlamına alıp tepki göstermektedirler. Oysa kamu yetkisi kullanan herkes, onu hangi gerekçeyle neden öyle kullandığını sadece amirlerine değil, hizmet verdiği insanlara da her zaman açıklamakla yükümlü olduğunu bilmelidir.<sup>987</sup>

Hukuk sistemimiz; salt hemşehri olmakla, yerel yönetimlerin tesis ettiği işlemlere karşı, hukuka aykırı oldukları gerekçesi ile idari yargıda dava açmalarına olanak vermemektedir. İYUK'nun 2. maddesine göre idari işlemler hakkında iptal davası

<sup>985</sup> Beyhan E. (Ekim 2008), a.g.m.

<sup>986</sup> Armağan R. (Kasım 2006), a.g.m.

<sup>987</sup> Aydın H A. (2004), a.g.e., s. 41

açabilmek için **menfaat ihlali** şartı aranmaktadır. Danıştay; çevre, imar, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ile ilgili davalar gibi bazı sınırlı konular dışında menfaat ihlali konusunu dar yorumlamakta ve bir kimsenin yerel yönetim sınırları içerisinde ikamet ediyor olmayı ya da vergi ve benzeri şekillerde hizmeti finanse ediyor olmayı dava açmak için gerekli olan menfaat koşulu için yeterli görmemektedir.<sup>988</sup>

Bununla beraber 5393 sayılı Kanun ile yerel halkın yönetime katılımını sağlayacak hemşehri hukuku, kent konseyi, gönüllü katılım gibi düzenlemeler getirilmiştir. Aynı zamanda saydam bir yönetim esas alınarak bu konuda halkın yönetimden hesap sorması imkânı sağlanmaya çalışılmıştır. Özerklik Şartı ile de savunulan ve geliştirilmesi istenilen kamuoyu denetiminin güçlendirilmesi ile belediyeler üzerinde bulunan merkezin idari vesayetinin de aşama aşama kaldırılabilceği muhakkaktır.

#### **III.2.2.14.5. Politik Denetim**

Yerel yönetimler, yasama organınca kendilerine verilen görevleri yerine getiren veya yetkileri kullanan uygulamacı birimler olup, bunun dışındaki herhangi bir yetkiyi kullanamamaktadırlar.<sup>989</sup> Yasa oluşturma yetkisi de TBMM'nde olduğundan belediyelerin siyasi denetimi genel olarak TBMM tarafından gerçekleştirilmektedir.

Siyasi denetim, kanun yapma yetkisine sahip organ olan TBMM tarafından yapılan denetimdir. Meclisin yerel idareleri kanun çıkarmak ve diğer meclis işlemlerinden meclis müzakereleri, soru, meclis soruşturması, meclis araştırması, genel görüşme ve gensoru yöntemleri ile denetlemektedir. 05.12.1990 tarih ve 3686 sayılı İnsan Hakları İnceleme Kanunu ile kurulan komisyonda, mahalli idareler üzerinde araştırma ve inceleme yetkisini bir başka denetleme yöntemi olarak sayabiliriz. Ancak Meclis tarafından denetim yapılırken kullanılan siyasi denetim araçları direkt olarak etkili olamamakta, daha ziyade hükümet kanalı ile idari denetlemenin harekete geçirilmesini hedeflemektedir.<sup>990</sup>

<sup>988</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 258

<sup>989</sup> Sanal R. (Haziran 2008), a.g.m., s. 101-128

<sup>990</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 254

### III.2.2.14.6. Ombudsman Denetimi

İdarenin denetlenmesinde, klasik yollarla yapılan denetlemelerin yetersizliği, yeni arayışlara girişilmesine yol açmıştır. Bu nedenle Ombudsmanlık, idarenin denetlenmesinde idare edilenler açısından ortaya çıkan yetersizlikten kaynaklanmaktadır diyebiliriz. Gerçekten, idare, çeşitli şekillerde denetlenmektedir. Ancak bu denetim şekillerinden her birinin çeşitli sakınca ve noksanlıkları bulunmaktadır. Çağdaş idarenin gücü, geleneksel denetim yollarının ve vasıtalarının başa çıkamayacağı bir hızla gelişmekte, büyümektedir.<sup>991</sup>

Türkiye kamu yönetiminde de denetim sorunu için son zamanlarda önerilen çözüm yollarından biri de ombudsman kurumunun getirilmesi olmuştur. Bu kapsamda, Türkiye’de, Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla bir ombudsman kurumunun kurulması için 2000 yılında bir yasa çıkarma çalışması başlatılmış ancak bir süre önemli bir gelişme sağlanamamıştır. Nihayet 2005 yılı sonunda yeni bir yasa tasarısı hazırlanmış ve TBMM’ne sunulmuş ve (bazı maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesine rağmen) 2006 yılında yasalaşmıştır.<sup>992</sup>

Kamu Denetçiliği Kurumu denetimde etkinliği sağlamak açısından oldukça önemli bir kurum olabileceğinden, Kanun’da açıklandığı kadarıyla bu kurumun oluşumu, görev ve yetkilerini açıklamakta fayda vardır.

28.09.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu<sup>993</sup>’nin amacı; Kanun’un 1. maddesinde gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyeti’nin Anayasa’da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturacaktır” şeklinde belirtilmiştir.

Bu amaç doğrultusunda, bu Kanun’da belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

Başdenetçilik Kurumu, Başdenetçilik ve Kuruldan oluşmaktadır. Başdenetçilik ise Başdenetçi ve denetçiler arasından seçtiği Başdenetçi vekilinden oluşur. Başdenetçi

<sup>991</sup> Küçüközyiğit G H. a.g.m.

<sup>992</sup> Aydın H A. (2007), a.g.e., s. 236

<sup>993</sup> Yayınlandığı Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 13.10.2006- 26318

vekili, Başdenetçinin yokluğunda ona vekâlet eder. Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile genel sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapmaktadır. Kurum, Baş denetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir ve gerekli gördüğü yerlerde büro açabilmektedir.

Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

Ancak Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler; yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler; yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri ve Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri kurumun görev alanı dışında tutulmuştur.

Kanun Başdenetçilik kurumunun, kurul halinde toplanarak karar almasını öngörmüştür. Kurul; Başdenetçi, Başdenetçivekili ve denetçilerden oluşmaktadır. Kurula Başdenetçi, Başdenetçinin yokluğunda ise Başdenetçivekili başkanlık etmektedir. Kurul, Başdenetçinin başkanlığında denetçilerin beşte üçünün katılımı ile toplanmakta ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar almaktadır.

Başdenetçi, denetçiler arasında işbirliğini sağlama ve bunların uyumlu çalışmasını gözetmekle sorumlu kılınmıştır. Denetçiler, Kurul halinde incelenmesi gereken konular dışında, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu ve/veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerde bulunurlar. Kurulca karara bağlanacak konular ile denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu ve/veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler ile bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca kabul edilip yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle belirlenecektir.

Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için, başvuran kişilerde aşağıdaki şartlar aranmaktadır:

- a) Türk vatandaşı olmak
- b) Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için 50, denetçi için 40 yaşını

doldurmuş olmak,

c) Dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak,

d) Mesleği ile ilgili olarak kamu kurum veya kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kayıtlı olarak ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak,

e) Kamu haklarından yasaklı olmamak,

f) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak,

g) Başvuru sırasında herhangi bir siyasî partiye üye olmamak,

h) 26.9.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile Devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine, millî savunmaya, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından hükümlü bulunmamak.

Baş denetçi ve denetçiler görevlerine TBMM Genel Kurulu'nda yemin ederek başlarlar. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat verememekte, genelge gönderememekte, tavsiye ve telkinde bulunamamaktadır. Başdenetçilerin görev süresi 5 yıldır.

İlgili Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nda görevli olacak olan personelin görevleri ile ilgili yasaklar da açık bir şekilde açıklanmaktadır. Buna göre, Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasî partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar; kendilerinin,



eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler; bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar ve ticaretle uğraşamazlar.

Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilmektedir. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlanmıştır. Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılmaktadır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilmektedir.

Yapılan başvurulardan; belli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar, başvuru dilekçesindeki şartları taşımayanlar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar incelenmemektedir. Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmamaktadır. Kuruma, idarî işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarih olarak belirlenmiştir. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmaktadır.

Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, disiplin soruşturması açabilmektedir. Ancak; Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırmaktadır. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercii ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru

yollarını da gösterir. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi halinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlamaktadır. Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam etmektedir.

Kurul, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Meclis Komisyonuna sunar. Komisyon, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda görüşülür. Kurulun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. Kurul; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemezsizin her zaman kamuoyuna duyurabilir. Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi yetkilidir. Başdenetçi bu yetkisini Başdenetçi vekiline devredebilmektedir.

Ombudsman Türkiye’de yeni yerleştirilmeye çalışılan bir kurum olmasına rağmen gerçek manada işletilebilirse kamuoyunun denetimini etkin bir şekilde sağlayabilecek nitelikte bir kurum hüviyetindedir. Bu kurumun yerel yönetimlerde uygulanabilmesi için ise ayrı bir yapılanmanın gerekliliği üzerinde görüşler bulunmaktadır.

Canaktan,<sup>994</sup> yerel yönetimlerin uygulamaları konusunda vatandaşların şikâyetlerini çözüme kavuşturmak için tüm yerel yönetim birimlerinde Ombudsman büroları oluşturulması gerektiğini belirtmektedir. Yerel yönetimlerde oluşturulacak ombudsman bürolarının bir üst organı olarak, Yerel Yönetimler Ombudsmanı’nın görev yapması gerektiğini belirtmektedir.

---

<sup>994</sup> Canaktan C C. a.g.m.

### III.2.2.15. Büyükşehir Belediyelerinde Denetim

#### III.2.2.15.1. Büyükşehir Belediye Meclisi Kararları Üzerindeki Denetim

5216 sayılı Kanun'da bütçe de dâhil olmak üzere, büyükşehir belediyesi işlemlerinin vali tarafından onaylaması uygulamasına son verilmiştir. 3030 sayılı kanun'un 73. maddesinde büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni kararlarına karşı ilgililere valiye müracaatla itiraz hakkı tanınmış ve valinin bu konuda vereceği karar kesin olarak kabul edilmişti. 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni kararlarına karşı ilgililerin valiye itiraz yetkisini öngörmeyerek, valinin, büyükşehir belediyesi karar organlarının işlemleri üzerindeki denetim yetkisini hukukilik denetimi ile sınırlandırmakta; büyükşehir belediyelerinin seçimle gelen karar ve yürütme organlarının görevlerine ancak yargı kararıyla son verileceğini hükme bağlamaktadır.<sup>995</sup>

Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, 7 gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilmektedir. Yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir.

5216 sayılı Kanunu'nda büyükşehir belediye başkanının, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine **10 gün** içinde idari yargıya başvurabilmesi düzenlenmişken; bu süre 5393 sayılı Kanun'un 85. maddesinin (d) bendiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece bu süre idari yargıda genel dava açma süresi olan 60 gün olarak anlaşılacaktır.

Aynı şekilde 5216 sayılı Kanun'un 14. maddesinin 4. paragrafında "Kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren en geç 7 gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez" şeklinde düzenlenmişti. 5747 sayılı Yasa ile bu paragraf; "Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez" şeklinde değiştirilmiş ve paragraftaki anlam karmaşasına son verilmiştir. Ayrıca 5. paragrafta öngörülen "mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine **10 gün** içinde idari yargı mercilerine başvurabilir" hükmündeki **10**

<sup>995</sup> **Urhan F V. (Temmuz-Eylül 2008)**, a.g.m., s. 85-102

**gün** ibaresi 5747 sayılı Yasa ile kaldırılmış ve Belediye Yasası'nda olduğu gibi, mülki idare amirine idari yargıda genel dava açma süresi olan 60 günlük süre tanınmıştır.

### **III.2.2.15.2. Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediye Meclisleri Üzerindeki Denetimi**

5747 sayılı Yasa ile getirilen bir düzenleme ile büyükşehir belediye başkanının ilçe belediye meclisi kararları üzerindeki vesayet denetimi istisnai durumlar dışında kaldırılmıştır.

Buna göre 5216 sayılı Kanun'un 14. maddesinin 6. paragrafı olan; "İlçe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, 7 gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir" hükmü ile 7. paragrafı olan "Kesinleşen kararlar 7 gün içinde büyükşehir belediyesine gönderilir. Belediye başkanı, kesinleşen kararın iptali için 10 gün içinde idari yargı merciiine başvurabilir" hükmü 5747 sayılı Kanun'un 3. maddesinin 3. bendiyle **yürürlükten kaldırılmıştır.**

#### **III.2.2.15.2.1. Büyükşehir Belediyesinin İmar Denetim Yetkisi**

Belediye meclisi kararları üzerinde büyükşehir belediyesinin sahip olduğu denetim yetkilerinden biri imar kararları üzerindeki denetimdir.

Buna göre; büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren 3 ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilmektedir.

5747 sayılı Yasa'nın 3. maddesinin 3. bendiyle bu paragrafa ek bir düzenleme yapılarak, 3 ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararların onaylanmış sayılacağı belirtilmiştir. Böylelikle ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararların uzun süre büyükşehir belediye meclislerinde bekletilerek işlerin geciktirilmesinin, önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

Görüldüğü üzere imar kararları üzerinde büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde ciddi bir vesayet yetkisi bulunmaktadır. Bu vesayet yetkisi yerine

geçerek düzenleme yapma yetkisine kadar varmaktadır. Ancak bu duruma bir süre kısıtlaması getirilerek ilçe belediyelerinin imar ile ilgili çalışmalarının sürüncemede kalması önlenmeye çalışılmıştır.

Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını da denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içermektedir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç 15 gün içinde verilmelidir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir.

Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilmektedir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkili kılınmıştır.

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilmektedir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32 ve 42. maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak, 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesi kapsamındaki konulardan iki kez ceza verilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

### **III.2.2.15.2.2. Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyesinin Bütçesi Üzerinde Denetimi**

Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulmakta ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilmektedir. Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanmakta ve tek bütçe halinde bastırılmaktadır.

Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken;

a) Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya ve değiştirmeye,

b) Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanuni sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,

c) Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,

d) Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkilidir.

Maddelerden anlaşıldığı kadarıyla büyükşehir belediyesinin bütçe üzerindeki denetimi genel olarak hukukilik denetimini kapsamaktadır. Büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı 10 gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilmektedir. Danıştay itirazı en geç 30 gün içinde karara bağlar. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanmaktadır.

Anlaşılabacağı üzere ilçe belediyelerinin imar ve bütçe ile ilgili olan kararları büyükşehir belediye meclisinin onayına tabidir. Burada gerek bütçe gerekse de imarla ilgili olarak öngörülmüş olan denetim, vesayet denetiminin sınırlarını aşmakta, değiştirerek kabul yetkisini de içermektedir.<sup>996</sup> Bu durum büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinden ayrı bir organizasyon olarak değil, onların üzerinde ve onları koordine eden bir organizasyon olarak düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır.

### **III.2.2.15.3. Büyükşehir Belediyesinin Koordinasyonu Sağlama Yoluyla Denetimi**

Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon 5216 sayılı Kanun'un 27. maddesinde düzenlenmiştir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanmaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili kılınmıştır.

Yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi

<sup>996</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 214

tarafından belirlenmektedir. Bunun yanında büyükşehir belediyesi mücavir alanlarının ilçe belediyeleri arasındaki bölüşümü de yine büyükşehir belediye meclisince yapılmaktadır.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin Türkiye ile ilgili olan 197 sayılı Tavsiye Kararı'nda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında net bir yetki ve kaynak bölüşümünün yapılması ve büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde denetim yetkisinin bulunmaması önerilmiştir. Bu konuda Şart'ın 4. maddesinin 3. paragrafında ifade edilen "hizmette yerellik" ilkesinin esas alınması önerilmektedir.<sup>997</sup>

Ancak Kanun metni incelendiğinde de anlaşılacaktır ki mevcut düzende bunun yapılması mümkün görünmemektedir. Bunun yanında uygulamada da bu uygun görünmemektedir. Çünkü bir üst otorite olarak düzenlenmiş olan büyükşehir belediyeleri bir diğer ifade ile anakent belediyeleri ile bu sınırlar içerisinde kurulmuş olan ilçe belediyelerinin görev ve hizmetlerini yükledikleri mekânsal alan aynıdır.

Bunun da ötesinde, büyükşehir belediye başkanı gerekli gördüğü durumlarda bazı yetkilerini ilçe belediye başkanlarına devredebilmektedir. Uygulama bize yerindenlik ilkesinin tersten işleyen görüntüsü olarak görünmektedir. Çünkü büyükşehir belediye başkanı ilçe belediyesinin üstünde yer almaktadır ve büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir eliyle yürütülmesine gerek duymadığı hizmetler konusunda gerek duyarsa yetkilerini ilçe belediye başkanına devredebilmektedir. Hâlbuki yerindenlik ilkesinde şayet diğerine göre daha yerelde olan makam hizmeti gerçekleştiremeyeceğine kani olursa görevi bir üst derecedeki makam gerçekleştirecektir.

### **III.2.2.16. Belediyelerin Mali Kaynakları**

Özerklik Şartı'nın 9. maddesi yerel makamların mali kaynaklarına ayrılmış; bu konuyla ilgili genel esas ve ilkeler belirlenmiştir. Şart'ın 9. maddesi toplam sekiz paragraftan oluşmaktadır.

İlk paragraf yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynağa sahip olmaları gerektiğini; ikinci paragraf yerel makamların anayasa veya yasalarda belirlenen sorumlulukları ile orantılı gelir kaynaklarının olması gerektiğini; üçüncü paragraf yerel makamların gelirlerinden en az

<sup>997</sup> Yumurtacı Ç. (2005), a.g.t., s. 106

bir bölümünün, yerel yönetimin kanuni sınırlar içerisinde oranlarını kendileri belirleyebileceği yerel vergi ve harçlardan oluşması gerektiğini; dördüncü paragrafta yerel makamların gelirlerinin dayandığı mali sistemlerin artan ihtiyaçlara cevap vermesi için çeşitlilik arz etmesi ve esnek olması gerektiğini; beşinci paragraf gelir yönünden daha zayıf olan yerel makamların korunması için mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınması gerektiğini, ancak bu şekilde alınacak önlem ve yöntemlerin yerel yönetimlerin sorumluluklarındaki takdir hakkını azaltamaması gerektiğini; altıncı paragraf yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine uygun biçimde danışılması gerektiğini; yedinci paragraf hibelerin mümkün olduğu ölçüde belli projelere tahsis edilmemesi gerektiğini, yapılacak hibelerin yerel yönetimlerin yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir haklarına hanel getirmemesi gerektiğini; sekizinci ve son paragraf ise yerel makamların sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebilmeleri gerektiğini öngörmektedir.

Türkiye, Şart'ın dokuzuncu maddesinin ilk üç paragrafını, beşinci ve sekizinci paragraflarını kabul ederek onaylamış ancak dördüncü, altıncı ve yedinci paragraflarına çekince koymuştur.

Mali özerklik mahalli idare özerkliğinin önemli bir parçasıdır ve mahalli idarelerin ayrı mal varlığına, bütçeye, gelir kaynaklarına ve bağımsız harcama yetkilerine sahip olmasını öngörmektedir.<sup>998</sup>

Belediyelere verilen görevlerin etkin şekilde yerine getirilmesi bunların mali açıdan güçlü olmasıyla yakından ilgilidir.<sup>999</sup> Bugünkü ortamda, belediyelerin yeterli karar ve hareket serbestisine sahip olamamaları, kendilerine görevleriyle orantılı gelir kaynakları tahsis edilmediğinden kaynaklanmaktadır. Çünkü yerel yönetim özerkliği, mali özerklik gerçekleştiği takdirde söz konusudur.<sup>1000</sup>

Ancak ülkemizde belediyeler, sorumluluklarında bulunan hizmetleri görmek için yeterli kaynaklara sahip olamamışlardır. Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması hiçbir zaman mümkün olamamıştır.

<sup>998</sup> **İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı, Genel Gerekçesi.**

Erişim: <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/il%20ozel%20idaresi.doc>

<sup>999</sup> **İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007)**, a.g.m., s.1-25

<sup>1000</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 268



Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir kaynakları ile kendilerine yüklenen görevler arasında sürekli bir uyumsuzluk hali mevcut olmuştur. Bu halin devamı yerel yönetimlerin başarısızlığı sonucunu doğurmuş, bu başarısızlık nedeniyle, Devletin merkezîyetçi tutumu artarken, yerinden yönetimde azalmaya paralel olarak yerel yönetim özerkliği de zedelenmiş ve hatta yok olmuştur.<sup>1001</sup>

Somut bir örnek vermek gerekirse; belediyeler 2006 dönemi içerisinde, genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar da dâhil olmak üzere 20.819.733.000 TL’lik bütçe geliri elde ederken, aynı dönemde, 22.161.572.000 TL’lik bir bütçe harcamasında bulunmuşlardır.<sup>1002</sup> Görüldüğü üzere belediyelerin gelirleri giderleri ile bir orantılılık göstermemekte ve sürekli borç hanelerine yeni rakamlar eklenmektedir.

Belediyelerin gelir-gider dengesinde yıldan yıla farklılıklar olmakla birlikte, 1990’lar boyunca ortalama olarak GSMH’nın %0,4’ü kadar bir açık verdikleri gözlenmektedir. Gelirlerin nüfustan daha hızlı arttığı ve kişi başına gelirden artış olduğu halde dönem içinde belediyelerin açıkları artmıştır. Belediyelerin gelir-gider dengesinin açık vermesinin sebepleri arasında iyi bir mali yönetim kurulamamasının yanında ekonomik ve sosyal değişimlerden kaynaklanan talep artışı da bulunmaktadır. Kentsel kamu hizmetlerine olan ihtiyaç, nüfus artışı ile doğru orantılıdır. Çeşitlenen ve artan hizmet talebi özellikle büyükşehirlerde yüksek maliyetler dolayısıyla belediye harcamalarını daha hızlı artırmaktadır.<sup>1003</sup>

Yerel yönetimlerin gelirlerinin gayri safî milli hâsıla (GSMH) içindeki payı 1980 yılında %1,63 iken, 2000 yılında %4,76’ya çıkmıştır. Bu durum yerel yönetimlerin ülke ekonomisi içinde giderek artan bir önem kazandığını göstermektedir. Bu payın %4,41’lik bölümü belediyelere ait olup, belediyelerin gelirleri yerel yönetimlerin gelirlerinin toplam büyüklüğünün %92’sini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin harcamalar yönünden GSMH içindeki payına bakıldığında rakamın 2000 yılı için %4,9 olduğu görülmektedir. Ancak bu oranlar, gelişmiş ülkeler bir yana, Türkiye ile benzer gelir düzeyine sahip ülkelere göre bile çok düşük oranlardır.<sup>1004</sup> Kentleşme ve nüfus artışının ürettiği yüksek beklentiye bu kaynaklarla karşılamak ve etkin hizmet sunmak

<sup>1001</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 306

<sup>1002</sup> Güdük M. (2007), a.g.t., s. 139

<sup>1003</sup> İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı, Genel Gerekçesi.

Erişim: <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/il%20ozel%20idaresi.doc>

<sup>1004</sup> 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Genel Gerekçesi. Erişim: [www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0241.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0241.pdf)

mümkün değildir. Yönetim kapasitesi zayıf ve kurumsal gelişmesi yeterli olmayan belediyeler öz kaynaklarını geliştirmede de başarılı olamamışlardır.<sup>1005</sup>

Türkiye’de belediyelerin içinde bulunduğu mali sorunları; gelirlerinin yetersizliği, merkezi yönetim yardımlarının şekli, öz gelir oranlarının düşüklüğü, öz gelir oranlarını belirleyebilme ve gelirlerini serbestçe harcayabilme konusundaki yetersizlikler şeklinde sıralanabilmektedir.<sup>1006</sup> Çünkü merkezî bir anlayışla yapılan Türkiye’nin idare yapısı, birçok kamu hizmetini merkezden tasarlamakta ve ona göre bir kaynak planlamasına gitmektedir. Bu yapılanma içerisinde mahalli idareler üvey evlat ya da arka bahçe muamelesi görmektedirler.<sup>1007</sup>

### III.2.2.16.1. Belediye Gelirleri

Türkiye’de belediye gelirleri 1980 yılına kadar oldukça dağınık ve yetersiz bir görünüme sahiptir. Bu tarihten önce belediye gelirleri genel olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir.<sup>1008</sup> 1981 yılında çıkarılan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu<sup>1009</sup> ile belediye gelirleri açısından kapsamlı bir düzenleme getirilmiştir. Ancak bu Kanun’da belirtilen gelirlerin oranları daha sonraki süreçlerde yüksek enflasyon nedeniyle gelir kaynağı olma vasıflarını yitirmeye yüz tuttuklarından sürekli olarak yeniden düzenlenme ihtiyacı göstermişlerdir.

Yeni oluşturulan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile beraber belediyeler ile ilgili birçok yeni düzenleme getirilmeye çalışılmış olmasına karşın, belediyelerin gelirlerinin düzenlenmesi, görevleri ile orantılı olarak ve günün şartlarına uygun, esnek yapıda bir gelir sistemi oluşturulamamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu Belediyelerin Gelirlerini 9 başlık altında toplamıştır.(md.59) Bunlar:

- a) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları,
- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay,
- c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,

<sup>1005</sup> 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Genel Gereğesi. Erişim: [www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf](http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf)

<sup>1006</sup> Yüksel F. (Ocak 2004), a.g.m.

<sup>1007</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 173

<sup>1008</sup> Güdük M. (2007), a.g.t., s. 114

<sup>1009</sup> Yayınlandığı Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 29.05.1981-17354

- e) Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- f) Faiz ve ceza gelirleri,
- g) Bağışlar,
- h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler,
- i) Diğer gelirlerdir.

5393 sayılı Kanun'da düzenlendiği gibi yukarıda sayılan belediyelerin gelir kaynakları, belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, belediyelerin öz gelirleri ve belediyelere yapılan devlet yardımları olmak üzere üç grupta toplanabilmektedir.<sup>1010</sup> Bununla beraber gelir kaynağı olarak sayılmasa da, finansman kaynağı olarak, borçlanma da ayrı bir parantez içinde belirtilmelidir.

### **III.2.2.16.1.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar**

2008 yılı Temmuz ayına kadar yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hususu 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile düzenlenmekteydi.

Bu söz konusu Kanun'un yürürlüğe girdiği 1981 yılında; genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden belediyelere verilen payın oranı %10.30 iken; 1984 yılında %7,15'e düşürülmüş, 1985 yılında ise %8.15'e çıkarılmıştır. Bu oran 1986 yılından, Mayıs 1994'e kadar %8,55 olarak uygulanmış, bu tarihten 31 Aralık 1994'e kadar olan altı aylık dönemde ise %7,55 olarak uygulanmıştır. 1995 yılından itibaren tekrar %8,55 olarak uygulanan pay, 1996 yılından itibaren %9,25'e çıkarılmıştır. 21 Şubat 2001 tarih ve 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun'un 3. maddesi gereği 2002 yılından geçerli olmak üzere genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan pay oranı %6 olarak değiştirilmiştir. Bu düşüş 2003 yılında da devam etmiş ve 2003 yılı sonuna kadar %5 olarak uygulanmıştır.<sup>1011</sup> 2004 ve 2007 yılları arasında ise bu oran %6 olmuştur.<sup>1012</sup>

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine verilen payların arttırılması amacıyla, 1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

<sup>1010</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25

<sup>1011</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 130-131

<sup>1012</sup> Güdük M. (2007), a.g.t., s. 136

yürürlükten kaldırılarak, yerine 02.07.2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun<sup>1013</sup> yürürlüğe sokulmuştur.

5779 sayılı Kanun, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanarak il özel idarelerine ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesini öngörmektedir. Paylar, Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanmaktadır. Maliye Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını doğrudan, diğer belediye paylarını ise ilgili belediyeye aktarılmak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İller Bankası'na aktarmaktadır. İller Bankası, müteakip ayın en geç 10. günü mesai saati sonuna kadar ilgili belediyeye paylarını göndermektedir.

Belediye payının %80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve %20'lik kısmı ise gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin payı ise sadece nüfus esasına göre dağıtılmaktadır. Gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınmaktadır.

5779 sayılı Yasa ile Belediyelere verilecek paylarda nüfus esasının yanında kalkınmışlık esasının dikkate alınmasının altında uzun yıllar boyunca bu durumun eleştiri konusu olması yatmaktadır. Paylaşım böylece daha rasyonel esaslara dayandırılmaya çalışılmıştır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeye ayrılan payların dağıtımında esas alınan belediye nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından Türkiye İstatistik Kurumu'ndan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığı'na bildirilmektedir. Belde, köy, mahalle veya bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanmaktadır.

Bu Kanun'un 2. ve 5. maddelerinde yapılan düzenlemelere göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, %2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılmaktadır. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı

<sup>1013</sup> **Yayınlandığı Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:** 15.07.2008-26937

Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5779.html>

toplamının %5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyelerine ayrılan %5'lik kısmın %70'i doğrudan kendi hesaplarına aktarılmakta, diğer kalan %30'lar ise toplanarak nüfus esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. Bakanlar kurulu, bu oranları iki katına kadar arttırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkili kılınmaktadır. Genel olarak büyük şehir belediyelerinin toplam paylarındaki artış, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların %20'sinden fazla olamamaktadır. Fazla olan tutarlar, artış oranı %20'den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere nüfus esasına göre dağıtılmaktadır. Bakanlar kurulu, bu oranları da bir katına kadar arttırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkili kılınmıştır.

Mahalli idarelere gelir getirici bu düzenlemede ayrıca mahalli idarelere ayrılacak bu paylardan kesinti yapılması hususu da düzenlenmiştir. Genel olarak Kanun'un 7. maddesinde yapılan düzenlemeler ile öncelikle bu paylar vergi hükmünde sayılmıştır. Ayrıca, 21.07.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip edilen Devlete olan borçları, 28/03/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçları, İller Bankası'na olan borçları ile sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçlarına karşılık, bu idareler adına her ay kendilerine ayrılan paylardan, alacaklı idarelerin talebi üzerine, ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İller Bankası tarafından kesinti yapılarak alacaklı idareye ödenmesi öngörülmüştür.

Belediyeler tarafından kanuni süresinde verilen gelir (stopaj) vergisi ile katma değer vergisi beyannameleri üzerine tahakkuk eden vergiler; bu vergilere ait beyannamenin verildiği aya ilişkin olarak, bu idareler adına, kendilerine ayrılmış olan paydan, yukarıda belirtilen kesintilerden önce ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İller Bankası'nca kesilerek ilgili vergi dairesine aktarılması hükme bağlanmıştır. Bu hükmün, kanuni süresinde bildirilen sosyal güvenlik primleri ile emekli kesenekleri için de uygulanması öngörülmüştür. Ancak, her iki paragrafta öngörülen kesintilerin toplamının, belediyelere o ay itibariyle düşen payın %40'ını aşamayacağı da hükme bağlanmıştır.

### III.2.2.16.1.2. Özgelirler

Belediyelerin öz gelirleri genel olarak günümüzde de yürürlükte olan, 1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmektedir. Bu gelirler belediyelerin öz gelirlerini oluşturmakta ve vergi, harç, ücretler ve harcamalara katılma payı başlıkları altında toplanmaktadırlar. Belediyelerin öz gelirleri arasında sayılabilecek sair gelirler ise diğer gelirler başlığı altında açıklanacaktır.

Vergi, harç, katılma payı ve ücretlerden oluşan öz gelirlerin 1991-2000 döneminde toplam belediye gelirleri içindeki payı %12-19 arasında seyretmiş ve ortalama %15,3 olarak gerçekleşmiştir. Belediye vergileri bu dört kalem gelir arasından en yüksek orana sahipken, vergiler arasından ise emlak vergisi, belediye vergi gelirlerinin %35'ini kapsadığından en yüksek oranlı gelir özelliği göstermektedir. Ancak 2464 sayılı Kanun'da belirtilmeyen öz gelirler aynı dönem için toplam belediye gelirlerinin ortalama %18,3'ünü oluşturmaktadır. Bu oran vergi, harç, katılma payı ve ücretlerden oluşan orandan yüksektir.<sup>1014</sup>

Bundan da anlaşılmaktadır ki, kendine ait yeterli gelir kaynakları bulunmayan belediye yönetimi, kendisine kanunlar ile verilmiş olan görevlerini yerine getirmek için yeterli gelire sahip kılınmamıştır. Bunun sonucunda da gelirini arttırmak için ya satış vb. yöntemlerle kendi mal varlığını tüketmekte ya da yerel yönetimlerin asli fonksiyonlarının dışına çıkarak çeşitli iştiraklere katılmak yoluyla gelir elde etmeye çalışmaktadır.

#### III.2.2.16.1.2.1. Vergiler

Belediyeler için vergilendirme yetkisinin teorik temeli yöre kaynaklarının aktif hale getirilmesi ve bu kaynaktan belediyelerin yetkileri oranında nemalanmaları esasına dayanmaktadır. Bu da yerel vergi oranlarının doğrudan doğruya yerel yönetimler tarafından belirlenmesi, yerel vergi koyma ve genel vergilere belli oran eklenmesi şeklinde somutlaştırılmıştır. Bu yöntemin, demokratikleşme sürecine katkı sağlayacağı, uygulamanın bir yandan vergi verenlerin harcamalara karşı daha duyarlı ve yönetimi denetlemeye daha istekli olmalarına yol açacağı, öte yandan yönetimin de kendini daha sorumlu hissedeceği, sorumlu ve şeffaf bir belediyeciliğe ulaşılacağı

<sup>1014</sup> 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Genel Gerekçesi. Erişim: [www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0241.pdf](http://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0241.pdf)

düşünülmektedir.<sup>1015</sup>

Türkiye’de vergi koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisi 1982 Anayasası’na göre tamamen merkezi yönetime tanınmıştır. Vergi tahsisi konusu da tamamen yasama organının tasarrufunda olup, yasalarla düzenlenmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de yerel yönetimlere yasalarla bazı öz vergi kaynakları verilmiştir. Ancak, bu vergiler dar tabanlı ve çok fazla gelir getirmeyen kaynaklar olup, yerel yönetimlerin toplam gelirleri içinde çok önemli bir paya sahip değildir. Geniş tabanlı ve verimli vergi kaynakları ise merkezi yönetime bırakılmıştır. Ayrıca yerel yönetimlerin kendilerine tahsis edilen vergi gelirlerinin oranlarını belirleme yetkisi de bulunmamaktadır. Nitekim Anayasa’nın 73. maddesi, “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir” hükmünü taşımaktadır.<sup>1016</sup>

2464 sayılı Kanun ile düzenlenen 8 adet yerel vergi bulunmaktadır. Bunlar:

- a) Meslek Vergisi (md.1-11)<sup>1017</sup>
- b) **İlan ve Reklam Vergisi** (md.12-16)
- c) **Eğlence vergisi** (md.17-22)
- d) Akaryakıt Tüketim Vergisi (md.23-28)<sup>1018</sup>
- e) **Haberleşme Vergisi** (md.29-33)
- f) **Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi** (md.34-39)
- g) **Yangın Sigortası Vergisi** (md.40-44)
- h) **Çevre Temizlik Vergisi**

Bu vergilerden meslek vergisi yürürlükten kaldırılmış, akaryakıt tüketim vergisi ise yerel vergi kapsamından çıkarılarak merkezi yönetim tarafından alınan vergilere dâhil edilmiştir. Çevre temizlik vergisi ise 1993 yılında uygulamaya konulmuştur.

Ayrıca burada yer alan vergilerden, eğlence vergisi ile ilan ve reklam vergisi nispi vergilerdir. Bu vergiler ekonomik gelişmelere göre artan ya da azalan bir yapıya sahiptirler. Bunların dışında kalan, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigortası vergisi ise maktu vergilerdir. Ancak maktu vergiler içinde yer

<sup>1015</sup> Hatipoğlu C. (2005), a.g.t., s. 119

<sup>1016</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s. 260

<sup>1017</sup> (Mülga: 18/05/1987-3365/1.md.)

<sup>1018</sup> (Mülga: 07/11/1984-3074/8.md.)

alan çevre temizlik vergisi de her yıl 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca saptanan yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar artırabilmektedir. Bu uygulama ile vergi, enflasyon aşındırmasından korunmaya çalışılmaktadır.<sup>1019</sup>

Maktu olarak belirlenen vergi ve harçlardan elde edilen gelirlerin, reel olarak değerlerini korumaları mümkün olmamakta, enflasyon karşısında hızla erimektedir. Bu durum, belediyelerin gelirlerinin sürekli değer kaybetmesine yol açarken ve gelirlerin artırılması bir yana, mevcut gelirlerini korumalarını bile imkânsız hale getirmektedir.<sup>1020</sup>

Belediyelerde en büyük vergi gelirlerinden olan emlak vergisi ise ayrı bir kanun ile düzenlenmiştir. Emlak vergileri gelirleri, vergi gelirleri içinde en yüksek orana sahiptir. Örneğin 1998 yılında yapılan kıymet takdirinden sonra aynı yıl Emlak Vergisi gelirleri, belediye vergi gelirlerinin %35'ini, toplam belediye gelirlerinin ise %3.12'sini oluşturmuştur.<sup>1021</sup>

Yerel yönetim vergilerinin en tipik örneği olan emlak vergisi, genel olarak ve tercihen yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Bunun temel olarak iki nedeni vardır. Birincisi vergi konusunun yerel sınırlar içinde lokalize edilmiş olması, diğeri de emlak değerini etkileyen faktörler arasında belediye hizmetlerinin önemli bir yer tutmasıdır.<sup>1022</sup>

Ancak, emlak vergisi 1972 yılına kadar il özel idareleri tarafından tahsil edilmiş ve belediyelere %25 oranında pay verilmiştir. 1972-1981 yılları arasında Maliye Bakanlığı tarafından tahsil edilen ve belediyelere %45, il özel idarelerine %35 oranında pay verilen emlak vergisi 1981 yılından itibaren merkezi idare gelirleri arasına alınmış ve il özel idaresine ve belediyelere pay verme usulü kaldırılmıştır. Emlak vergisi 1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı Kanunla genel bütçe gelirleri kapsamından çıkarılarak, mahalli idare gelirlerine dâhil edilmiş ve bu tarihten sonra belediyeler tarafından tahsil edilmiştir. 1986 yılından sonra geçerli olan uygulamalara belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergisinden il özel idarelerine ve büyükşehir belediyelerine pay verilmiştir.<sup>1023</sup>

Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyelerin gelirlerini düzenleyen

<sup>1019</sup> Güdük M. (2007), a.g.t., s. 115

<sup>1020</sup> Yüksel F. (Ocak 2004), a.g.m.

<sup>1021</sup> İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı, Genel Gerekçesi.

Erişim: <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/il%20ozel%20idaresi.doc>

<sup>1022</sup> Hatipoğlu C. (2005), a.g.t., s. 130

<sup>1023</sup> Güdük M. (2007), a.g.t., s. 123



59. maddesiyle Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na tâbi illerde, büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içindeki belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı onu toplamaya yetkili olan belediyeye ait kılınmıştır. Bu tutarlardan büyükşehir belediyesine veya il özel idaresine ayrıca pay kesilememektedir.

1319 sayılı ve 29.7.1970 tarihli Emlak Vergisi Kanunu'nun<sup>1024</sup> konusunu, bina vergisi ve arazi vergisi teşkil etmekte ve bu vergilerin ödemeleri ise yılda iki sefer olarak düzenlenmektedir.

Belediyenin ve komşu alanların sınırları dışında bulunan yapılardan bina vergisi alınmamaktadır. Emlak Vergisi'nin oranı konutlarda binde 1, konut dışındaki binalarda binde 2, arsalarda binde 3 ve arazilerde binde 1'dir.<sup>1025</sup>

Emlak Vergisi etkinleştirilebildiği takdirde belediyelerin en önemli gelir kaynağı haline gelmesi mümkündür.<sup>1026</sup> Bu yönde verilebilecek en güzel örnek olan ABD'de, yerel yönetimlerin bütçesi ağırlıklı olarak emlak vergisine dayanmakta ve vergi gelirlerinin %75'i bu yoldan sağlanmaktadır.<sup>1027</sup> Avrupa'da ise yerel vergiler konusunda en geniş özgürlükler İskandinav ülkeleri tarafından tanınmaktadır. Almanya, İspanya, Yunanistan, İtalya, Luxembourg ve Portekiz'de ulusal vergilerden ayrı vergiler bulunmaktadır. Bunlar yaygın olarak emlak vergileridir.<sup>1028</sup> Ne yazık ki Türkiye'de emlak bedelleri gerçeği yansıtmaktan çok uzak olduğu için, beklenen seviyede bir kaynak oluşturamamaktadır.<sup>1029</sup>

### III.2.2.16.1.2.2. Harçlar

2464 sayılı Kanun ile düzenlenen bir diğer öz gelir kalemi ise harçlardır. Vergiler herhangi bir hizmetle bağlı olmaksızın, harçlar ise belediyelerin sunduğu hizmetlerin bir karşılığı olarak kanunla düzenlenen gelir kaynaklarıdır. Belediye Gelirleri Kanunu'nda harçlar şu başlıklar altında düzenlenmiş bulunmaktadır:

- a) Temizleme ve Aydınlatma Harcı (md.45-51)<sup>1030</sup>
- b) İşgal Harcı (md.52-56)
- c) Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı (md.58-62)

<sup>1024</sup> Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih ve Sayısı:11.8.1970 -13576

<sup>1025</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 349

<sup>1026</sup> Yüksel F. (Ocak 2004), a.g.m.,

<sup>1027</sup> Katz E. (Ekim 2003), a.g.m., s. 1-14

<sup>1028</sup> Arıkan Y E. (Şubat-Mart 2004), a.g.m., s.38-51

<sup>1029</sup> Yüksel F. (Ocak 2004), a.g.m.,

<sup>1030</sup> (Mülga: 04/12/1985-3239/142.md.)

- d) **Kaynak Suları Harcı** (md.63-66)
- e) **Tellallık Harcı** (md.67-71)
- f) **Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı** (md.72-75)
- g) **Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı** (md.76-78)
- h) **Bina İnşaat Harcı** (ek md.1-6)
- i) **Kayıt ve Suret Harcı** (md.79)
- j) **İmar ile İlgili Harçlar** (md.80)
- k) **İşyeri Açma İzni Harcı** (md.81)
- l) **Sağlık Belgesi Harcı**(md.83)
- m) **Esnaf Muafılığı Belgesi Harcı**

### III.2.2.16.1.2.3. Harcamalara Katılma Payları

Belediyelerde bir diğer öz gelir kalemi ise harcamalara katılma paylarıdır. Harcamalara katılma payı, belediyelerin kendi sınırları ve mücavir alanlar içerisinde yol yapımı, yol genişletmesi ve yolların yeniden düzenlenmesi, kanalizasyon tesisi yapılması ve mevcut tesislerin onarılması ile yeni içme suyu tesisi yapılması ve mevcut şebekelerin onarılması karşılığında bu hizmetlerden faydalanan gayrimenkul sahiplerinden alınan paydır.<sup>1031</sup>

2464 sayılı Kanunla öngörülen 3 çeşit harcamalara katılma payı bulunmaktadır. Bunlar:

- a) **Yol Harcamalarına Katılma Payı** (md.86)
- b) **Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı** (md.87)
- c) **Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı** (md.88)'dir.

2464 sayılı Kanun yukarıda maddelendirildiği üzere harcamalara katılma paylarını belediyelerin altyapı niteliğindeki yol, su ve kanalizasyon harcamaları ile sınırlamıştır. Bu harcamalar gayrimenkul değerini arttırıcı nitelikte olduğu için, katılma payı mükellefligi harcamanın yapıldığı bölgedeki gayrimenkul sahipliği ile ilişkilendirilmiştir.<sup>1032</sup>

Ancak, bu tür hizmet giderleri Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile İller Bankası tarafından tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamamaktadır. Ayrıca harcamalara katılma payları, bina ve arsalarda vergi değerinin

<sup>1031</sup> Yılmaz N. (Ekim-Aralık 2008), a.g.m., s. 75-90

<sup>1032</sup> Yılmaz N. (Ekim-Aralık 2008), a.g.m., s. 75-90

%2'sini geçememektedir. Bunun yanında Bakanlar Kurulu, belediyelerin görüşünü alarak, harcamalara katılma paylarını yarıya kadar indirmeye, pay çeşitlerine göre farklılaştırma yapmaya, payların ödenecek miktarını birlikte veya pay çeşitlerine göre ayrı ayrı olmak üzere İçişleri Bakanlığı'nca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarını da dikkate almak suretiyle belediyeler itibariyle tespit etmeye yetkili kılınmıştır.<sup>1033</sup>

Görüldüğü üzere merkezi yönetim, yerel vergi ve harçlar yanında ücretlere katılma payları konusunda da yerel yönetimlerin özerk yapılarını koruma gibi bir hassasiyet içerisinde değildir.

#### **III.2.2.16.1.2.4. Ücretler**

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun değişik 97. maddesine göre; belediyeler bu Kanun'da harç veya harcamalara katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmetler için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekelleştirilmiş işler kendi özel hükümlerine tabi kılınmıştır.

Bu şekilde tahsil edilen ücretler belediyeler için düzenli ve önemli bir gelir kaynağı oluşturamamaktadır.<sup>1034</sup> Ancak, anlaşıldığı üzere, alınacak ücretlerin tarifeleri belediye meclislerince düzenlenmektedir. Dolayısıyla, belediyelerin, ücret gelirleri üzerinde kontrol yetkisine sahip olduğu söylenebilir.<sup>1035</sup>

#### **III.2.2.16.1.2.5. Diğer Gelirler**

Belediyelerin, yukarıda sayılanlar dışında başka öz gelirleri de bulunmaktadır. Bunlar da 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda sayıldığı üzere, işletme ve teşebbüs gelirleri, ceza ve faiz gelirleri ile belediye mallarının satışından veya kiralanmasından elde edilen gelirler ile diğer gelirlerden oluşmaktadır.

2464 sayılı Kanun'un mükerrer 97. maddesinin (a) bendinde belediyelere; belediye ve mücavir alan sınırları içinde TBMM'ye bağlı milli saraylar hariç olmak üzere gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin %5'i ve (b)

<sup>1033</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s. 263

<sup>1034</sup> Gülbay T. Türkiye'de Yerel Yönetim Birimlerinin Öz Gelirlerini Arttırma Sorunu. Kamu Hesaplarına Uzman Bakış Dergisi, Yıl. 1, S. 2, s. 27-39

Erişim: [http://www.demud.org.tr/Dergi\\_sayi2/tgulbay.pdf](http://www.demud.org.tr/Dergi_sayi2/tgulbay.pdf)

<sup>1035</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s. 263

bendinde ise, belediye ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 14. maddesinde yer alan paylara ilaveten yıllık satış tutarının %0,2 oranında belediye payı ayrılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 71. maddesi ile belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı'nın izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilmektedir. Bu madde ile özelliği bulunan su, toplu taşıma hizmetleri, toplu konut uygulaması gibi özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerin bütçe içinde kalmak suretiyle belediyelerin kendi eliyle kuracakları işletmeler eliyle yürütmesine imkân getirilmektedir.

Yine Kanun'un mali açıdan bir diğer önemli maddesi ise 70. maddesidir. Bu madde ile belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında olmak kaydıyla, mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilecektir.

Belediyelere bu imkânın tanınmasında hizmetlerini daha etkili, verimli ve ekonomik şartlarda sunmaları ve yeterince gelir kaynağına sahip olmayan belediyelerin bu yol ile kendilerine kaynak yaratmalarına yardımcı olunması amacı güdüldüğü belirtilmektedir. Diğer taraftan kurulacak olan şirketin veya şirket ortaklığının faaliyet konusunun belediyenin görev ve hizmet alanı ile ilgili olması sınırlaması getirilmektedir. Bu şekilde bir sınırlamanın getirilmesinin nedeni, madde gerekçesinde şirket kuruluşunun disiplin altına alınması ve belediyelerin haksız rekabete yol açmalarının önüne geçilmesi olarak belirtilmektedir.<sup>1036</sup>

Belediyelerin iktisadi işletmelerden elde ettiği gelirlere belediye bazında bakıldığında elde edilen gelirlerin düşük veya yüksek gelirli iller arasında bir homojenlik göstermediği görülmektedir. Örneğin, 2003 yılı gerçekleştirmelerine göre, Adana'da belediyenin bağlı işletmelerden elde ettiği gelirlerin toplam belediye gelirlerine oranı %16 iken, bu oran Ankara'da %2, İstanbul'da %1'in altında, İzmir'de %7, Muğla'da %17, Ağrı'da %7, Erzincan'da %16, Isparta'da %15'tir. Bu verilerden bazı belediyelerin gelirlerini, bölgesel veya ekonomik gelişmişlik düzeyine bağlı olmaksızın, kurdukları iktisadi işletmelerden elde ettikleri kârlardan aldıkları iştirak gelirleri ile arttırabildikleri anlaşılmaktadır.<sup>1037</sup>

1982 ve 2003 yılları arasında belediye gelirlerinin elde edilmiş şekline göre oranlarına bakıldığında, bu süre zarfında genel bütçe vergi gelirleri payının

<sup>1036</sup> 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 68. madde Gerekçesi. Erişim: [www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf](http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf)

<sup>1037</sup> Gülbay T. a.g.m.

belediyelerin toplam gelirlerine oranının ortalama %46 olduğu, belediyeler tarafından tahsil edilen vergilerin genel belediye gelirlerine oranının %11 olduğu, belediye harçlarında bu oranın %4,5 olduğu, harcamalara katılma paylarında bu oranın % 1,4 civarında seyrettiği, belediye işletmelerinden elde edilen gelirlerin oranının ortalama %7 olduğu, yardımcı gelirler adı altında elde edilen diğer gelir ve yardımların ise %30 oranında olduğu görülmektedir.<sup>1038</sup>

Buna göre, belediyelerin gelirlerinin önemli bölümü genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve devlet yardımlarından oluşmaktadır. Belediyelerin öz gelirleri, gelir kaynakları içerisinde oldukça düşük oranlarda kalmaktadır. Ülkemizde yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını oluşturmak için vergi koyma yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla, belediyelerin, yerel hizmetleri sürekli olarak nitelik ve nicelik olarak arttırma eğilimindeyken, bu hizmetleri karşılayacak mali kaynaklarını arttırma imkân ve yetkisi bulunmamaktadır. Özellikle küçük belediyelerin birçoğunun gelir kaynaklarının yetersizliği nedeniyle personel ücretlerini karşılamaktan yoksun, borçlarını ödeyemez durumda oldukları ve devletten yardım almaya çalıştıkları bilinmektedir.<sup>1039</sup>

Türk vergi hukukunda mali yükümlerin belirgin olması gerekmektedir. 1982 Anayasası'nın 73. maddesi, vergilerin kanunla konulup, kaldırılıp değiştirileceğini hükme bağlarken, Bakanlar Kuruluna vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümler üzerinde kanunla belirlenmiş sınırlar içinde tasarruf edebilme hakkını tanımıştır. Anayasa, vergilendirme konusunda düzenleme yapabilme yetkisini sadece Bakanlar Kuruluna vermişken şu halde verginin ana öğelerinin tespiti belediyelerin ya da başkaca yerel yönetimlerin ilgili organlarının takdirine bırakılmamaktadır.<sup>1040</sup>

Ancak 2464 sayılı Kanun'un 96. maddesinin (B) bendinde "Bakanlar Kurulu'nun (A) bendiyle tamamen sorumluluğuna bırakılmış olan, sayma yoluyla belirtilenler dışındaki harç ve vergilerin maktu tarifeleri, bu Kanun'da belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıkları göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit olunur" denmektedir. Kuşkusuz bu yerel yönetimlerin yerel vergi ve harçlar üzerinde söz sahibi olmasına kesinlikle yetmeyecek bir uygulamadır. Ancak bu konuya bir temel teşkil

<sup>1038</sup> Açıkgöz E. (2007), a.g.t., s. 75

<sup>1039</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25

<sup>1040</sup> Hatipoğlu C. (2005), a.g.t., s. 123

edebilecek özelliktedir. Bununla beraber Kanun'un bu maddesinin Anayasa'ya uygunluğu ise tartışılabilir özelliktedir.

Görüldüğü üzere yerel yönetimler Özerklik Şartı'nın yerel yönetimlerin mali kaynaklarını düzenlediği 9. maddesinin 3. paragrafı Türkiye tarafından onaylandığı halde uygulanmamaktadır. Çünkü bu paragraf gereği yerel yönetimlerin kaynaklarının en azından bir bölümü, oranlarını kanunun belirlediği sınırlar dâhilinde kalmak kaydıyla, kendilerinin belirlediği yerel vergi ve harçlardan oluşması gerekmektedir.

Bu bir yana Kanun ile yerel yönetimlere verilen bazı vergiler daha sonra ellerinden alınmaktadır. Buna en güzel örnek ise 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilmiş olmasına rağmen daha sonra 3365 sayılı Kanunla 1987 yılında yürürlükten kaldırılan **meslek vergisidir**. Ayrıca yine belediyelerin yerel vergileri arasında yer almasına rağmen, 1984 yılında 3074 sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanunu ile belediye gelirleri arasından çıkartılıp merkezi yönetim vergisi haline dönüştürülen Akaryakıt Tüketim Vergisi de bir başka örnek olarak verilebilir.

Özetle yerel yönetimler kendi kaynaklarını oluşturma konusunda oldukça zayıf bir özerkliğe sahip kılınmıştır. Belediyelerin elinde bulunan gelir kaynakları ellerinden alınmakta ve yerine yeni kaynaklar oluşturulamamaktadır. Bu durumda yoğun kentleşme sonucu belediyelerin görevlerinde artış meydana gelirken, belediye gelirlerinde azalış meydana gelmektedir.

### **III.2.2.16.1.3. Devlet Yardımları ve Fonlar**

Merkezi yönetim tarafından belediyelere sağlanan yardımları genel amaçlı yardımlar ve özel amaçlı yardımlar olarak ikiye ayırmak mümkündür. Bunlardan genel amaçlı yardımlar, harcanma yeri belirlenmeksizin belediyelerin mali güçlerini artırmak, gelir yetersizliklerini veya gelirlerinde merkezi yönetimin müdahalesi nedeniyle meydana gelen azalmaları gidermek amacıyla yapılmaktadır. Özel amaçlı yardımlar ise belli bir hizmetin yerine getirilmesi ya da hizmetin yerine getirilmesi için gerekli olan tesislerin inşası için verilen ve ancak o iş için harcanabilen yardımlardır.<sup>1041</sup> Yardımlar, aynı zamanda yardımın yapılmasındaki yöntem göre, doğrudan veya dolaylı, karşılıklı veya karşılıksız, nakdi ya da hizmet yardımı şeklinde de sınıflandırılabilir.<sup>1042</sup>

Belediyelere yardım yapılmasında dikkat edilmesi gereken ölçüt, belediyenin

<sup>1041</sup> **Güdük M. (2007)**, a.g.t., s. 140

<sup>1042</sup> **Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006)**, a.g.e., s. 186

kaynak gereksinmesidir. Hizmet giderinin rasyonel olarak belirlenmesi gerekmekte, yardımın belediyeleri savurganlığa itmemesi ve sorumluluk duygusunun körelmesine neden olmaması gerekmektedir. Bunun yanında belediyenin maddi gücünün hesaba katılması ve belediyelerin daha fazla yardım almak amacıyla giderlerini yüksek gösterebileceklerinin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Ayrıca merkezi yönetimce yapılacak yardımların yerel yönetimleri dolaylı olarak vesayet yetkisi altına alma gibi amaçlarla kullanılmaması gerekmektedir.<sup>1043</sup>

Ancak Türkiye'deki uygulamalar göz önüne alındığında; devlet yardımlarının, belediyeleri merkezi yönetimin siyasal etkisine açık hale getirdiği ve netice olarak belediye ile merkezi yönetim arasındaki ilişkilerde partizanca yaklaşımların ortaya çıkmasına neden olduğu ileri sürülmektedir.<sup>1044</sup> Yardım fonları konusunda ise, belediyeler yönünden yapılan eleştirilerden en önemlisi, fonlara güvenerek belediyelerin borçlanması ve hazineyi zor durumda bırakmasına ilişkindir.<sup>1045</sup>

Bu nedenle Mahalli İdareler Fonu ve Belediyeler Fonu 4629 sayılı Kanun ile kaldırılmış ve sonra yerel yönetimlere yardım yapmak amacıyla bazı bakanlık ve kuruluş bütçelerine ödenekler konmuştur. Ancak bu ödeneklerin dağıtımı sırasında uygulanan yöntemler kamuoyu vicdanını rahatsız etmiş ve belediye başkanlarının bu kaynaklardan bir miktar pay alabilmek için günlerce Ankara'da bakanlıklarda dolaşmasına neden olmuştur. Ayrıca dağıtılan kaynakların bir kısmı amacına uygun kullanılmamış ve kaynak israfına yol açmıştır.<sup>1046</sup>

Kanun yapıcı bu tür olumsuzlukları görerek rasyonel olmayan esaslar ile dağıtılan genel amaçlı yardımdan vazgeçmiş ve 5779 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere Denkleştirme Ödeneği uygulamasına geçmiştir.

Buna göre, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine, belediyeler **Denkleştirme Ödeneği** olarak konulmaktadır. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarmaktadır. Bu ödeneğin %60'ı nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, %40'ı ise nüfusu 5.001-9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılmaktadır.

<sup>1043</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 359-360

<sup>1044</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 132

<sup>1045</sup> Toprak Z. (2006), a.g.e., s. 166

<sup>1046</sup> 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 6. madde Gerekeçesi. Erişim: [www.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0241.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0241.pdf)

Bu şekilde bir düzenleme ile hem kaynak israfının, hem de siyasi, bölgesel ve kişisel tercihlerle kaynak dağıtımının önüne geçilmeye çalışıldığı bildirilmektedir.<sup>1047</sup> Kanımca, pozitif ayrımcılık yapılarak, küçük ölçekli ve geliri yetersiz olan belediyelere bu şekilde ek bir ödenek tahsis edilmesi, bu belediyelerin mali özerkliğini güçlendirici bir etki yaratabileceğinden yerinde bir uygulamadır. Çünkü bu tür belediyeler, mali sorunlardan dolayı oldukça büyük yönetsel sorunlar yaşamaktadırlar. Bu uygulama mali açıdan kısmen bir rahatlatma yaşatabilecektir.

Yine aynı maddeyle, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından verileceği belirtilen paylar ve denkleştirme ödeneği dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulması yasaklanmıştır. Bu fonların kaldırılması ile fon yardımı yoluyla yerel yönetimler üzerinde dolaylı bir denetim sağlamaya çalışan bakanlık ve diğer yardım eden kuruluşların yerel yönetimler üzerindeki baskısı da kaldırılmış olacaktır.

Bu düzenlemeler Özerklik Şartı'nın dokuzuncu maddesinin beşinci fıkrasında belirtilen mali eşitleme yöntemlerinde takdir hakkının korunması ilkesine uygun düzenlemeler olarak göze çarpmaktadır. Türkiye paragrafı onayladığından bu şekilde bir düzenleme yaparken onayladığı paragrafı göz önünde bulundurarak bu tür bir düzenlemeye gittiği anlaşılmaktadır.

#### **III.2.2.16.1.4. Bağış ve Yardımlar**

Bu konuda, 40. madde ile bir düzenlemeye giden 5018 sayılı yasaya göre; her hangi bir gerçek veya tüzel kişi tarafından, kamu hizmetinin karşılığı olarak veya kamu hizmetleriyle ilişkilendirilerek bağış veya yardım toplanamamakta, benzeri adlar altında tahsilât yapılamamaktadır.

Bunun dışında, yapılan her türlü bağış ve yardımlar bütçeye gelir kaydedilmektedir. Nakdi olmayan bağış ve yardımlar, ilgili mevzuatına göre değerlemeye tabi tutularak kayıtlara alınmaktadır. Şartlı bağış ve yardımlar, dış finansman kaynağından sağlananlarda, 28.03.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, belediye başkanı tarafından uygun görülmesi kaydıyla, bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere

<sup>1047</sup> 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 6. madde Gereğesi. Erişim: [www.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0241.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0241.pdf)



açılacak bir tertibe ödenek kaydedilmektedir. Bu ödenekten amaç dışında başka bir tertibe aktarma yapılamamaktadır.

Bu ödeneklerden mali yılsonuna kadar harcamamış olan tutarlar, bağış ve yardım amacı gerçekleşinceye kadar ertesi yıl bütçesine devir olunarak ödenek kaydedilmektedir. Ancak bu ödeneklerden tahsis amacı gerçekleştirilmiş olanlardan kalan tutarlar, tahsis amacının gerçekleştirilmesi bakımından yetersiz olanlar ile yılı bütçesinde belirlenen tutarı aşmayan ve iki yıl devrettiği halde harcamayan ödenekleri iptal etmeye üst yönetici olan belediye başkanı yetkilidir. Bağış ve yardımlar kullanılmadığı veya amaç dışı kullanıldığı için geri istenildiği takdirde, bütçeye gider kaydıyla ilgisine geri verilmektedir. Şatlı bağış ve yardımın zamanında kullanılmaması nedeniyle doğacak zararlar ile amaç dışı kullanım nedeniyle yapılan harcamaların, sorumluluğu tespit edilenlere ödettirilmesi esası benimsenmiştir.

### **III.2.2.16.1.5. Belediyelerde Borçlanma**

Küreselleşme süreci çerçevesinde 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de gerçekleştirilen yapısal dönüşümlerle birlikte 1986 yılında kamu kredileri tüm kamu kuruluşları ölçeğinde kısıldığından yerel yönetimler de kamu dışı iç ve dış finansman kaynaklarından borçlanmaya başlamışlardır. Bu çerçevede gittikçe büyük miktarlarda dış kredi kullanılmış ve yerel yönetimlerin gelirlerine göre büyük boyutlara ulaştığı görülmüştür.<sup>1048</sup>

Borç kullanımı ve ödemelerinde mali prensiplerin sağlıklı bir şekilde oluşmamasının bir sonucu olarak; Hazine, garanti verdiği dış borçların geri ödemesinin önemli bir bölümünü üstlenmek zorunda kalmıştır. Nitekim, 1992-2002 döneminde Hazine toplam 4.950 milyon dolar borç ödemesi üstlenmiş, bu oran 2003 yılının ilk yarısında 5.131 milyon dolara ulaşmıştır.<sup>1049</sup>

5393 sayılı Kanun hazırlanırken, Kanun'un gerekçesinde de vurgulandığı gibi belediyelerin borçlanması ve bu borçların geri ödenmesinin ulusal ekonomi üzerinde yaratacağı etkiler ve Türkiye'nin uluslararası piyasalardaki itibarı dikkate alınmıştır. Bu nedenle çağdaş demokrasilerde de yaygın olarak başvurulduğu gibi, borçlanmanın bazı sınırlamalara tabi tutulmasında zorunluluk hissedilmiştir.<sup>1050</sup>

<sup>1048</sup> Doğanığit S. (Ocak-Mart 2001), a.g.m., s. 1-7

<sup>1049</sup> Toprak Z. (2006), a.g.e., s. 172

<sup>1050</sup> 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Genel Gereğçesi. Erişim: [www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf](http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf)

Yerel yönetimlerin dış borçlanması 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu'nun getirdiği hükümler ve sınırlamalar çerçevesinde yapılmaktadır. İç borçlanma ise başta İller Bankası ve bankalar olmak üzere iç finans kurumlarından elde edilen kaynakları kullanmak şeklinde olmaktadır. Bunların dışında yerel yönetimler çeşitli kamu kurumlarına (Sosyal Güvenlik Kurumları, KİT'ler gibi) ve kendi aralarında birbirlerine olan mali yükümlülükleri yerine getirmemek suretiyle de bir anlamda borç kullanmaktadırlar.<sup>1051</sup>

5393 sayılı Kanun'a göre belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre iç ve dış borçlanma yapabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedir.

### III.2.2.16.1.5.1. Dış borçlanma

Dış borçlanma belediye hizmetlerinin toplam kalitesini çağdaş ve sorunsuz bir kent yaşamının öngördüğü düzeye yükseltmek için bir finansman modeli olarak kullanılmaktadır.<sup>1052</sup> Kullanılan dış kredi, uluslararası kuruluşlar, devletler, ticari bankalar ve tahvil piyasaları olmak üzere dört farklı kaynaktan alınmaktadır. Bunlar arasında en çok kullanılan kaynak ticari bankalar ve ikinci olarak devletler olmuştur. Genel olarak devletlerden ve uluslararası kuruluşlardan alınan krediler, ticari bankalardan ya da daha doğru deyişle uluslararası para piyasalarından alınan kredilere oranla daha uygun koşullarda sağlanmaktadır.<sup>1053</sup> Dünya bankası ve Avrupa İskân Fonu gibi kuruluşlar bu uluslararası kuruluşlara örnek olarak verilebilir.<sup>1054</sup>

Belediye Kanunu'na göre belediyelerde dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde **sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı** amacıyla yapılabilmektedir.

Yapılacak borçlanmada cari harcama ve yatırım harcaması arasındaki ayrımı ortaya koyacak bu sınırlama sadece dış borçlar açısından kısmen getirilmektedir. Hâlbuki birçok gelişmiş ülke örneklerinde<sup>1055</sup> olduğu gibi borçlanmaların esas olarak yerel idarenin varlık yapısını arttıran, geliştiren alanlar için yapılması gerekmektedir.

<sup>1051</sup> Yılmaz H H. (Ekim-Aralık 2004), a.g.m., s. 3-40

<sup>1052</sup> Doğanyigit S. (Ocak-Mart 2001), a.g.m., s. 1-7

<sup>1053</sup> Güler A B. (1998), a.g.e., s. 209

<sup>1054</sup> Doğanyigit S. (Ocak-Mart 2001), a.g.m., s. 1-7

<sup>1055</sup> Bu şekilde nitelendirilen ülke örnekleri için bkz. Yılmaz H H. (Ekim-Aralık 2004), a.g.m., s. 3-40

Ancak, çok sınırlı durumlarda cari harcamalar için borçlanma imkânı getirilmelidir.<sup>1056</sup> Bu anlamda dış borç alanında getirilen kısıtlama yerinde bir kısıtlama olup, iç borçta bu kısıtlamanın uygulanmaması bir eksiklik olarak düşünülebilir.

09.04.2002 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile borç ve alacak yönetimi anlamında büyük bir reform yapılmıştır. Bu kanun, mali disiplinin sağlanması, dağınık bir yapıya sahip olan kamu borç mevzuatının tek bir çatı altında toplanması, borçlanma ve nakit yönetimde etkinlik sağlanması gibi konularda kamuya önemli yararlar sağlamıştır.<sup>1057</sup>

4749 sayılı Kanun'un ilk maddesine göre Hazine; kendi garantörlüğü altında yapılacak olan dış borçlanmalarda; ülkenin kalkınma hedeflerini dikkate almak, piyasalarda güven ve istikrarı korumak ve makro ekonomik dengeleri gözetmek zorundadır.

Hazine'nin dış borçlanma konusunda güvence vermesine ilişkin esaslar, 2002 yılında, 4749 sayılı Yasa uyarınca çıkarılan Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik ile anakent belediyeleri, öteki belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlarla başka yerel yönetim kuruluşlarının, yabancı ülkelerden, ülkelere oluşturulan birliklerden, resmi finansman fonlarından, uluslararası ve bölgesel kuruluşlardan, uluslararası anamal ve finansman piyasalarında iş görmekte olan yatırım bankaları ile öteki bankalardan, satıcı ve alıcı kredisi sağlayan kuruluşlar ile firmalardan ya da bunların tek tek her birinden kredi sağlayabileceklerini göstermektedir.<sup>1058</sup>

4749 sayılı Kanun'un 8. maddesinde de hazine garantileri ve garantisiz borçlar için izin alınması konuları düzenlenmektedir. Buna göre; Hazine garantileri sağlanmasına ve sağlanan Hazine garantilerinin şartlarında değişiklik yapılmasına ilişkin her türlü hazırlık, temas ve müzakereler Müsteşarlık tarafından yürütülüp sonuçlandırılmaktadır. Dış finansman ile gerçekleştirilecek projelerin yatırım programındaki yeri ve önceliği hususunda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın görüşü alınmaktadır.

İl özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler, kendilerine ait tüzel kişilerin ve/veya kendilerine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz

<sup>1056</sup> **Yılmaz H H. (Ekim-Aralık 2004)**, a.g.m., s. 3-40

<sup>1057</sup> **Arıkboğa Ü. (2008)**, a.g.e., s. 270

<sup>1058</sup> **Keleş R. (2006)**, a.g.e., s. 365

kuruluşlar ile kendilerinin veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu özel idare şirketleri ile belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağından Hazine garantisi altında sağladıkları dış finansman imkânlarına ilişkin her türlü yükümlülüklerden ve bu yükümlülüklerin aksatılması neticesine doğmuş olan ve doğabilecek Hazine alacaklarının geri ödenmesinden müteselsilen sorumludurlar. Bu kapsamda akdedilen dış kredi anlaşmalarından ortaya çıkan her türlü geri ödeme yükümlülüğü tamamlanıncaya kadar borçlu kuruluş, borcun geri ödenmesi süresince meydana gelebilecek her türlü idari değişikliklere ve yeni görevlendirmelere bağlı olmaksızın, borcun geri ödenmesinden sorumlu tutulmuştur.

Kredi borçlusunu kuruluşlar, Hazine garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödemeler için gereken tutarı yılı bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmakla mükelleftirler. Dış borçların ödenmesinde aksamaya sebebiyet verdiği tespit edilenlere bu aksamadan doğan zarar ölçüsünde rücu olunmaktadır.

Borçlu belediye, bütçesinde yeterli kaynak ayırmış olmakla birlikte, beklenmeyen nakit akışlarına bağlı olarak ortaya çıkan mali güçlükleri aşmak için gereken azami çabayı gösterdiği halde mali imkânlarının ödemekle mükellef olduğu taksitin geri ödenmesinde yetersizliği durumunda yukarıda belirtilen ilgili yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara uyulması kaydıyla Hazine tarafından borcun üstlenilmesini talep edebilmektedir.<sup>1059</sup>

Belediyelerin hazine garantisi olmaksızın herhangi bir dış finansman kaynağından sağlayacağı her türlü dış imkân ile söz konusu kuruluşların diğer kurum ve kuruluşlar lehine verecekleri garantiler Müsteşarlığın iznine tabi tutulmuştur. Bu iznin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmemektedir. Hazine, kamu veya özel kurum ve kuruluşlarının yurt içi piyasalardan yapacağı borçlanmalarda garanti veya kefalet verememektedir.

Hazine Müsteşarlığı tarafından Uluslararası Kredili İhale (UKİ) izni verilen ve/veya uluslararası kuruluşlar ve yabancı hükümetlerden sağlanan kredilerle finanse edilen kamu projeleri için Hazine Geri Ödeme Garantisi Verilmesi ile Hazine Garantisi verilmesine ilişkin hususların düzenlendiği yönetmeliğe göre, tebliğ çerçevesinde dış

<sup>1059</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 584

finansman gerektiren projelerde UKİ'ye çıkmak esastır. Ancak, uluslararası kuruluşlar ve yabancı hükümetlerden sağlanan finansman imkânları kapsamında ilgili anlaşmaların hükümleri geçerlidir.<sup>1060</sup>

4749 sayılı Kanun'un ve tamamlayıcı mevzuatının hükümleri incelendiğinde mevcut halleri ile mahalli idarelerin dış borçlanmasının oldukça sıkı kurallara tabi olduğu denetim mekanizmaları ile somut kriterlere dayalı kredi izin müessesesi ile mahalli idare dış borçlanmasına (garantili veya garantisiz) sınırlar getirildiği söylenebilir.<sup>1061</sup>

Belediyelerde bir diğer yatırım finansman aracı olarak tahvil ihracı öngörülmektedir. Büyük projelerin finansmanında proje kredileri yetersiz kaldığından dış piyasalarda tahvil ihracı yoluyla kaynak sağlanması, daha avantajlı olabilmektedir. Ancak, Ankara Büyükşehir Belediyesi dışındaki belediyelerce bu borçlanma yönteminin daha kullanılmadığını belirtmek gerekir.<sup>1062</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen sınırlamaya göre de, tahvil ihracı, sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için yapılabilmektedir.

Belediyelerin uluslararası sermaye piyasalarında satılmak üzere tahvil ihraç edebilmeleri için, öncelikle uluslararası sermaye piyasalarında faaliyet gösteren bir aracı kurum ile anlaşmaları gerekmektedir. Bu aracı kuruluş belediyenin ya da ilgili kuruluşlarının kurumsal yapısını mali ve idari olarak ayrıntılı incelemekte; belediyenin gelir ve giderleri, yatırımları, hesapları, organizasyonu, yönetilme şekli, kurusallığı ve prestiji dikkatle analiz edilmektedir. Belediyenin ve uluslararası piyasanın gelecekteki durumlarına dair olası tüm senaryolar incelendikten sonra, bu süreç sonunda karar verilen fiyattan, karar verilen miktarda tahvil çıkarılarak ihraç edilebilmektedir.<sup>1063</sup>

### III.2.2.16.1.5.2. İç borçlanma

Belediyeler, para ve sermaye piyasalarından ve gerçek ve tüzel kişilerden borç alabilmektedir. İç borçlanmalar bazı kamu ve özel ticari bankalardan kredi kullanarak, tahvil çıkararak veya özel kişilerden borç alarak gerçekleştirilmektedir. Ancak, esas itibarıyla borçlanma kaynağı İller Bankası'dır.<sup>1064</sup> İller Bankası, yerel yönetimlerin

<sup>1060</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 585-586

<sup>1061</sup> Yılmaz H H. (Ekim-Aralık 2004), a.g.m., s. 3-40

<sup>1062</sup> Doğanığiit S. (Ocak-Mart 2001), a.g.m., s. 1-7

<sup>1063</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 587

<sup>1064</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 580

sermaye yatırımları konusunda ortaya çıkmış bir finansman modelidir ve bu modelin ülkemize özgün olduğu söylenebilir.<sup>1065</sup>

Kurtuluş Savaşı'ndan sonra başlatılan kalkınma hamlesi çerçevesinde, yerleşim birimlerimizin özellikle de imar faaliyetlerini finans etmek üzere, 11.06.1933 tarihinde 2301 sayılı Kanun'la, 15 milyon sermaye ile "Belediyeler Bankası" kurulmuştur.<sup>1066</sup>

Belediyeler Bankası'nın göstermiş olduğu birçok yararlı faaliyetinin sadece belediyelere inhisar eden çerçeveden çıkarılarak memleket çapında bir faaliyet alanına yönelmesinin yurda sağlayacağı büyük yararlar göz önüne alınarak Belediyeler Bankası kaldırılmış ve onun yerine, 13.06.1945 tarih ve 4759 sayılı Kanun ile İller Bankası kurularak faaliyete geçmiştir.<sup>1067</sup> Belediyeler Bankası kentsel, İller Bankası ise yerel altyapı yatırımlarının finansmanı ve gerçekleştirilmesinde tekel konumunda etkinlik göstermiştir.<sup>1068</sup>

İller Bankası'nın organları; genel kurul, denetçiler, yönetim kurulu ve genel müdür olarak sayılabilir. Genel kurul, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca, üç kümeye ayrılan iller arasından, her yıl sıra ile İl Genel Meclislerince seçilecek birer üyeden toplam 22, belediye meclislerince kendi üyeleri arasından seçilecek birer üyeden toplam 22 üye ve köyün İhtiyar Kurullarınca kendi aralarından seçilecek birer üyeden oluşur. Ayrıca, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık, Ticaret ve Sanayi, Tarım ile Bayındırlık ve İskân Bakanlıkları'nın ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın birer temsilcisi de Genel Kurul'un üyesidirler. Her yıl Nisan ayında toplanan Genel Kurul'a Bayındırlık ve İskân Bakanı ya da vekili başkanlık etmektedir.<sup>1069</sup>

Banka'nın genel müdürü, İçişleri Bakanı'nın inhası, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onaması ile tayin olunur. Yönetim kurulu, üçü Bayındırlık ve İskân Bakanı, biri Maliye Bakanı tarafından önerilip, Başbakan, Maliye ve Bayındırlık ve İskân Bakanı'nın imzalarını taşıyan ortak kararname ile atanmaktadır. Genel müdür yönetim kurulunun başkanıdır. Denetçiler ise biri genel kurul diğeri ise Bayındırlık ve İskân Bakanı tarafından bir hesap yılı için seçilmektedir.<sup>1070</sup>

İller Bankası'nın temel amacı, yerel yönetimlerin ve bu idarelerin kuracakları

<sup>1065</sup> Berk A. İller Bankası ve Yerel Yönetimler. Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart 2003, S. 48, s. 75-92

<sup>1066</sup> Toprak Z. (2006), a.g.e., s.341

<sup>1067</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 344

<sup>1068</sup> Güler A B. (1998), a.g.e., s. 205

<sup>1069</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 392

<sup>1070</sup> Toprak Z. (2006), a.g.e., s. 354-355

birlikler ile adı geçen idarelere bağılı tüzel kişiliğı haiz olan veya olmayan katma bütçeli idare ve kurumların finansman sorunlarına yardımcı olmak ve imar ve altyapı işleriyle uğraşmaktır. Bankanın ortakları yerel yönetimlerdir. İl Özel İdareleri, belediyeler ve köyler banka sermayesine katılmaktadırlar. Banka, sermayesini kamu hukuku kuralları ve denetimi dışında kullanma yetkisine sahip özel hukuk tüzel kişisi olarak yerel yönetimlere kredi vermekte, mali ve teknik aracılık yapmaktadır. Banka işlemleri, Devlet İhale Kanunu'na, Genel Muhasebe Kanunu'na ve Sayıştay denetimine tabi değildir.<sup>1071</sup>

İller Bankası'nın yerel yönetimlere mali kaynak sağlama işlevleri genel olarak iki ana grupta toplanmaktadır. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden sağlanan pay ve yardımların tahsis ve dağıtım işlemleri iken, ikincisi ise yerel yönetimlere açılan kredilerdir.<sup>1072</sup> Aslen kredi faaliyetlerini yürütmesine karşın, ilgili mevzuatında var olmasına rağmen pek az uygulanan diğere mali işlemler ise tahvil çıkarma, sigortacılık, kefillik ve aracılık faaliyetleridir.<sup>1073</sup>

İller Bankası, yerel yönetimlerin yapacakları mahalli kamu hizmetleriyle ilgili tesisler, yapılar ve öteki işleri meydana getirebilmelerini kolaylaştırmak; kent, kasaba ve köylerin kuruluş ve imarı yolundaki plan ve programların gerçekleştirilmesini desteklemek amacıyla bunlara kendi tüzüğünde yazılı esas ve koşullara göre kredi sağlamakla yükümlüdür.<sup>1074</sup>

İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğı'nin değışik 12. maddesine göre uzun vadeli krediler; yatırım programında yer alan her türlü yapım işleri için azami 10 yıllığına, yatırım programında yer almayıp, yerel yönetimlerin ihale yoluyla yapılacak yapım işleri için azami 5 yıllığına ve yatırım programında yer alıp almadığına bakılmaksızın, yerel yönetimlerin kendilerince yapılacak ya da ihale yoluyla yaptıracakları işlerle ilgili veya ihtiyaç duydukları her türlü gayrimenkul, malzeme, donanım, araç ve gereç veya hizmet alımları için azami 3 yıllığına verilmektedir. Kısa vadeli krediler ise yıllık yatırım programında olup olmadığına bakılmaksızın, yerel yönetimlerin kendilerince veya ihale yoluyla yaptıracakları işler konusunda çıkacak ek finans ihtiyaçlarının karşılanması, satın alınacak her türlü malzeme, ekipman ile araç ve

<sup>1071</sup> Berk A. (Ocak-Mart 2003), a.g.m., s. 75-92

<sup>1072</sup> Berk A. (Ocak-Mart 2003), a.g.m., s. 75-92

<sup>1073</sup> Yaş H, Bozlağan R. İller Bankası ve Yeniden Yapılandırılması. Bozlağan R, Demirkaya Y. Türkiye'de Yerel Yönetimler.1. Basım, Nobel Yayınları, Ankara, 2008, s. 306

<sup>1074</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e. s. 254-255

gereç bedelleri ve kamu hizmetlerinin karşılanması amacıyla verilebilmektedir. Kısa vadeli kredilerde vade azami 12 aydır.<sup>1075</sup> Banka, Avrupa İskân Fonu ve Geliştirme ve Destekleme Fonu'ndan temin etmek suretiyle uzun vadeli krediler açabilmektedir.<sup>1076</sup> Kısa vadeli krediler ise genellikle Banka'nın kendi kaynaklarından sağlanabilmektedir.

Kredi talebinde bulunan idarenin talep etmiş olduğu kredi miktarının tamamı verilmeyebilir. Yerel yönetimlere açılacak gerek uzun gerekse kısa vadeli kredinin miktarı, kredi talebinde bulunan yerel idarenin yasal payı, diğer gelirleri ve kredinin geri dönüş kabiliyeti dikkate alınarak proje bazında Banka Yönetim Kurulu'na belirlenmektedir.<sup>1077</sup>

Ayrıca bu konuda 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen sınırlamaya göre, İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddetmektedir.

Bu hükümlerle, İller Bankası'na, belirtilen durumda belediyelerin kredi başvurularını reddetme zorunluluğu getirilerek Banka'ya risk üstlenme imkânı verilmemiştir.<sup>1078</sup>

İller Bankası'nın teknik yardım fonksiyonunun kapsamına dâhil bulunan işler ise; yerel yönetimlere ve istemleri üzerine onlara bağlı kurumlara harita, plan, etüt ve proje yapmak ya da yaptırmak, bunların meydana getirecekleri tesis ve yapılardan mahallince yaptırılmasına imkân bulunmayan ya da toplu olarak yaptırılmasında yarar bulunanları yıllık yatırım programları içinde gerçekleştirmek, bankadan alınan kredilerle yapılan işlerin fenni gözetimi ve denetimi istem ve imkânlara göre üzerine almak, yerel yönetimlere ve onlara bağlı kurumlara gerekli olacak makine, alet ve edevatı, banka olanakları yeterli olmak kaydıyla, mahalli idarelere satmak ya da kiralamak, bütün bu görevleri yerine getirmek için her türlü araç ve malzemeyi sağlamak ve bu işler için gerekli tesisleri doğrudan doğruya ya da ortaklık yolu ile gerçekleştirmek, bu konuda yapılacak işlere gerekli görülürse ortaklık etmek olarak belirtilebilir.<sup>1079</sup>

Bankanın sermayesi; İl özel idareleri ile belediyelerin yıllık gelirleri hâsılatının

<sup>1075</sup> Yaş H, Bozlağan R. (2008), a.g.e., s. 302-303

<sup>1076</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 582

<sup>1077</sup> Yaş H, Bozlağan R. (2008), a.g.e., s. 303

<sup>1078</sup> Yaş H, Bozlağan R. (2008), a.g.e., s. 305

<sup>1079</sup> Nadaroğlu H. (2001), a.g.e. s. 255



%5'i, il özel idareleriyle belediyelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların ve birliklerin bağlı olduğu idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerinden gelir vergisi çıktıktan sonra kalan safi kazançların %5'i, Banka'nın safi kârından köy idareleri sermaye payı olarak ayrılacak %30'lar, bütçeden veya herhangi bir yerden yapılacak her türlü yardımlar, belli tahsis yeri gösterilmeksizin veya sermayeye katılmak üzere yapılacak bağışlar ve özel kanunlarla banka sermayesine eklenmek üzere sağlanacak para ve mallardan oluşmaktadır.<sup>1080</sup>

İller Bankası başlangıçta Belediyeler Bankası olarak kurulduğu ve kaynaklarının tamamına yakın bir kısmı yerel yönetimlerin kaynaklarından sağlandığı halde, bankanın yönetiminde yerel yönetimler değil, merkezi yönetim etkindir. Bunun anlamı şudur; yerel yönetimler kendi kaynaklarını, merkezi yönetimin izniyle, kredi ya da teknik yardım şeklinde kullanabilmektedir. Banka ile yerel yönetimler arasındaki yoğun ilişkiler, adaletli bir görev dağıtımını amaçlayıcı biçimde yeniden düzenlenmelidir.<sup>1081</sup>

Bir diğer ifadeyle, İller Bankası, yerel yönetimler için yaşamsal önemi olan, mali ve teknik hizmetler üstlenmiş bir bankadır. Bankanın bu imkânlarından en fazla yararlanan idareler ise belediyeler olmuştur. Ancak, yerel yönetimlerimizin 2. Dünya Savaşı öncesindeki durumu göz önünde bulundurularak kurulmuş bulunan örgüt çatısı merkezi yönetimin ölçüsüz temsiline olanak veren bir yapıdadır ve bankanın genel kuruluna yerel yönetimlerin katılım eksikliği göze çarpmaktadır.<sup>1082</sup>

Bankanın merkezi yönetim bütçesi kaynaklarına bağımlılığı, onun belediyeler için uzun vadeli kredi sağlama konusundaki etkenliğini ciddi olarak sınırlamaktadır. Uzun vadeli kredilerin faiz oranlarını anapara maliyetini karşılayacak düzeyde saptaması için Banka'ya izin verilmemektedir. Banka, yerel yönetimlerin projelerinin maliyetini hesap etme konusunda yetersizdir. Projeler ile beraber uygulamaya da sahip çıktığı için belediyelerin güçlenmesine engel olmaktadır. Banka, yatırım kararı almada özerk davranmamakta bu konuda politik müdahaleler olmaktadır. Banka, yerel yönetimlere ait işlerde ilgili idarelere hiç hesap vermemektedir. Ayrıca bankacılık işlemlerinin de yok denecek kadar az sınırlı olması bir eksikliklerdir.<sup>1083</sup> Bu nedenle İller Bankası'nın günün işlev ve koşullarına uygun olarak yeniden organize edilmesi ve

<sup>1080</sup> Tortop N, Aykaç B, Yayman H, Özer M A. (2006), a.g.e., s. 345

<sup>1081</sup> Berk A. (Ocak-Mart 2003), a.g.m., s. 75-92

<sup>1082</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 395

<sup>1083</sup> Berk A. (Ocak-Mart 2003), a.g.m., s. 75-92

güçlendirilmesi gerekmektedir.<sup>1084</sup>

Günümüzde İller Bankası'nın yapısını ve işleyişini büyük ölçüde değiştirecek bir düzenleme üzerinde durulmuş ve İller Bankası Kanun Tasarısı oluşturulmuştur. Bu tasarı genel olarak Banka'yı Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlı bir kuruluş olmaktan çıkarıp, Başbakanlığa bağlı bir kuruluş haline getirmektedir. Yerel yönetimler bankanın ortağı olmaktan çıkarılmakta ve sermaye tamamıyla Hazine'ye geçirilmektedir. Bunun yanında Banka'nın yönetim ve denetim kurullarının oluşumunda ve yapısında da değişikliklere gidilmiştir. Yeni tasarı ile İller Bankası, Bankacılık Kanunu'na tabi, bunun gereklerini yerine getiren, çağdaş bankacılık ilkelerine göre faaliyette bulunan ve konusunda uzmanlaşmış bir kalkınma ve yatırım bankasına dönüştürülmesi hedeflenmiştir.<sup>1085</sup>

Belediyelerin borçlanmaları konusunda 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilmiş olan genel sınırlamalar da bulunmaktadır.

Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden daha fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan miktarını aşamayacaktır. Ancak belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar bu miktarın toplanmasında dikkate alınmayacaktır. Bu konuda dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığı'nın görüşünün alınması gerekli kılınmıştır.

Ayrıca belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan miktarının yıl içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; %10'unu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapabilecektir.

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 70. maddesinin 5. bendinde ikrazlar ve istikrazlar demek suretiyle belediye meclisine borç alıp verme konusunda yetki verilmekteydi. Ancak borç alıp verme süresi 25 yılı aşacaksa, 72. maddeye göre il idare

<sup>1084</sup> Karaarslan M. (2008), a.g.e., s. 162

<sup>1085</sup> Yaş H, Bozlağan R. (2008), a.g.e., s. 309-310

kurulunun, görüşü, vali ve Danıştay'ın da uygun görmesi gerekmektedir. 5393 sayılı Kanunda da 18. maddenin (d) bendinde borçlanmaya karar verme yetkisinin belediye meclisinde olduğu belirtilmektedir. Ancak yukarıda da açıklandığı şekilde 25 yılı aşan borçlanmalara ilişkin prosedür kaldırılmış ve bunun yerine daha kapsamlı düzenlemeler getirilmiştir. Belediyelerin borç vermesine yani istikraza yönelik ise her hangi bir düzenleme yapılmamıştır. Borçlanmanın türü ve niteliğine göre görüş alma ve onay hususunda İçişleri Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır.<sup>1086</sup>

Ayrıca 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu borçlanma esaslarına uyulması hususunda da oldukça ciddi görünmektedir. Buna göre Kanun'da belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümlerinin uygulanacağını belirtmektedir.

Belediye, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tablolarını üçer aylık dönemler halinde İçişleri Bakanlığı'na, Maliye Bakanlığı'na, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na ve Hazine Müsteşarlığı'na göndermektedir. Böylelikle belediye bu konuda dört ayrı makam tarafından denetlenebilmektedir.

Belediyelere 5393 sayılı Yasa kapsamında borç ve alacakların takas ve mahsubu imkânı da getirilmiştir. Bu konunun düzenlendiği 72. maddeye göre, 4749 sayılı Yasa kapsamındaki Hazine alacakları hariç olmak kaydıyla, belediyenin genel bütçeli kuruluşlardan, sosyal güvenlik kuruluşlarından, mahalli idarelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından olan özel hukuk ve kamu hukukuna tabi alacak ve borçları takas ve mahsup edilebilmektedir. Bu amaçla kurum ve kuruluşların bütçelerine yeterli ve gerekli ödeneğin konması zorunlu kılınmıştır.

### **III.2.2.16.2.Yeni Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme**

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin Türkiye ile ilgili almış olduğu (176) nolu Tavsiye Kararı'nda; birkaç büyük belediye haricinde Türkiye'de yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yerel otonomi için hala önemli bir problem olduğu ve yerel yönetimlerle ilgili gelir yasasının hala çıkarılması gereken önemli bir eksiklik olarak durduğu belirtilmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin büyük bir

<sup>1086</sup> Aşgın İ H. (2006), a.g.t., s. 83

bölümünün sorumluluğu ile orantılı olarak yeterli mali kaynağa sahip olmadığı ve bunları serbestçe harcayamadıkları vurgulanmaktadır. Kongre; yerel olarak belirlenen vergi ve ücretlerden daha çok merkezi hükümet yardımlarına aşırı bağımlılık olduğunu beyan etmektedir. Tavsiye olarak, küçük belediyelerin hükümet yardımlarına aşırı bağımlılıklarını kademeli olarak azaltılmasını ve yerel yönetimlere kendi vergi ve ücretlerini belirleyebilme imkânının tanınması gerektiğini belirtmektedir.<sup>1087</sup>

Bu eleştirilerin yanında, yerel yönetimlerin gelirlerine ilişkin mevzuat arasında bir bütünlük bulunmadığı gibi, zaman içinde yapılan ekleme ve değişikliklerden dolayı bu kanunların kendi içlerindeki tutarlılık da kaybolmuştur. Mükerrer hükümler ve eklenen geçici maddeler ile istisna ve muafiyetler uygulamada önemli sorun oluşturmaktadır. Sık sık yapılan değişikliklerle veri istikrarı kaybolmuş, istisna ve muafiyetlerin genişliği vergi tabanını önemli ölçüde daraltmıştır. 2005 yılı başında 2464 sayılı Kanun'da yapılan güncelleme dışında yerel vergilerin enflasyon karşısında gelir yaratma kapasitesi çok düşük kalmış ve yönetim maliyeti yükselmiştir. Bu durumu gidermek için belediyeler güçlerinin çok ötesinde borçlanma yoluna gittikleri gibi, kanuni bir temele dayanmayan kaynak oluşturma ve gelir toplama yöntemlerine başvurmuşlardır.<sup>1088</sup>

Yakın zamanlarda bu eksiklikler görülerek, Hükümet tarafından çıkarılmak istenen yeni belediye gelirleri kanunu üzerinde çalışmalar yapılmış ve tasarı metni düzenlenmiştir. Bu tasarı hayata geçirildiği takdirde belediyelerde var olan gelir yetersizliği ve mevzuatın karmaşıklığının giderilmesi öngörülmektedir.

Tasarıda, Anayasa'nın 73. maddesi gereği vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı ve kanunda belirtilen sınırlar içinde kalmak kaydıyla miktar ve oranları belirleme yetkisinin sadece Bakanlar Kurulu'na verilmesi nedeniyle, 2464 sayılı Kanun'dan farklı olarak bu vergilerin oran ve miktarlarını belirleme yetkisi ilgili meclislere bırakılmamış, yine tek bir oran veya miktar belirlenmiştir. Ancak, maktu olarak düzenlenen vergi ve harçlar bakımından İçişleri Bakanlığı tarafından illerin ve belediyelerin beş gruba ayrılması hükme bağlanmış, ayrıca belediye sınırları içindeki alanlar ile bu yerler dışındaki alanların üç dereceye ayrılması konusunda meclislere yetki verilmiştir. Böylece maktu vergi ve harçların ödenmesinde ekonomik ve sosyal

<sup>1087</sup> Esen A. (Mayıs 2006), a.g.m.

<sup>1088</sup> İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı, Genel Gerekeçesi.

Erişim: <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/il%20ozel%20idaresi.doc>

gelişmişlik bakımından hem bölgeler arasında hem de bölgelerin kendi içinde adalet sağlanmaya çalışılmıştır.

Yerel gelir, yerel yönetimlerin verginin matrahı ve oranı üzerinde belirleyici yetkisi olan gelirler şeklinde tanımlanmaktadır. Bu çerçevede Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olduğu söylenememektedir. Bu nedenle belediyelere, vergi, harç ve benzeri yükümlülüklerde en azından alt ve üst sınırlar çerçevesinde gelirlerini belirleme yetkisinin verilmesi gerekmektedir. Anayasa’nın 73. maddesi bu uygulamayı imkânsız kıldığından, etkin ve esnek bir gelir yapısı için Anayasa’da bir değişiklik yapmak zorunlu hale gelmektedir.<sup>1089</sup> Yapılacak Anayasal değişiklikten sonra Belediye Gelirleri Yasası’nın daha doğru şekilde çıkarılması mevcut problemlerin çözümünde daha sağlam bir dayanak oluşturacaktır.

Tasarıda daha önce değişik kanunlarda yer alan il özel idaresi ve belediye gelirleri bir arada ve sistematik bir şekilde düzenlenmiştir. Gelirler öz gelirler ve merkezi bütçeden transferler olarak iki ana kategori halinde düzenlenmiştir. Öz gelirler gurubunda vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları ve ücretler yer almaktadır. Emlak vergisi tamamen yerel bir vergi olarak düzenlenmiş ve yerel vergi sistemi içine alınmıştır. Mevcut Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Elektrik ve Gaz Tüketim Vergisi olarak değiştirilmiş, doğal gaz ve likit petrol gaz tüketimi vergi kapsamına alınarak vergi tabanında bir genişleme sağlanmaya çalışılmıştır. Konaklama vergisi adı altında yerel yönetimlere yeni bir vergi sağlanmaya çalışılmış, bu doğrultuda turist çeken yörelere ek bir kaynak oluşturulmaya çalışılmıştır. Bunun yanında Yangın Sigortası Vergisi ile Haberleşme Vergisi vergi potansiyelini kaybettiği düşüncesiyle kaldırılmıştır.

Halen alınmakta olan harçlar tamamen kaldırılarak ya da yeniden düzenlenerek; Geçici Kullanım Harcı, İnşaat Harcı, Yapı Kullanma İzni ve Cins Değişikliği Harcı ve İşyeri Açma İzni Harcı adı altında dört başlık altında toplanmıştır. Bu harçlar dışında da diğer çeşitli harçlar olarak, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, İmar ile İlgili Harçlar, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı ve Kayıt ve Suret Harcı gibi gelirler öngörülmüştür. Harcamalara katılma payları aynen korunmuştur. Birçok konudaki harçların kaldırılmasından sonra bu harçların ücretlere konu olması öngörülmüş bu sonuçla ücret gelirlerinde bir artış sağlanmaya çalışılmıştır.

<sup>1089</sup> Güner A, Yılmaz S. (Ekim 2004), a.g.e.,

İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı ile öngörülen Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi hakkındaki genel ilkeler ise 2008 yılında yasalaşan 5779 sayılı Kanun'da ciddi bir değişime uğramadan korunmuştur. Yukarıda bu Kanun detaylı olarak açıklandığı için burada ayrıca yer verilmeyecektir.

Bir yandan belediyelerin öz gelirlerini arttırmaları gerekliliği üzerinde durulurken, diğer yandan da belediyelerde ki kaynak israfı üzerinde de durmak gerekir. Kaynakların rasyonel kullanımı ile belediyeler ciddi bir gider miktarından kurtulacak bu durum da belediyelerde mali yükün hafiflemesine neden olacaktır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen esaslar çerçevesinde belediyelerin mali yönden denetimi, rasyonel ve etkin esaslara bağlandığından bu konuda önemli bir mesafenin kat edildiği söylenebilir.

### **III.2.2.16.3. Belediyenin Giderleri**

5393 sayılı Kanun'da belediyelerin giderleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,
- b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,
- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,
- f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,
- g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,
- h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri,
- i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,
- j) Dava takip ve icra giderleri,
- k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,

- l) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,
- m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,
- n) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- o) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler,
- q) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar,
- r) İmar düzenleme giderleri,
- s) Her türlü proje giderleri.

Genel olarak belirtilirse belediyelerin giderleri; cari harcamalar, yatırım harcamaları, sermaye teşkili ve transfer harcamaları adı altında üç başlıkta toplanabilmektedir.

Cari harcamalar; belediyelerin genel işleyişini sağlamak ve hizmetlerini aksatmadan yürütmek için yaptığı harcamalar olup, personel giderleri, her türlü hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları gibi kalemlerden oluşmaktadır. Yatırım harcamaları; belediyelerin yapmış olduğu her türlü alt yapı, bakım ve onarım giderlerini içeren harcamalardır. Sermaye teşkili ve transfer harcamaları ise; kamulaştırma ve bina satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, iktisadi, mali ve sosyal transferler ile borç ödemeleri gibi kalemlerden oluşmaktadır.<sup>1090</sup>

1980-2001 yılları arasındaki belediye harcamalarının gider türlerine göre dağılımına bakıldığında; ortalama giderlerin %45'ini cari harcamaların oluşturduğu ve bu oranın yıllara göre minimum %35 ile maksimum %66 arasında değiştiği, ortalama giderlerin %29'unu yatırım harcamalarının oluşturduğu ve bu oranların yıllara göre %22 ile %46 arasında değiştiği ve ortalama giderlerin %26'sını ise transfer harcamalarının oluşturduğu ve bu oranlarında bu yıllar arasında %12 ile %39 arasında değiştiği görülebilmektedir.<sup>1091</sup>

Belediyelerin harcamalarında ağırlık cari giderlerdedir. Son dönemde yatırım

<sup>1090</sup> **Güdük M.** Yerel Özerklik Açısından Belediyelerin Mali Yeterliliği. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, **2007**, s. 153

<sup>1091</sup> **Açıkgöz E.** Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin. Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, **2007**, s.79

nitelikli harcamalar özellikle dış proje kredisi kullanımındaki artışla birlikte mahalli idarelerin toplam harcamaları içinde önemli bir yer tutmaya başlamıştır.<sup>1092</sup>

#### III.2.2.16.4. Belediye Bütçesi

Belediye bütçesi, belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanır. Belediyenin **mali yıl ve izleyen iki yıl** içindeki gelir ve gider tahminlerini göstermesi gereken bütçe, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin vermektedir. Bütçe yılı devlet mali yılı ile aynıdır. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları da eklenmektedir. Bütçe dışı harcama yapılmasına izin verilmemektedir. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler,<sup>1093</sup> bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu tutulmuştur.

Belediye bütçelerinde de önce gelirler tahmin edilmekte, sonra giderler öncelik sırasına konularak bütçenin denklığı sağlanmaktadır. Belediye bütçesinde ilk önce zorunlu giderlerin karşılanması esastır. Zorunlu giderler karşılanmadıkça isteğe bağlı giderlere yer verilmez. Bu nedenle, önce gelirlerin tahmini, sonra da giderlerin gelirlere göre ayarlanarak bütçenin denk hazırlanması gerekir.<sup>1094</sup>

Belediye başkanı tarafından, belediye saymanlığına hazırlatılan bütçe tasarısı Eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulmakta ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide etmekte<sup>1095</sup> ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na bildirmektedir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunmaktadır.

Meclis, bütçe tasarısını kabul etmeden önce bütçe tasarısının, bütçe tasarısı için zorunlu olarak oluşturulan ihtisas komisyonunda görüşülmesi gerekmektedir. Komisyon

<sup>1092</sup> **Yılmaz H H.** Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi. Sayıştay Dergisi, **Ekim-Aralık 2004**, S. 55, s. 3-40

<sup>1093</sup> Belediye bütçesi ile ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. **5393 sayılı Belediye Kanunu md.63**

<sup>1094</sup> **Kalabalık H. (2005)**, a.g.e., s. 593

<sup>1095</sup> Kanunun bu hükmünde İçişleri Bakanlığı'nın, "bütçeyi konsolide etmesi" görevinin ne manaya geldiği tam olarak anlaşılamamaktadır. Konsolide bütçe, 5018 sayılı Yasa'dan önceki bütçe türleri açısından genel ve katma bütçeler toplamını ifade etmektedir. Bu açıdan madde, muhtemelen, merkezi yönetimin çıkaracağı genel bütçe listesinde belediye bütçesinin bulunmasını; belediye bütçesinin genel bütçe içinde birlikte değerlendirilmesini ima eder görünmektedir. **Derdiman C. (2005)**, a.g.e., s. 57



kendisine havale edilen tasarıyı 5 iş günü içerisinde sonuçlandırmak ve raporunu meclise sunmak zorundadır. Bu süre sonunda meclise sunmadıkları takdirde, tasarı meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınmaktadır. Diğer konularda azami 5 gün olan meclis toplantı süresi, bütçe görüşmesi döneminde 20 güne kadar çıkarılabilmektedir.

Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider arttırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamamaktadır. Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girmektedir.

Her hangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nu ile 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda bütçenin kesinleşmesi için öngörülen idari mülki amir onayına son verildiği görülmektedir. Ancak bütçe tasarısı İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir. Burada İçişleri Bakanlığı'na gönderilme nedeni olarak iki neden belirtilmiştir. İlk olarak belediye bütçe tahminlerinin pekiştirilmesi diğeri ise tasarının merkezi bütçe tasarısına eklenmek üzere İçişleri Bakanlığı tarafından Maliye Bakanlığı'na bildirilmesi, yani koordinasyon görevidir. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyecek vesayet uygulaması kapsamında düşünülemez. Çünkü sonuç itibariyle meclise gelecek olan tasarı aynen veya değiştirilerek yine meclis tarafından kabul edilmektedir.

Bütçe onayı da bir meclis kararıdır. Bu nedenle meclisin kararlarının kesinleşmesinin yöntemi tamamen bu karar için de geçerlidir. Bu konuda da, eski uygulamaya nazaran, belediyeler üzerinde büyük bir denetimin kaldırıldığı söylenebilir.

5018 sayılı KMYKK ile “mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir” denerek; daha önce özel bütçe olarak adlandırılan mahalli idareler bütçeleri bu konuda ayrı bir tasnife tabi tutulmuş ve mahalli idareler bütçesi adıyla anılmıştır. Bu kapsamda diğeri kamu idareleri gibi, belediye bütçelerinin de 5018 sayılı yasanın 13. maddesi ile belirlenen bütçe ilkelerine uygun olması gerekmektedir. Bütçeler hazırlanırken riayet edilmesi gereken ilkeler şu şekildedir:

a) Bütçeler hazırlanırken uygulanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır,

b) Bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır,

c) Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, stratejik planlar ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir,

d) Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir,

e) Bütçe, mali işlemlerin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar,

f) Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir,

g) Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır,

h) Bütçelerde gelir ve gider denkleğinin sağlanması esastır,

i) Bütçeler ait olduğu yıl başlamadan önce TBMM veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanmaz (Bu organ belediyelerde belediye meclisidir),

j) Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez,

k) Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığı'nca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanır ve uygulanır,

l) Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçların raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınır,

m) Tüm gelir ve giderler bütçelerde gösterilir,

n) Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir,

o) Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir.

Her yıl bütçesinin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra Nisan ayı içinde encümene sunulmaktadır. Kesin hesap, belediye meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesinde ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanmaktadır.

5393 sayılı Yasa ve 5018 sayılı Yasa ile yerel yönetimlerde performans esaslı bütçeye geçildiği görülmektedir. Kamu kesiminde, davranışları en güçlü şekilde belirleyen sistem bütçe sistemi olduğundan performansı dikkate alarak yönetilen organizasyonlar, girdilerden çok sonuçları finanse eden bütçe sistemleri geliştirmek

durumundadır. Nitekim King, bütçe reformlarında performansa dönülmesinin gerekçeleri arasında kamuyu kural ve düzenlemelerin değil vatandaş talep ve ihtiyaçların yönlendirmesi, mükelleflerin çabalar için değil sonuçlar için vergi ödemesi ve kamunun amaç ve hedeflere yönelen bir süreci desteklemesi gereğinden bahsetmektedir.<sup>1096</sup> Ayrıca bütçelerin mali yıl ve izleyen iki yılı kapsayacak şekilde hazırlanması ile planlı bir harcama sisteminin de getirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

### **III.2.2.17. Büyükşehir Belediyesinin Mali Kaynakları**

#### **III.2.2.17.1. Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri**

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyelerinin gelirleri şu şekilde maddeleştirilmiştir:

a) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen paylardan bakanlar kurulu tarafından belirlenecek oranlar içinde ayrılarak İller Bankası tarafından gönderilecek pay,

b) Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak %5 pay.

Bu iki madde 5747 sayılı madde ile yürürlükten kaldırılmış olduğundan, bu haliyle büyükşehir belediyesi gelirleri arasında yer almamaktadırlar. Bu düzenlemenin yerine 5747 sayılı Kanun'un 2. ve 5. maddelerinde yapılan düzenlemelere göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere aktarılırken, %2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılmaktadır. **Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyelerine ayrılan %5'lik kısmın %70'i doğrudan kendi hesaplarına aktarılmakta, diğer kalan %30'lar ise toplanarak nüfus esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. Bakanlar kurulu, bu oranları iki katına kadar arttırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkili kılınmaktadır.** Genel olarak büyük şehir belediyelerinin

<sup>1096</sup> **Gedikli B.** Kamu Harcama Yönetiminde Kalite (Yolsuzlukla Mücadele İçin Bir Model Önerisi). C&Ç Yeminli Mali Müşavirlik Yayınları, Ankara, 2001, s. 116

toplam paylarındaki artış, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların %20'sinden fazla olamamaktadır. Fazla olan tutarlar, artış oranı %20'den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere nüfus esasına göre dağıtılmaktadır. Bakanlar Kurulu, bu oranları da bir katına kadar arttırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkili kılınmıştır.

c) 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilecek Eğlence Vergisi'nin %20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan %50'si,

d) Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve haçları,

e) 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (g) bendi uyarınca tespit edilecek büyükşehir belediyesinin yetki alanı içerisindeki ilan ve reklam asılacak alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri,

f) 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (f) bendine göre belirlenen, karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde tespit edilen araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si,

g) Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları,

h) Kira, faiz ve ceza gelirleri,

i) Kamu idare ve müesseselerinin yardımları (5747 sayılı Yasa çıktıktan sonra bu şekilde yerel yönetimlere yardım yapma yolu kapandığından bu bir gelir kalemi olmaktan uzaktır),

j) Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler,

k) Büyükşehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hâsılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınacak hisseler,

- l) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,
- m) Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler,
- n) Şartlı ve şartsız bağışlar,
- o) Diğer gelirler.

Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri de kurabilmektedir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilmektedir. Büyükşehir belediyesi, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilmekte; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilmektedir.

Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin %3'ünü aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe ve ilk kademe belediyelerine **mali ve aynı yardım** yapılabilir.

Bunun yanında, büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilmektedirler. Bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmamaktadır. Yapılacak herhangi bir yatırımın büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarından bir veya birkaçını aynı anda ilgilendirdiği ve tek elden yapılmasının maliyetleri düşüreceğinin anlaşıldığı durumlarda, büyükşehir belediye meclisi, yatırımı kuruluşlardan birinin yapmasına karar verebilir. Bu takdirde yatırımın ilgili diğer kurumu ilgilendiren kısmına ait harcama tutarı o kurumun hesabında borç, yatırımcı kuruluş hesabında alacak olarak gösterilmektedir.

Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri mali yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmini ile ilgili olarak büyükşehir belediye başkanı ve sayman şahsen sorumlu tutulmuştur. Bu fıkra

hükmü, ilçe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da ayrı uygulanır.

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin gelir yapılarına bakıldığında ortaya çıkan çarpıcı sonuçlardan biri büyükşehir belediyelerinin borçlanma yoluyla elde ettikleri gelirlerin oransal fazlalığıdır.

Türkiye’de yerel yönetimler 1986 yılına kadar genellikle iç kaynaklardan borçlanmakta iken, 1986 yılından itibaren yoğun bir şekilde dış borçlanmaya gitmişlerdir. Yapılan bir araştırmada, il özel idaresi ve köylerin dış borçlanma kaleminde yerlerinin olmadığı, 5393 sayılı Kanun’a tabi belediyeler arasında da dış krediyi finansman olarak kullananların ise oldukça sınırlı olduğu, dış krediyi kullananların çoğunlukla büyükşehir belediyeleri olduğu belirtilmiştir.<sup>1097</sup> Belediye dış borçlarının %47’si doğrudan büyükşehir belediyelerince, %38’i bunlara bağlı kuruluşlarca alınmıştır. Dış borcun toplam %85’i büyükşehir belediyelerine aittir. Kredilerin oluşturulduğu kaynaklara bakıldığında ise; devletlerden alınan kredilerin toplam yerel yönetim borçlarının %10’unu, uluslararası kuruluşlardan alınan borçların ki burada yalnızca Avrupa Yatırım Bankası ve Dünya Bankası vardır, toplam dış kredinin %20’sini kapladığı görülmektedir. Dış kredinin %70’lik bölümünün ise görece daha fazla faiz ve türlü gider kalemine sahip olan uluslararası ticari bankalardan alındığı görülmektedir.<sup>1098</sup>

Öz gelirler incelendiğinde ise büyükşehir belediyeleri arasında farklılıklar olduğu görülmektedir. Çünkü öz gelir oranı, büyükşehir belediyesinin (diğer belediyelerde olduğu gibi) genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay ile ters orantılı olarak azalabilmekte veya çoğalabilmektedir. 1985-2000 yılları arasında öz gelirlerin payı bazı büyükşehir belediyelerinde (Konya, Kayseri, Gaziantep) %50-55’lere ulaşmışken, bazılarında (İstanbul, İzmir, Bursa, Adana, Ankara, İzmit) %18-20 düzeyindedir.<sup>1099</sup> İlk sayılan şehirlerin oranının yüksek olması bu şehirlerin öz gelirlerinin çok fazla olmasından kaynaklanmamakta sadece genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay diğer gruptaki şehirlere oranla daha az olduğundan (nüfus

<sup>1097</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s. 270

<sup>1098</sup> Güler A B. (2003), a.g.m., s. 1-22

Erişim: <http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/birgulamanguler.pdf>

<sup>1099</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s. 275

faktöründen dolayı) oran bu şekilde oluşmaktadır.

1991-2000 yılları arasında, büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden sağladıkları payların toplam gelirleri içindeki oranı %50 ile %61 arasında seyrederek ortalama %55 düzeyinde gerçekleşmiştir. Ancak, bu oran büyükşehir belediyelerine ve yıllara göre değişiklik arz etmektedir. Bu durum, büyükşehir belediyelerinin büyükşehir sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinden pay alması ve bu gelirlerin büyükşehir belediyelerine göre farklılaşması ile açıklanabilmektedir.<sup>1100</sup>

Kısaca belediyelerde olduğu gibi büyükşehir belediyelerinde de bir öz kaynak sorunu yaşanmaktadır. Büyükşehir belediyeleri üstelik diğer belediyelere göre daha karmaşık sorunlar ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu sorunların üstesinden gelebilmek ve kent hizmetlerini etkin bir şekilde sunabilmek için bu yönetimlerin başta yerel vergiler olmak üzere gelir kaynaklarının sağlamlaştırılması, gerektiğinde yeni kaynak yaratabilme yetkisi verilmesi ve kaynakların çeşitlendirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde aşağıda görüleceği üzere çok çeşitli gider kalemlerine sahip olan büyükşehir belediyelerinin gelir-gider orantısını sağlaması mümkün olamayacaktır.

### **III.2.2.17.2. Büyükşehir Belediyesinin Giderleri**

Büyükşehir belediyesinin giderleri ise 5216 sayılı Kanun'da şu şekilde maddeleştirilmiştir:

- a) Belediye hizmet binalarının ve tesislerinin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler,
- b) Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ve diğer giderler,
- c) İlçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri,
- d) Her türlü altyapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,
- e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer hizmetlerin yapılması için yapılacak giderler,
- f) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,

<sup>1100</sup> Arıkboğa Ü. (2008), a.g.e., s. 275

- g) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri,
- h) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,
- i) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri,
- j) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,
- k) Dava takip ve icra giderleri,
- l) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,
- m) Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri,
- n) Kamu yararı görülen konularda yurt içi ve yurt dışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ile birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,
- o) Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- p) Büyükşehir belediye hizmetleri ile ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- r) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.

### **III.2.2.18. Belediyelerde Birlik Kurma ve Birliklere Katılma**

Özerklik Şartı'nın 10. maddesi hatırlanacağı üzere birlik kurma, birliklere katılma ve yerel yönetimler arasındaki diğer işbirliği yöntemlerine ayrılmıştır. Üç paragraftan oluşan onuncu maddenin ilk paragrafı, yerel makamların yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla başka yerel makamlarla işbirliği yapabileceklerini ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceğini; ikinci paragrafı her devletin yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacağını; üçüncü paragraf ise yerel makamların kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabileceğini düzenlemektedir.

Türkiye, onuncu maddenin sadece ilk paragrafını kabul edip onaylamış, diğer iki paragrafa ise çekince koymuştur.



### III.2.2.18.1.Belediyelerin Dış İlişkileri ve Uluslararası Birliklere Üyelik

Demokrasinin yaygınlaşması, refah artışı, teknolojik gelişmeler ve demografik yapıdaki değişimler, ihtiyaç ve taleplerin artmasına ve çeşitlenmesine neden olmuştur. Bu durum mahalli idarelerin mahalli müşterek hizmetleri gereği gibi yerine getirebilmek açısından kendi aralarında işbirliği yapmalarını zorunlu kılmaktadır. Birlikler, üyelerine göre daha büyük nüfus grupları ve coğrafi alana hizmet götürmeleri nedeniyle, hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde sunulmasında önemli bir işleve sahiptir.<sup>1101</sup> Bir başka ifadeyle belediye birlikleri, belediye yönetimleri arasında karşılıklı işbirliğinin, bilgi ve tecrübe paylaşımının gerçekleştirilmesi için oluşturulmuş kurumlardır.<sup>1102</sup>

Birlikler ölçek açısından genel olarak; kent ve metropoliten alan ölçeğinde birlikler, bölge ölçeğinde birlikler, ulusal ölçekte birlikler ve uluslar arası ölçekte birlikler olarak sınıflandırılabilir.<sup>1103</sup>

Günümüzde çok sayıda hizmet uluslararası işbirliği ile yerine getirilmek zorundadır. Özellikle çevre ve kültür gibi konularda mahalli idareler tarafından gerçekleştirilen sınırötesi işbirliği kuruluşlarının sayısı artmaktadır.<sup>1104</sup>

Türkiye sınırötesi işbirliği ile ilgili olarak, 01.02.2000 tarihli ve 4517 sayılı “Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun” ile “Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi”nin Türkiye’nin diplomatik ilişkisi bulunan ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulacak işbirliği bakımından ve sadece Türkiye’deki özel yönetimler, belediyeler, köyler ve bu amaçla kurulmuş yerel yönetim birliklerinde geçerli olmak kaydıyla hüküm ifade edeceği şeklinde bildirim ile uluslararası ilişkilere açık olduğunu ortaya koymuştur.<sup>1105</sup>

Bunun dışında da Türkiye yerel yönetimlerinin yabancı ülke yerel yönetimleriyle işbirliği yapmaları, uluslararası birliklere katılmaları konusunda çeşitli kanuni düzenlemeler mevcuttur.

Türkiye’de yerel yönetimlerin, yabancı yerel yönetimleriyle kardeş şehir

<sup>1101</sup> **5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Genel Gerekçesi.**

Erişim: [www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf](http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf)

<sup>1102</sup> **Kaya E.(Ağustos 2008)**, a.g.m., s. 16-17

Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/4.pdf>

<sup>1103</sup> **Palabıyık H, Kara M. (2008)**, a.g.e., s. 225

<sup>1104</sup> **Koçdemir K. (Mart 2000)**, a.g.m., s. 55-89

<sup>1105</sup> **Toprak Z. (2006)**, a.g.e., s. 145

ilişkilerine girmeleri ve uluslararası birliklere üye olabilmeleri konuları, 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkındaki Kanun ve 3335 sayılı Uluslararası Nitelikte Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun gereğince yürütülmektedir.<sup>1106</sup>

26 Mart 1987 tarih ve 3335 sayılı Kanun'un 1. maddesine göre; “uluslararası alanda beraberlik ve işbirliği yapılmasında fayda görülen hallerde Türk ve yabancı hakiki ve hükmi şahısların, kazanç paylaşma amacı dışında ve kanunlarla yasaklanmamış olmak kaydıyla ekonomik ve teknik alanlarda işbirliğini geliştirmek ve bu konularda bilgi, görgü ve karşılıklı teknolojilerden yararlanmak maksadıyla Türkiye’de veya yurt dışında, en az yedisinin; uluslararası nitelikte birlik, federasyon veya benzeri teşekküller kurmaları veya kurulmuş bu gibi teşekküllerin şubelerini açmaları, uluslararası faaliyette bulunmaları ve mevcut kuruluş ve benzeri derneklere katılmaları veya bunlarla işbirliğinde bulunmaları, Dışişleri Bakanlığı’nın görüşü alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığı’nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu’nun iznine tabidir.”

1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun’un milletlerarası temas, müzakere, akit yetkisini düzenleyen 1. maddesinin 1. bendinde ise; Türkiye Cumhuriyetinin yabancı devletlerle, bunların temsilcilikleri ve temsilcileri ile milletlerarası kurullarla, bunların temsilcilikleri ve temsilcileri ile temas ve müzakereleri Dışişleri Bakanlığı eliyle ve ilgili bakanlıklarla işbirliği yapılmak suretiyle yürütüleceği belirtilmiştir. Aynı maddenin 6. bendinde yabancı devlet temsilcilikleri ve bunların bağlıları ile temaslarında Dışişleri Bakanlığına bilgi verme yükümlülüğü getirilen kuruluşlar arasında **mahalli idareler** de sayılmıştır.<sup>1107</sup>

Uluslararası birlikler konusunda 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre ise, belediye, belediye meclisinin karanına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahalli idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir. Ancak bu

<sup>1106</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25

<sup>1107</sup> Türkiye Belediyeler Birliği Resmi İnternet Sayfası,  
Erişim: <http://www.tbb.gov.tr/index.php?details=sols&id=39>

faaliyetlerin yapılabilmesi için, dış politikaya ve uluslararası antlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden **İçişleri Bakanlığı'nın izninin alınması** zorunlu tutulmuştur.

Buna paralel olarak, belediye meclisinin görevlerinin sayıldığı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesinin (o) bendi, "Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek" ve (p) bendi ise, "Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli 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 ve kiralama veya tahsis etmeye karar vermek" şeklinde düzenlenmiştir. Böylece, yurt içi ve İçişleri Bakanlığı izni ile yurt dışındaki belediye ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği, kardeş kent ilişkisi kurmaya karar verme yetkisi **belediye meclisine** verilmiştir.

Bu durumda Türkiye'nin, Özerklik Şartı'nın dış birliklere katılma ve dış birliklerin üyesi olma konusunda, devletlerin yerel makamlara gerekli hakkı vermesi yönündeki ikinci paragrafına çekince koyması anlamsızdır. Görüldüğü üzere Türkiye paragrafa çekince koyduğu halde bu hak Türkiye'de yerel yönetimler tarafından kullanılmaktadır. Ancak bu husus ile ilgili olarak Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin (176) no'lu Tavsiye Kararı'nda da belirtildiği gibi; uluslararası birliklere üyelikte önceden İçişleri Bakanlığı izni alınması kuralının kaldırılması gerekmektedir.<sup>1108</sup>

Uluslararası birliklere katılma dışında ki bir diğer işbirliği yöntemi olan kardeş şehir uygulamalarında ise yerel yönetimlerimizin istenen düzeyde bir verimlilik sağlayabildiklerini söylemek güçtür.

Türkiye'de kardeş-şehirlerin durumuna ve öngörülen amaçlarına ilişkin yapılan araştırmalar ışığında; kardeş-şehir ilişkilerinin kültürel faaliyetler ve protokol ziyaretleri şeklinde ağırlıklı olarak geliştiği tespit edilmektedir. Ancak ilişkiler yararlılık düzeyi, süreklilik ve verimlilik açısından değerlendirildiğinde istenilen düzeyde olmadığı araştırmalarla tespit edilmiştir.<sup>1109</sup>

Kardeş-şehir ilişkilerinin ekonomik tabana dayandırılması veya teknik araç-

<sup>1108</sup> Esen A. (Mayıs 2006), a.g.m.

<sup>1109</sup> Türkiye Belediyeler Birliği Resmi İnternet Sayfası,  
Erişim: <http://www.tbb.gov.tr/index.php?details=sols&id=39>

gereç, makine, tesisat, lojistik destek olarak algılanma anlayışının değişmesi gerekmektedir. Bu anlayışla, belediyelerin kuracağı kardeş şehir ilişkilerinin; kentteki meslek odalarını, üniversiteleri, okulları, demokratik kitle örgütlerini kapsayacak şekilde kurgulanması gerekmektedir. Belediye personelinin kardeş şehir ilişkileriyle farklı bir ülkedeki meslektaşı ile bilgi ve deneyim alışverişinde bulunması sağlanmalıdır. Bu ilişkiler çerçevesinde belediyelerimizin farklı projeler uygulama fırsatları bulunmaktadır. Kurulacak kardeş-şehir ilişkilerinin toplumlararası diyalogun gelişmesine olumlu katkıları olacağı kuşkusuzdur.<sup>1110</sup>

Bunun yanında yerel yönetimlerin değişik hizmet alanlarındaki projelerine katkı yapan AB fonları, yerel yönetimleri mali olanaklarını arttırıcı etki yapmaktadır. Farklı ülkelerdeki yerel yönetim birimleri ile yapılan ortak projelerin, fon yardımlarını alabilme şansının artması da yerel yönetimler için işbirliğini, ortak çalışmayı özendirici bir unsurdur.<sup>1111</sup>

### **III.2.2.18.2.Yurt İçinde Başka Yerel Makamlarla İşbirliği ve Birlik Kurma**

Anayasaya göre, mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında **Bakanlar Kurulu**'nun izniyle birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenmektedir. Böylece belediyelerin birlik kurmaları Anayasal düzeyde garanti altına alınmaktadır. Ancak ayrıntıların kanun ile düzenlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Yerel yönetim birliklerine ilişkin en kapsamlı düzenlemeler 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 133-148. maddeleri arasında yer almaktaydı. Dolayısıyla, bu kanun genel anlamda belediye birliklerini düzenlemekteydi. Diğer birlik türleri ise, Belediye Kanunu'nun birliklere ilişkin hükümlerine göre kurulmaktaydı.<sup>1112</sup>

Yerel yönetimlerin birlik kurmalarına ilişkin tek başına bir düzenleme gereği literatürde çok sık işlenmiştir.<sup>1113</sup> Bu amaçla; mahallî idare birliklerinin hukukî statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek üzere 26.05.2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahalli

<sup>1110</sup> **Türkiye Belediyeler Birliği Resmi İnternet Sayfası**,  
Erişim: <http://www.tbb.gov.tr/index.php?details=sols&id=39>

<sup>1111</sup> **Köseçik M, Yıldırım F. (Haziran 2001)**, a.g.m., s. 31-53

<sup>1112</sup> **Palabıyık H, Kara M. (2008)**, a.g.m., s.242

<sup>1113</sup> **Toprak Z. (2006)**, a.g.e., s. 146

İdare Birlikleri Kanunu oluşturulmuştur.

5355 sayılı Kanun incelendiğinde, birliklerin yapısı belediyelerin yapısına benzer bir şekilde düzenlenmekte ve Kanun'da hüküm bulunmayan konular hakkında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümlerinin geçerli olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla, 5355 sayılı Kanun'un Belediye Kanunu esas alınarak hazırlandığı söylenebilir. Zaten Kanun'un maddeleri incelendiğinde, birliklerin örgütsel yapısının, organlarının oluşumunun, görevlerinin ve benzeri hususların Belediye Kanunu'ndaki hükümlerle paralellik gösterdiği anlaşılmaktadır.<sup>1114</sup>

5355 sayılı Kanun'da yapılan tanıma göre, mahallî idare birliği; birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade etmektedir. Mahallî idare birlikleri, tüzükte birliğe devredilmesi öngörülen mahallî müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye mahallî idarelerin hak ve yetkilerine sahip kılınmıştır.

### III.2.2.18.2.1. Birliğin Kurulması

Birlik, birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra **Bakanlar Kurulunun izni** ile kurulmakta ve tüzel kişilik kazanmaktadır. Kurulmuş bir birliğe üyelik ise, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olmaktadır. Bu durumda Bakanlar Kurulunun izni aranmamaktadır. Birlikten ayrılmada ise ilgili mahallî idare meclisinin kararı yeterli görülmüştür.

Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu'na, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe **zorunlu olarak** katılmasına karar verebilme yetkisi verilmiştir. Bu amaçla kurulmuş birliklerden ayrılma kararı da Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlı kılınmış, böylece bu amaçla oluşturulmuş birliklerden çıkma durumu da zorlaştırılmıştır.

Kanımca bu durum özerklik ilkesi ile çelişmektedir. Ancak uygulamada bazı problemlerin ortadan kaybolması için, her ne kadar özerklik ilkesi ile çelişse de, bu durumun korunması gerektiğini savunan görüşler de mevcuttur.

Bu görüşe göre; ilk bakışta isteğe bağlı üyelik anlayışı yerel yönetimlerin

<sup>1114</sup> Palabıyık H, Kara M. (2008), a.g.e., s. 242

özerkliği açısından daha demokratik ve doğal görünüyorsa da, bu durumun sakıncaları zaman zaman görülmektedir. Gerçekten, ortak ve yerel gereksinimlerin belirli konularda bir araya getirdiği yerel yönetimlere sınırdış olan ya da onların çalışma alanlarının arasında kalan diğer yerel yönetimlerin, kendi yararları olsa bile, birliğe katılmadıkları, ayrıca kurulan birliğin çalışmalarını da güçleştirdikleri bilinmektedir. O halde bu gibi durumlarda, kötüye kullanılan özerklik hakkının doğurduğu sakıncaları gidermek için hizmetin gereği olan zorlayıcı ve yasal bir yaptırımın kullanılması gerekecektir.<sup>1115</sup>

Bunun karşıt görüşünde bulunanlara göre ise; yerel yönetim hizmet birliklerinin iki önemli özelliği bulunmaktadır. Bunlardan ilki birliklerin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu, ikinci olarak ise bu birliklerin kurulmalarının isteğe bağlı olduğudur.<sup>1116</sup>

Madde bu haliyle etkin ve verimli bir işbirliği sağlamayı hedeflemiş olsa da mahalli idarelerin birliklere serbestçe üye olma ve ayrılma konusundaki haklarına bir istisna getirmiş olmaktadır. Bu durum haliyle Özerklik Şartı'na aykırılık oluşturmaktadır. Çünkü Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin gönüllü olarak bir araya gelmelerini öngörmektedir. Bu haliyle merkezi yönetim yerel yönetimin yerine geçerek birliğe katılmasının yerinde olacağına karar vermektedir. Bu durum özerk yerel yönetimlerin serbest hareket etme ve karar verme özellikleri ile çelişmektedir.

Ülkemizde mahalli idare birliklerinin sayısında son yıllarda hızlı bir artış olmuştur. Ancak, birlik uygulamasının çoğu zaman amacından uzaklaştığı ve yerel hizmetlerin sunumunda bir karışıklığa yol açtığı düşünüldüğünden, ayrıca Anayasa'da mahalli idare birliklerinin "belirli" kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kurulacağı belirtildiğinden, birlik amaçlarının tüzükte somut olarak belirlenmesi öngörülerek **Kanun'da mahalli idarelerin bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamayacağı hükme bağlanmıştır.**<sup>1117</sup>

Türkiye'deki yerel yönetim birliklerinin ortaya çıkışında çeşitli faktörlerin etkisinin olduğu gözlenmiştir. Ortak hizmet ihtiyacı, parasal güç sağlama, alan itibarıyla etkinlik, sosyal yarar sağlama, ortak davranış biçimi geliştirme, kültür ve eğitim hizmetleri, dış kredilerden yararlanma, siyasi ağırlık sağlama ve kamuoyu oluşturma

<sup>1115</sup> Güneş Y. (Haziran 2005), a.g.m., s. 157-178

<sup>1116</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 404

<sup>1117</sup> 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Genel Gerekeçesi ve 4. Madde Gerekeçesi.

Erişim: [www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf)

gibi etkenler birliklerin oluşum nedenleri arasında sayılabilmektedir. Ayrıca, merkezi yönetimin özendirilmesi ve 1980 sonrasında da AB'nin bölgesel ve kırsal kalkınma politikalarının etkisi de bu etkenler arasında sayılabilir.<sup>1118</sup>

Keleş,<sup>1119</sup> bu doğrultuda belediyelerin çok amaçlı veya tek amaçlı birlikler kurabildiğini belirtmekte ve birlikleri çalışma konularına göre; ekonomik işletme amaçlı birlikler, toplumsal amaçlı birlikler, altyapı amaçlı birlikler, türlü amaçları olan birlikler olarak gruplandırmaktadır.

Görüldüğü üzere kanun yapıcı da birliklerin sadece genel amaçlı olarak kurulamayacağını ancak belli bir amaca hizmet etmek amacıyla ve amacı açık bir şekilde belirtmek üzere kurulabileceğini belirtmektedir. Burada kastedilen “belli bir amaç” tek bir amaç manasına gelemeyeceğinden; bu durumda birlikler genel nitelikte olmamak kaydıyla yine yerel yönetimleri ilgilendiren hususlarda çok amaçlı olarak hizmet edebileceklerdir. Ancak amaç veya amaçların açıkça birlik tüzüğünde yer alması gerekmektedir. Bu şekilde bir düzenleme ile birliklerin gerçek amaçları dışına saparak farklı yönere kaymalarının önlenmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

5355 sayılı Yasa ile getirilen bir diğer kısıtlamaya göre ise, ülke düzeyinde belediyeler ya da özel idareler düzeyinde tek bir birlik kurulabilecektir ve ilgili idare kendi alanındaki bu ulusal çaptaki birliğin zorunlu üyesi olacaktır.

Buna göre, mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilmesi öngörülmektedir. Bu durum ülke düzeyinde olmaksızın bu amaçlarla başka mahallî idare birliği kurulmasına engel oluşturmamaktadır. İl özel idareleri ve belediyeler ülke düzeyinde kurulan birliklerden kendilerine ait olanın doğal üyesi olarak kabul edilmektedir. **Türkiye Belediyeler Birliği** bu amaçla kurulmuş olan ulusal düzeydeki belediye birliğidir ve Türkiye genelinde bulunan tüm belediyeler doğal üyesi konumundadır.

Türkiye Belediyeler Birliği, 1945 yılında belediyeçilik alanında faaliyet göstermek üzere kamu yararına bir “dernek” olarak kurulmuştur. Belediyelerin hak ve

<sup>1118</sup> Palabıyık H, Kara M. (2008), a.g.e., s.226

<sup>1119</sup> Keleş R. (2006), a.g.e., s. 404

menfaatlerini dernek çatısı altında korumaya yönelik olarak belediyeçilikle ilgili faaliyetlerini 57 yıl sürdüren Dernek, Türkiye’deki tüm belediyeleri tek çatı altında toplamak amacıyla Bakanlar Kurulunun 21 Ağustos 2002 tarih ve 2002/4559 sayılı Kararıyla “birlik” statüsüne kavuşmuştur. 5355 sayılı Kanun’un “**Ülke düzeyinde birlik kurulması**” başlıklı 20. maddesi ve geçici 1. maddesi uyarınca, İçişleri Bakanlığınca düzenlenen Mahalli İdare Birlikleri Tip Tüzüğüne uygun olarak hazırlanan yeni Türkiye Belediyeler Birliği Tüzüğü’nün, İçişleri Bakanınca 28.09.2005 tarihinde onaylanmasıyla birlikte Türkiye Belediyeler Birliği, mezkûr Kanun’un amir hükmü doğrultusunda Türkiye’deki bütün belediyelerin doğal üyesi olduğu ülke düzeyinde belediyeleri ulusal ve uluslararası seviyede temsil etme yetkisine sahip olmuştur.<sup>1120</sup>

Ülke düzeyinde kurulan birliklere, belirtilen amaçların yanında mahallî idarelere rehberlik etmek; mahallî idareler arasında yardımlaşma ve işbirliğini, teknik ve idarî deneyim bilgi değişimini teşvik etmek; iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasına yardım etmek konularında da faaliyette bulunabilme yetkisi verilmiştir.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (176) no’lu Tavsiye Kararı’nda, Türkiye Belediyeler Birliği’nin yerel yönetimler politikalarının belirlenmesinde merkezi hükümetin sürekli ortağı olması gerektiği ve tüm ilgili dokümanların hazırlanma sürecinde hükümet tarafından bu birliğe danışılması gerektiği vurgulanmaktadır.<sup>1121</sup>

### **III.2.2.18.2.2. Birlik Tüzüğü**

Birlik tüzüğü, birliği kuracak mahallî idarelerin meclislerinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edildikten sonra valinin; birlik birden fazla ildeki mahallî idarelerin katılımı ile kuruluyorsa İçişleri Bakanı’nın onayı ile kesinleşmektedir. Tüzük değişikliğinin nasıl yapılacağı birlik tüzüğünde gösterilir ve onaylanması hakkında tüzüğün onaylanmasına ilişkin usul uygulanır.

Birlik tüzüğünde şu hususların bulunması zorunlu kılınmıştır:

- a) Birliğin adı ve amacı,
- b) Birlik üyesi mahallî idarelerin adları,
- c) Birliğin merkezi,

<sup>1120</sup> **Türkiye Belediyeler Birliği Resmi İnternet Sayfası**,  
Erişim: <http://www.tbb.gov.tr/index.php?details=sols&id=14>

<sup>1121</sup> **Esen A. (Mayıs 2006)**, a.g.m.



- d) Birliğin görev süresi, sona ermesi ve tasfiyesi,
- e) Birliğe devredilen görev ve hizmetler,
- f) Birlik meclisinin ve birlik encümeninin toplantı dönemleri,
- g) Birlik üyesi mahallî idarelerin her birinin birlik meclisinde kaç üye ile temsil edileceği ve seçilen üyelerin görev süresi ve birlik encümeni üye sayısı,
- h) Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları ve bu payların tespit yöntemi,
- i) Birliğin gelirleri, giderleri, bütçe ve çalışma programlarına ilişkin hususlar,
- j) Birlik üyesi mahallî idarelerin ve bu idarelerin hizmet alanında yaşayanların birlik hizmetlerinden yararlanma usulleri,
- k) Tüzük değişikliğinin yapılma şekli.

### **III.2.2.18.2.3. Birliğin Organları**

Birliğin organları birlik meclisi, birlik başkanı ve birlik encümenidir. Birlik başkanı, birlik idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Birlik başkanı aynı zamanda birlik meclisinin ve birlik encümeninin de başkanıdır. Birlik başkanı, birlik meclisi tarafından önce iki yıllığına daha sonra da ilk yerel seçim zamanına kadar geçerli olmak üzere seçilmektedir.

Birlik meclisi, birliğin karar organıdır ve birlik üyesi mahallî idarelerin meclislerinin kendi üyeleri veya belediye meclis üyeliğine seçilmeyi haiz kişiler arasından, birlik tüzüğünde belirlenen sayıda ve gizli oyla seçecekleri üyelerden oluşmaktadır. Ancak dışarıdan seçileceklerin sayısı mahalli idare meclisinden seçileceklerin üçte birini geçmemekte ve asıl üye sayısının yarısı kadar yedek üye seçilmektedir.

Birliğin üyesi olan il özel idaresi için vali, belediye için belediye başkanı ve köy için muhtar, birlik meclisinin doğal üyesidir. Birlik meclisinde bunların dışında doğal üye bulunmaz. Meclis üye tam sayısına doğal üyeler de dâhildir. Vali ve belediye başkanı birlik meclisinde kendisini temsil etmek üzere meclis üyelerinden birine yetki verebilir.

Birlik encümeni, birlik başkanı ile sayısı yediyi geçmemek üzere birlik tüzüğünde gösterilecek sayıda meclis üyesinden oluşur. Ülke düzeyinde kurulan

birliklerde bu sayı iki kat olarak uygulanmaktadır. Bu üyeler, birlik meclisince, dönem başı toplantısında kendi üyeleri arasından gizli oyla bir yıllığına görev yapmak üzere seçilmektedir.

Birlik meclisi üyeliği sona erenlerin birlik encümeni üyeliği de sona ermektedir. Üye sayısı dört veya daha fazla olan mahallî idare birliklerinde, encümen üyelerinin ayrı ayrı mahallî idarelerin meclis üyeleri arasından seçilmesi zorunludur.

#### **III.2.2.18.2.4. Birliğin Gelirleri ve Giderleri**

5355 sayılı Kanun'a göre birliğin gelirleri şunlardır:

- a) Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları,
- b) Birlik Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- c) Diğer kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılacak ödenekler,
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- e) Kira ve faiz gelirleri,
- f) Bağışlar,
- g) Köylere hizmet götürme birlikleri için özel idare bütçesinden ayrılacak pay,
- h) Diğer gelirler,

Birliğin giderleri ise şu şekildedir:

- a) Birlik hizmetlerinin yürütülmesi için yapılacak giderler,
- b) Birliğin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluk, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,
- c) Hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- d) Birliğin hizmet binalarının, tesislerinin, araç ve gereçlerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,
- e) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ücretler ile sigorta giderleri,
- f) Dava takip ve icra giderleri,

- g) Avukatlık, danışmanlık ve denetim ücretleri,
- h) Kamu ve özel sektör kuruluşlarıyla yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri,
- i) Temsil, tören ve ağırlama giderleri.

Mahalli İdareler Birliği Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce, birliğe karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen mahalli idarelere ilişkin bir yaptırım bulunmazken, bu kanunda birliğe karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye yerel yönetimlerin ödemeleri gerekli miktarın, birliğin başvurusu üzerine bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılan paydan, bu payların dağıtımını yapan kuruluş tarafından kesilerek alacaklı birliğe ödeneceği belirtilmektedir.<sup>1122</sup>

Böylece belediye birliklerinin gelirlerinden yoksun bırakılarak işlevsizleştirilmesinin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Birlikler kısmen de olsa gelirlerini hesaplayabilme ve giderlerini ona göre oluşturabilme şansını yakalamışlardır.

### III.2.2.18.2.5. Birliğin Denetimi

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda birliklerin denetimiyle ilgili işlemlerde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmekteydi.

Buna göre 5355 sayılı Kanun'un 22. maddesinde, "birliklerde çalışma programı, yetki devri, birlik ile birlik başkanının ihtilafı olması, birlik organının veya bunların üyelerinin görevden uzaklaştırılması, **denetim**, yıllık faaliyet raporu, bütçe ve diğer malî konular, tahvil ihracı hariç borçlanma, bütçe içi işletme tesisi, borç ve alacakların mahsubu, yurt dışı ilişkileri, diğer kuruluşlarla ilişkiler, yazışma ve yeniden değerlendirilmesinin birliklerde uygulanması konularında, bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda birlik tüzüğü ile birliğe devredilen hizmetlerle sınırlı olmak üzere Belediye Kanunu hükümleri uygulanır denmekteydi.

Ancak 29.12.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5445 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 4. maddesiyle, 22. maddedeki "**denetim**" kelimesi metinden çıkarılarak birliklerin denetimi açısından yeni bir denetim

<sup>1122</sup> Kara M, Palabıyık H. (Mart 2006), a.g.m., s. 95-115

düzeni getirilmiştir. Buna göre; Sayıştay'ın dış denetimine tabi olmayan yerel yönetim birliklerinin denetimi sadece İçişleri Bakanlığınca yapılacak, valiler ve kaymakamlar gerekli gördüklerinde ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki birlikleri denetleyebileceklerdir. Birliklerin mali denetimi sonucunda saptanan kamu zararı üzerine yapılan kişi borcu teklifleri, öncelikle birlik meclisinde görüşülerek karara bağlanacak; bu karara karşı, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde İçişleri Bakanlığı; diğerlerinde ise valiler veya hakkında kişi borcu çıkarılanlar on gün içinde idari yargıya başvurabileceklerdir.<sup>1123</sup>

Birlikler konusunda verilen bu genel bilgiler ışığında Türkiye'de kurulan genellikle sürekli, süreli olursa da uzun süreli olan yerel yönetim birliklerinin, aynı zamanda hukuksal durumlarını da belirleyen özellikleri şu şekilde açıklanabilir:<sup>1124</sup>

- Yerel yönetim birlikleri, kamu yönetimi alanında yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yapmakla yükümlü, kamu tüzel kişiliğine sahip, il belediye ve köy yerel yönetim birimlerinin kanunlarla kendilerine verilmiş bazı ortak yerel ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturdukları kamu tüzel kişileridir.

- Yerel yönetim birlikleri kamu tüzel kişiliğini, ancak Anayasa'nın 123/3. maddesi uyarınca ya bir yasayla ya da yasanın verdiği yetkiye dayanarak kazanabilirler. Ancak, bunların kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları ve kurulmaları, Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlıdır.(AY m.127/son)

- Yerel yönetim birlikleri, kendilerini oluşturan yerel yönetim birimlerinden bağımsız çalışırlar. Belediye Kanunu gereğince, daha önce belediyelere bırakılmış konularda faaliyet gösterebilirler ve fakat belediyelerin yerini kesinlikle alamazlar.

- Yerel yönetim birlikleri, kamu hizmeti niteliğindeki ortak ve yerel hizmetleri yerine getirmek için kurulduklarına göre, aynı zamanda birer kamu kurumudurlar.

- Gerçek kişiler ya da özel hukuk tüzel kişileri yerel yönetim birliklerinin üyesi olamazlar; ancak belirli ve sınırlı konularda aralarında bir "işbirliği" ve sözleşmeli ilişki" söz konusu olabilir.

- Birlikler, görevlerini üstlendikleri yerel yönetimlerin, bu görevleri yaparken sahip oldukları hak ve yetkilere sahiptirler. Bu hak ve yetkileri organları aracılığıyla

<sup>1123</sup> Sanal R. (Haziran 2008), a.g.m., s. 101-128

<sup>1124</sup> Kalabalık H. (2005), a.g.e., s. 818

kullanırlar.

- Birlikler idari vesayete tabidir.
- Köyler arasında kurulan birlikler hariç olmak üzere, birliklerin memurları Devlet Memurları Kanunu'na tabidirler.
- Birlikler sahip oldukları hak ve yetkileri kullanırken, çıkan anlaşmazlıklar idari yargı organlarınca çözümlenir.
- Birliklerin gerçek ya da özel hukuk tüzel kişileriyle ilişkileri, kendilerini oluşturan yerel yönetim birimlerinin o kişilerle ilişkilerinin aynısıdır.
- Birlik, kendisini kuranlardan bağımsız tüzel kişiliğe ve malvarlığına sahiptir. Birlik malları özel bir korumaya ve ayrı bir hukuki rejime bağlı olabilir.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nden 09.09.2004 tarihi itibarıyla alınan bilgilere göre; Türkiye'de çeşitli tarihlerde değişik adlarla kurulmuş 48 Belediyeler Birliği mevcut bulunmaktadır.<sup>1125</sup> Aşağıda bölgesel düzeyde kurulmuş olan belediye birlikleri ve kapsadıkları il belediyeleri tablo halinde gösterilmiştir.<sup>1126</sup>

<b>Birlikler</b>	<b>Kapsadığı İller</b>
<b>Akdeniz Belediyeler Birliği</b>	Antalya, Isparta, Burdur, Muğla
<b>Çukurova Belediyeler Birliği</b>	Adana, Osmaniye, Hatay, Mersin
<b>Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği</b>	Trabzon, Rize, Artvin, Giresun, Gümüşhane, Bayburt, Ordu
<b>Ege Belediyeler Birliği</b>	Manisa, Balıkesir, Aydın, Denizli, Afyon, Uşak, Isparta, Muğla, Burdur, Çanakkale, Kütahya, Bursa, İzmir

<sup>1125</sup> **Günaydın O.** Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de Bölgesel Yönetim. Türk İdare Dergisi, **Haziran 2005**, S. 447, s. 77-100

<sup>1126</sup> **Türk Belediyeler Birliği Resmi İnternet Sayfası.**

Erişim: <http://www.tbb.gov.tr/index.php?details=sol&id=25>

<b>GAB Belediyeler Birliği</b>	Diyarbakır, Gaziantep, Siirt, Şırnak, Batman, Şanlıurfa, Mardin, Adıyaman
<b>İç Anadolu Belediyeler Birliği</b>	Ankara, Aksaray, Çorum, Eskişehir, Karaman, Kayseri, Kırıkkale, Kırşehir, Konya, Nevşehir, Niğde, Sivas, Yozgat
<b>Kıyı Ege Belediyeler Birliği</b>	İzmir, Muğla, Çanakkale
<b>Marmara ve Boğazlar Belediyeler Birliği</b>	İstanbul, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli, Çanakkale, Balıkesir, Bilecik, Bursa, Yalova, Kocaeli, Sakarya
<b>Van Gölü Belediyeler Birliği</b>	Van, Bitlis
<b>TRAKYAKENT Belediyeler Birliği</b>	Tekirdağ, Kırklareli, Edirne, Çanakkale, Balıkesir, İstanbul

Türkiye’de yerel yönetimlerin kurdukları birlikler, parasal kaynak, araç-gereç, personel yetersizlikleri yönetsel güçlükler, birlik alanının hizmet gerekleriyle uyumsuzluğu, siyasal çıkar çatışmaları gibi etmenlere bağı olarak başarısız olmaktadır. Ancak bu olumsuzlukların ortadan kaldırılması ile bazı ortak yerel hizmetlerin yürütülmesinde birlikler faydalı olabileceklerdir.<sup>1127</sup>

Görüldüğü üzere Türkiye, anlamsız bir şekilde Özerklik Şartı’nın 10. maddesinin 2. ve 3. fıkralarına çekince koymuştur. Oysa Şart’ın bu paragraflarında öngörüldüğü üzere, Türkiye’de yerel yönetimler birliklere üye olabilmekte, uluslararası yerel makamlar birliklerine katılabilmekte ve başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilmektedir.

**5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerde birlik kurmaya gerek duyulmadan mahalli idareler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği imkânı da getirilmektedir.**

Yönetimler arası işbirliği ve dayanışma başlığı altında düzenlenen 5393 sayılı Belediye Kanunu 75. maddesine göre belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

<sup>1127</sup> İnaç H, Ünal F. (Nisan 2007), a.g.m., s.1-25

- Mahalli idareler ile diğerk kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile otak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

- Mahalli idareler ile merkezi idareye ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynı ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.

- Kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahalli idareler ile diğerk kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi 25 yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Ancak, bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması halinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamazlar.

### **III.2.2.19. Büyükşehir Belediyelerinde Birlik Kurma ve Birliklere Katılma**

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 27. maddesi ile koordinasyon dışında büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında hizmet ilişkileri de düzenlenmiştir. Bu hizmet ilişkisi bir nevi birlik görüntüsü verse de büyükşehir belediyesinin bariz üstünlüğü söz konusu olduğundan bu duruma belediye birliği demek imkânsızdır.

Bunun dışında büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri, birlikler konusunda 5393 sayılı Yasa ile Belediyelere tanınan yetki ve imtiyazların tamamına sahip kılınmışlardır.

### **III.2.2.20. Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinde Yasal Korunma**

Hatırlanacağı üzere, Özerklik Şartı'nın 11. maddesi tek paragraftan oluşmakta ve yerel yönetimlerin yasal korunmasını düzenlemektedir. Buna göre AYYÖŞ, yerel yönetimlere gerektiğinde yargı yoluna başvurmalarına imkân getirmiştir. Böylece Şart'ın kendilerine tanımış olduğu özgürlük ve haklardan yararlanmaları yargısal

koruma altında olacaktır.<sup>1128</sup> Ancak Türkiye bu tek paragraflık maddeyi kabul etmemiştir.

Her ne kadar ilgili paragrafa çekince konmuşsa da, Türkiye’de yerel yönetimler, Anayasa ile veya diğer yasalarla kendilerine tanınan hak ve yetkilerin serbestçe uygulanmasını sağlayıcı önlemlerin alınması için yargı mercilerine başvurma hakkına sahiptirler. Bu yargı mercileri bilindiği üzere, idare mahkemeleri, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi’dir.<sup>1129</sup> Ülkemizde yerel yönetimler merkezi idare kararları aleyhine idare mahkemesine, idare mahkemesinin kararları aleyhine de Danıştay’a başvurabilmektedir.<sup>1130</sup>

Bu konuda getirilmiş Anayasal garantiler açısından Anayasa’nın 125. maddesi öne çıkmaktadır. Anayasa’nın bu maddesi “**idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır**” demek suretiyle idari eylem ve işlemlere karşı bir yasal koruma oluşturmuştur. Bu maddeye dayanılarak merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde uyguladıkları idari işlemler ve eylemler dava konusu edilebilmektedir. Yerel yönetimler sahip oldukları tüzel kişilik dolayısıyla bu davalarda taraf olabilmektedir.

Anayasa’nın 127. maddesinin belirttiği ifadeye göre ise, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olmaktadır. Maddenin bu bölümü Özerklik Şartı’nın 11. maddesinde yer alan özerk yerel yönetimlerin yargısal korunması ilkesi ile uyumaktadır.

Ancak 127. maddenin devamında yer alan, “...Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, **İçişleri Bakanı**, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir” denmektedir. İdari vesayetin oldukça ağır bir şeklini oluşturan bu uygulamanın yerel yönetimlerin özerkliği lehine yeniden düzenlenmesi ya da kaldırılması daha doğru olacaktır. Bu hüküm Türkiye’nin 11. maddeyi neden onaylamadığının sebepleri arasında gösterilebilecek ciddiye bir hükümdür.

Buna rağmen İçişleri Bakanlığı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırılan belediyenin seçilmiş organları ve üyeleri, görevden uzaklaştırma kararına karşı da yargı yoluna başvurabilmektedirler. Ancak bu konuda bazen istenmeyen durumlar

<sup>1128</sup> Aydın H A, Taş İ E. a.g.m.

<sup>1129</sup> Aydın H A, Taş İ E. a.g.m

<sup>1130</sup> Aydemir R S. (Eylül 2001), a.g.m.



oluşabilmektedir. Durumu açıklayacak olursak; yönetimin, mahkeme kararlarını 30 gün içinde yerine getirmesi gerekmektedir. Ancak, kasten yerine getirilmediği zaman kamu görevlileri aleyhine tazminat davası açılabilir. Böyle bir düzenleme sonucunda, yönetim tarafından tazminat ödemek şartı ile mahkeme kararına uyulmayabileceği biçiminde yorumlar yapılabilmekte ve yargı kararları yerine getirilmeyebilmektedir.<sup>1131</sup> Bu durum da, yargı tarafından karar çıkmış olmasına rağmen yerel düzeydeki yöneticilerin görevlerine iadesini en azından geciktirmektedir.

Netice itibariyle Türkiye’de belediyeler gerekli durumlarda yargı yoluna başvurma hak ve yetkisine sahip kılınmışlardır; bu durumda, Şart’ın bu maddesine konan çekincenin kaldırılması daha makul görünmektedir.. Anayasal ve yasal mevzuatta yapılacak olan küçük çapta değişiklikler ve düzenlemeler ile Türkiye’nin durumu paragrafa tam uygun hale getirilebilecektir. Aksi halde bu durum Türkiye’nin yüklenmek istediği hukuk devleti imajına da aykırılık teşkil etmektedir.

---

<sup>1131</sup> Çelik A. (2005), a.g.m., s. 145-159

## GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Antik Yunan site devleti, Mezopotamya kentleri ve Roma şehirlerinden, günümüz kentsel yerleşim merkezlerine ulaşmaya kadar yerel yönetim kavramı birçok aşamadan geçmiş ve günümüze belki de çok daha güçlü bir şekilde ulaşmıştır. Başlangıçta güçlü bir şekilde kent devletleri olarak ortaya çıkmış olan yerel yönetimler, Ortaçağ'da tek bir kişinin veya zümrenin hâkimiyetine sokulacak kadar yerel yönetim anlayışından uzaklaştırılmıştır. Merkezi yönetimlerin güçlenmesi sonucu iyice baskı altına alınan yerel yönetimler 19. yüzyıldan itibaren kaybettiği eski itibarına kavuşmaya başlamıştır. Günümüzde ise kentler bazen o ülkenin merkezi politikasını belirleme veya belirlenmesinde büyük oranda etkisi olma niteliğine bile sahip olabilmektedirler.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim ayrımı bir ülkede siyasi, idari ya da hizmet yönünden, ülke yönetiminde bir ayrışmayı gerekli kılmaktadır. Yönetimdeki siyasi ayrışma kendini federatif yönetim ile gösterirken, hizmet yönünden ayrışma ise belli bir hizmet amacıyla merkezi yönetime bağlı bölgesel ya da yerel bir yönetim kurmak yolu ile kendini göstermektedir. İdari ayrışma ise ülkenin genel idari yapısı içerisinde devlete ait o yöre ile ilgili yerel işlerin, bir takım güçlü yetki ve imtiyazlar verilerek bölgesel ve yerel nitelikteki kurulmuş olan idari makamlara bırakılmasıdır.

Günümüzde yerel yönetimlerin ön plana çıkmasında; küreselleşmenin etkisiyle ulus devletlerin egemenlik gücünde meydana gelen dönüşümün yanı sıra, demokrasi bilincinin gelişmesi, dünya halklarının küreselleşme ile beraber kendi köklerine dönme ihtiyacının gelişmesi, idare de etkinlik ve verimliliğin sağlanmak istenmesi, şeffaflık ve saydamlık ilkelerinin daha küçük ölçekte olan yerel yönetimlerde daha iyi işletilebilmesi, ölçek yönünden bakılacak olursa denetiminin daha kolay yapılabilmesi gibi ekonomik, toplumsal ve siyasi nedenler mevcuttur. Bununla beraber geçmişten gelen güçlü bir yönetim kültürü sonucu oturmuş bir yerel yönetim sistemine sahip ülkelerde bulunmaktadır.

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, toprakları üzerinde iki tane dünya savaşı yaşamış olan ve baştanbaşa bir yıkım geçiren Avrupa'da; bu yıkımın izlerini ortadan kaldırmak, bu kıtada yaşayan halkları ortak bir fikir de buluşturmak ve artık savaş yaşanmaması için gerekli önlemleri almak amacıyla çeşitli görüşler öne sürülmüş ve girişimlerde bulunulmuştur. Bu girişimlerden birinin sonucunda ilk kez Avrupa çapında

bir organizasyon olan Avrupa Konseyi kurulmuştur. Avrupa Konseyi bu gün yürürlükte bulunan Avrupa Birliği fikri ile kurulmuştur. Ancak süreç daha sonra bu misyonun Avrupa Birliği adı altında sürdürülmesini gerekli kılmıştır.

Avrupa Konseyi, ortak bir Avrupa fikrinin Avrupa halkları arasında yayılabilmesi ve benimsetilebilmesi için yerel yönetimlere büyük önem atfetmiştir. Konsey'e göre yerel ölçekte insanlara ulaşarak demokrasi bilincini, ortak Avrupa idealini insanlara kabul ettirmek daha etkin bir yöntem olacaktır. Bu nedenle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel halka daha fazla inisiyatif verilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Bu gerekliliklerin ışığı altında Konsey bünyesinde yerel yönetimler ile ilgili birçok çalışma yapılmış ve birçok sözleşme imzalanmıştır. Bu sözleşmelerden kanımca en önemlisi olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin sadece Avrupa'da değil aynı zamanda dünyada da artık evrensel olarak kabul edilmiş bir takım normlara kavuşmasını sağlamıştır. Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi bünyesinde oluşturulmuş olmasına ve Sözleşme'ye taraf olan ülkeleri onayladıkları paragraflar itibariyle bağlamasına rağmen; gerek Sözleşme'nin Avrupa Birliği'nin de başvurduğu bir kaynak olması ve gerekse de Birleşmiş Milletler tarafından da ilkesel olarak benimsenerek "Dünya Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi"ne dönüştürülmesi bu Sözleşme'nin önemini daha da arttırmaktadır.

Sözleşme adından da anlaşılacağı üzere yerel yönetimlerin özerkliğini sağlamak amacıyla bir takım ilkeler getirmektedir. Bu ilkeler çerçevesinde ülkelerin yerel yönetimlerini çekip çevirmeleri ve sözleşme de onayladıkları paragraflar çerçevesinde yerel yönetimlerine gerekli olan özerkliği sağlamaları istenmektedir. Bu amaçla Özerklik Şartı'nın oluşturulmasını izleyen süreçte birçok ülke yerel yönetim yasalarında değişikliklere gitmiş ve özerk yerel yönetim ilkelerine yasalarında veya anayasalarında yer vermiştir.

Bununla beraber Özerklik Şartı ülkelere dayatmalarda bulunmamaktadır. Öncelikle Sözleşme'yi tüm Konsey üyelerinin imzalaması zorunlu tutulmamıştır. Ayrıca onaylayan ülkede ancak onayladıkları paragraflar itibariyle uygulama yönünden denetlenebilmektedir. Bunun yanında Şart'ın birçok paragrafında yasaların elverdiği durumlarda, mümkünse, aksi bir düzenleme olmadıkça gibi kavramlarla ülkelerin iç mevzuatına aşırı hassas davranıldığı da görülmektedir.

Şart'ın özerk yerel yönetimler ile ilgili tanımlamalar ve genel ilkelerin belirtildiği birinci bölümü, toplam otuz paragraftan oluşmaktadır. Bu otuz paragraf toplam on başlık altında düzenlenmiştir. Bu başlıklar genel olarak yerel yönetimlerde özerkliğin temel ilkelerini belirlemekte ve özerk yerel yönetimlerin genel çerçevesini çizmektedir.

Şart'ın ikinci maddesi özerk yerel yönetim ilkesinin mümkün olduğunca anayasalarda ama her halükarda kanun ile tanınması gerektiğini vurgulamaktadır. Böylelikle özerk yerel yönetim kavramının öncelikle **ilkesel** olarak anayasa ve mevzuat içerisinde yer almasını istemektedir.

Üçüncü madde de özerk yerel yönetim kavramı "**hak ve imkan**" sözcükleri ekseninde tanımlanmış ve bu hak ve imkandan faydalanacakların ve yöntemlerin neler olacağı üzerinde durulmuştur. Dördüncü madde yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin genel kapsamı çizilmiş ve bu amaçla altı adet ilke benimsenmiştir. Bunlar, anayasal veya yasal yetki ilkesi, genel yetki ilkesi, hizmetlerin sunumunda yerindenlik ilkesi, yetkilerin tamlığı ve münhasırlığı ilkesi, özel yetkilendirilmede dahi takdir hakkı ilkesi ve yerel planlama ve karar alma süreçlerinde yerel makamlara danışma ilkesidir. Beşinci madde ise yerel yönetimlerin özerkliğinin sınırlar yönünden korunmasını öngörmekte yani yerel yönetim sınırlarında mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse referandum yoluyla yerel halka önceden danışılmadan değişiklik yapılmamasını belirtmektedir.

Özerklik Şartı'nın altıncı maddesi yerel yönetimlerin örgütlenme ve istihdam konularında ki özerklik hakkına değinmekte ve yerel düzeyde örgütlenmenin ve personel istihdamının yerel makamlara bırakılmasını belirtmektedir. Ayrıca bu idarelerde çalışacak olan personelin liyakat ilkesi çerçevesinde işe alınmasını, gerekli eğitim ve yükselme imkânlarının verilmesini ve ücretlerinin yeterli ve zamanında ödenmesini istemektedir.

Yedinci madde ise yerel düzeyde seçilmiş olan görevlilerin çalışma koşullarını düzenlemektedir. Bu madde; yerel düzeyde seçilmişlerin mali ve sosyal haklarının karşılanması, görevlerini serbestçe yerine getirebilmeleri için görev koşullarının uygun olması ve görevleri ile bağdaşmayan işlerin önceden yasa ile belirlenmesi ilkelerini kapsamaktadır.

Sekizinci madde yerel yönetimlerin denetimine ayrılmıştır. Denetimin ancak anayasa ve kanunlarla belirlenmiş durum ve yöntemlerle yapılabileceği, yerel yönetimlerde yapılacak olan denetimin özel yetkilendirmeler dışında, hukuka uygunluk denetimini aşamayacağı ve yapılacak denetimde orantılılık ilkesinin esas alınacağı vurgulanmaktadır.

Şart'ın dokuzuncu maddesi yerel yönetimlerin mali kaynaklarına ayrılmıştır. Dokuzuncu madde toplam sekiz ayrı paragrafta yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sağlanabilmesi için gereken ilkeleri belirtmektedir. Şart, yerel yönetimlerin; kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynaklara sahip olmasını, yerel makamların mali kaynaklarının kanuni görevleri ile orantılı olmasını, yerel makamların yerel düzeyde sınırları merkezi hükümet tarafından belirlenmiş hadler arasında vergi oranları belirleyebilmesini, yerel vergi ve harçlara sahip olabilmesini, yerel yönetimlerin kaynaklarının dayandığı mali sistemlerin güncellenebilir, esnek ve çeşitliliğe sahip olması gerektiğini, yerel hizmetlere ulaşmada eşitsizliği ortadan kaldırmak amacıyla ülke genelindeki yerel yönetim kuruluşları arasında mali eşitleme yöntemlerinin kullanılması gerektiğini ancak bu kullanılacak yöntemlerin yerel yönetimlerin özerkliğini zedelememesi gerektiğini, yerel yönetimlere kaynakların yeniden dağıtımında danışılması gerektiğini, yerel yönetimlere yapılacak hibelerin genel amaçlı olmasını ve bu hibelerde takdir hakkının korunmasını ve son olarak ta yerel yönetimlerin gerekli durumlarda borçlanabilmeleri gerektiğini düzenlemektedir.

Şart'ın onuncu maddesi yerel yönetimlerin işbirliği ve dayanışma yapabilmeleri için ulusal ve uluslararası düzeyde birlikler kurabilmelerini, bu birliklere üye olabilmelerini ve başka devletlerin yerel makamları ile işbirliği içerisinde bulunabilmelerini düzenlemektedir. Onbirinci madde birinci bölümün son paragrafı olmakta ve yerel yönetimlerin yetkilerinin serbestçe kullanımı ve anayasal ya da yasal mevzuat ile belirlenmiş olan özerk yerel yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurabilmelerini düzenlemektedir.

Görüldüğü üzere Şart birinci bölümün otuz paragrafında (ya da 2-11. maddelerinde) yerel yönetimlerin özerk bir yapıya kavuşturulması için gerekli olan düzenlemeleri tek tek saymaktadır.

Türkiye de, Şart karşısında duyarsız kalmayarak Şart'ı imzalamış ve Şart 1991 yılında bir kanun ile uygun bulunarak yürürlüğe sokulmuştur. Bu durumda Şart, Türkiye

açısından onaylamış olduğu paragraflar ile bağlayıcıdır. Çünkü Anayasa'nın 90. maddesinin son paragrafına göre; Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamamaktadır. Şart'ın özerk yerel yönetim ile ilgili olan ve Türkiye tarafından onaylanan tüm paragraflarının iç mevzuatta yer alması gerekmekte ve buna aykırı olan kısımların ise çıkarılması gerekmektedir.

Türkiye'de, belediye kentsel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde temel yönetim birimi olarak bilinmektedir. Türkiye'de belediyecilik anlayışı Osmanlı İmparatorluğu'na dayanmakla birlikte çok eski sayılamamaktadır. Tanzimat öncesi kadı başkanlığında, loncalar, imamlar, vakıflar, vb. kuruluşlar eliyle yürütülen belediye hizmetleri, Tanzimat sonrasında başta İstanbul'da olmak üzere kurulmaya başlanan belediyeler eliyle yürütülmeye başlanmıştır. Belediyelerin kurumsallaşması ve ülke sathına yayılması ise kolay bir süreç olmamıştır.

Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra başta başkent olarak seçilen Ankara olmak üzere, savaştan yeni çıkan şehirlerin imarı ve Cumhuriyet'in yeni kurumlara kavuşması amacıyla 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış ve bu konuda birçok yenilik getirilmiştir. Ancak 1960 yılına kadar olan dönemde belediyeler merkezi yönetimin arka bahçesi olmaktan öteye geçememişlerdir.

1960 yılından sonra da yerel yönetimler genelinde ve belediyeler özelinde birçok araştırma ve çalışma yapılmış, özellikle 1970'li yıllardan sonra bu araştırma ve çalışmalar ivme kazanmıştır. Bu dönemlerde kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı bu durumun en belirgin özelliği olarak karşımızda durmaktadır.

1970'li yılların sonunda yerel yönetimler tarafından dillendirilen özerkleşme çabaları, 1980 askeri darbesi ile sonlanmıştır. Yerel yönetimler de bu darbeden nasibini almış ve birçok seçilmiş görevinden alınarak yerlerine atamalar yapılmıştır.

Türkiye'de belediyeler ve yerel yönetimler açısından asıl önemli atılımlar 1980'li yıllardan sonra yapılmaya başlanmıştır. 1984 yılında büyükşehirlerde ayrı bir yönetim tarzı uygulanması fikri benimsenmiş ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilmiştir. 1988 yılında Özerklik Şartı'nın Türkiye tarafından imzalanması ile yerel yönetimlerin özerklik arzu ve talepleri artmaya başlamıştır. Bu istekler 1990'lı yıllara gelindiğinde doruk noktalara ulaşmış ve bu yönde birçok çalışma ve kanun tasarısı hazırlanmıştır. Ancak bu konudaki en büyük atılım 2003 yılı

düzenlemelerinden sonra olmuştur. Bu dönemde İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu gibi kanunlar değiştirilerek yerel yönetimler ile ilgili birçok yeni düzenleme getirilmiştir. Bunun yanında Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen ve Meclis tarafından tekrar yasalaştırılmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun oluşturulamaması ve Köy Kanunu'nun halen 1924 yılında yapılan Kanun olması bu reform çabalarının eksik yönlerini oluşturmaktadır.

Türkiye'de yeni yapılan yerel yönetim kanunlarının, iç talebin getirdiği hassasiyetler olarak değerlendirilebilecek olan; demokrasi ihtiyacı ve etkin ve verimli bir yönetim oluşturma gayreti sonucu oluşturulduğu söylenebileceği gibi; tarafı olduğu uluslararası bir sözleşme olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı göz önünde bulundurularak da meydana getirildiği söylenebilmektedir. Çünkü Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Şart'ı onaylayan ülkelerde Şart'ın akıbetini takip etmektedir.

Türkiye'de 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu incelendiğinde de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile büyük oranda bir yakınlaşma oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir.

Şart'ın ikinci maddesi gereği özerk yerel yönetimler ilkesi Anayasa ile tanınmamıştır. Anayasa'da belirtilen "yerinden yönetim ilkesi" özerk yerel yönetim ilkesi ile aynı anlamı ifade etmemektedir. Anayasa'da kapsamlı bir özerk yerel yönetim ilkesi tanımının yapılması, yerel yönetimlerin özerkliklerinin Anayasal garanti altına alınması için bir gereklilik arz etmektedir. Ancak gerek Belediye Kanunu'nda gerekse de Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda bu idarelerin "idari ve mali özerkliğe" sahip olduğu belirtilmektedir. Bu ifadeler göz önünde bulundurulduğunda Şart gereği özerk yerel yönetim ilkesi kanunlar ile tanınmaya çalışılmıştır.

Türkiye Şart'ın üçüncü maddesinin her iki paragrafını da onaylamıştır. Şart'ın üçüncü maddesinin uygulanmasında da çok fazla sorun görülmemektedir. Türkiye'de belediyeler ve büyükşehir belediyeleri kanunlarında gösterildiği şekilde yerel düzeydeki kamu sorumluluklarının büyük bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda gerçekleştirme yetkisine sahip kılınmıştır.

Türkiye'de, belediyelerde ve büyükşehir belediyelerinde, yerel yönetim hakkını kullananlar, halk tarafından doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine

göre serbestçe seçilen temsilcilerdir. Bu temsilcilerden olan belediye başkanları çoğunluk oyu ile seçilmekteyken, meclisler nispi temsil sistemine göre oluşturulmaktadır. Yeni kanunlar ile belediye başkanına temsil ve yürütme görevi tanınmış iken, tek karar organı olarak meclisler öngörülmüştür. Belediye encümeni ise karar organı olarak düzenlenmemiş, belediyenin danışma ve yürütme organı olarak öngörülmüştür. Buna rağmen seçilmişlerle beraber atanmışlarında bulunduğu belediye encümenlerinin karar alma niteliğinin devam ettiği görülmektedir. Bu durumda encümenin ya tamamıyla seçilmişlerden oluşması ya da tamamıyla danışma ve yürütme kurulu olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

5216 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Kanun'da halkın yerel yönetimlerin kararlarına danışma amaçlı olsa da katılımı yönünde geniş düzenlemelerin oluşturulduğu gözlenmektedir. Kent konseyleri, hemşehri hukuku, mahalle yönetimi gibi halkın yönetime katılımını sağlayan kurumlar sağlıklı olarak işletilebilirse belediye ve büyükşehir belediyelerinde etkin bir halk katılımının sağlanacağı muhakkak görülmektedir. Bunun yanında şeffaflığa ve yönetimde saydamlığa da önem verildiği görülmektedir. Meclis toplantılarının halka açık yapılabilmesi, kararların halka duyurulması gibi düzenlemeler olumlu düzenlemeler olarak göze çarpmaktadır. Aynı zamanda teknik konularla ilgili olarak komisyon çalışmalarına meslek odaları veya uzman kişilerin katılabilmesi ve görüş bildirmeleri katılımcı yönetiminin ve kent hizmetlerini sunmada yönetim kavramının oturtulmaya çalışıldığını göstermektedir.

Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunlarında referandum hakkı açık olarak düzenlenmemişse de, belediyelere katılma gibi işlemlerde katılan belde veya köylerde halkoyuna gidilmesi bu uygulamanın fiili olarak kısmen bulunduğunu göstermektedir. Bazı önemli konularda belediye ve büyükşehir belediye yönetimlerinin halkoyuna başvurabilmesinin kanun ile düzenlenmesi, halkın yerel hizmetleri sahiplenmesini mümkün kılacağından bu uygulamanın yerel yönetim mevzuatlarımızda açık bir şekilde düzenlenmemesi bir eksiklik olarak durmaktadır.

Türkiye, Şart'ın 4. maddesinin son paragrafı olan 6. paragrafı dışındaki 5 paragrafı da kabul etmiştir. Belediye ve büyükşehir belediyelerinde görev ve yetki konusunda liste usulünden vazgeçilerek genel başlıklar altında bu idarelerin görevlerinin tanımlandığı görülmektedir. Bunun dışında da belediye yerel nitelikte olan ve başka kamu kuruluşunun görevlendirilmediği yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda



da yetkili kılınmıştır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de karma yetki ilkesinin benimsendiği ve genel yetki ilkesine yaklaşıldığı görülmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi’nin belediyelerin genel görev ilkesine göre hizmet yürütemeyeceklerini ve kanunda belirtilen görev ve yetkiler ile sorumlu kılındığını karara bağlamasından sonra Türkiye’nin onayladığı Şart’ın dördüncü maddesinin ikinci paragrafına uygun davranmadığı görülmektedir. Bu eksikliğin giderilmesi için Anayasal bir değişiklik ile bu düzenlemenin yapılması ve belediyelerin sınırları dâhilindeki yerel nitelikli işlerde genel görevli olarak kabul edilmesi hükme bağlanmalıdır.

Hizmette yerellik ilkesinin de belediye mevzuatında yer aldığı görülmektedir. “Belediye hizmetleri vatandaşlara en yakın yerlerde ve en yakın yöntemlerle sunulur” denilerek, subsidiarite ilkesine atıfta bulunulduğu görülmektedir. Ancak Avrupa Birliği gibi bir organizasyonun temel yönetim şeklini belirleyen bir ilkenin, Belediye Kanunu’nda tek bir satır olarak düzenlenmesi yerine daha detaylı olarak ve içeriği doldurularak düzenlemesi daha uygun olacaktır.

Belediye ve büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin tamlığı ve münhasırlığı konusunda Avrupa Konseyi’nin endişeleri devam etmektedir. Yerel yönetimler üzerinde fiili olarak bile olsa yerindelik denetiminin halen güçlü bir şekilde sürdürülmeye çalışılması ve yerel nitelikteki hizmetlerin çoğunun özelleştirilmeye tabi tutulması sonucu bu yönetimlerin yetkilerinin tamlığından ve kendilerine özel yetkiler olduğundan bahsetmenin güç olduğu belirtilmektedir.

Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konularda planlama ve karar alma süreçlerine, yerel yönetimlerin danışma amaçlı olarak dâhil edilmesini gerektiren Şart’ın dördüncü maddesinin altıncı paragrafına Türkiye tarafından çekince konmuştur. Bunun yanında Türkiye’de ulusal düzeyde örgütlenmiş tek birlik olan Türkiye Belediyeler Birliği’nin bu amaçla kullanılması gerekmektedir. Sayısı binlerle ifade edilen belediyeler ile tek tek danışma amaçlı olarak görüşülmesi mümkün olamayacağından, Türkiye Belediyeler Birliği ile olan ilişki güçlendirilerek belediyeler ile ilgili genel nitelikteki konularda, karar alma ve planlama süreçlerine katılım sağlanabilir. Böylece Türkiye, Şart’ın bu paragrafına koyduğu çekinceyi kaldırabilecektir.

Özerklik Şartı’nın beşinci maddesi de Türkiye tarafından onaylanmıştır. Ancak günümüze kadar bu maddenin uygulanmasında çok hassas davranılmadığı

görülmektedir. Birçok kez yapılan yasal düzenlemeler ile belediye sınırları değiştirilmiş, birçok beldenin tüzel kişiliği kaldırılarak diğer belediyeye katılabılmıştır. En son 5747 sayılı Kanun ile büyükşehir sınırları içerisinde ilçeler kurulmuş ve birçok beldenin tüzel kişiliği sona erdirilmiştir.

Zaten Özerklik Şartı da bu konuda keskin sınırlar çizmemektedir. Yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesinde, mümkün olduğu durumlarda ve mevzuatın elverdiği şekilde halkoyuna başvurulmasının istenmesi bu paragrafın eksik yönünü oluşturmaktadır. Şart'ın bu hükmü kesin ifadelerle belirlemesi gerekmektedir. Bu konuda Şart'ı onaylayan ülkelere geniş bir takdir hakkı verildiği görülmektedir.

Bunun yanında Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunlarıyla, sınırların belirlenmesi, birleşme ve katılma yoluyla tüzel kişiliğin sonlandırılması konularında katılımcı ve yerel halkın istek ve taleplerine önem verir nitelikte düzenlemelerin getirildiği de görülmektedir.

Türkiye yerel yönetimlerin görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar başlığını taşıyan altıncı maddenin ilk paragrafına çekince koymuş, ikinci paragrafını ise onaylamıştır.

Altıncı maddenin ilk paragrafı olan yerel yönetimlerin kendi iç idari örgütlenmelerini yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak koşulu ile kendilerinin yapması ilkesi Türkiye tarafından çekince konmakla birlikte yeni yasalarla oluşturulmaya çalışılmıştır. Yeni yasalarla belirlenen norm kadro ilkesi çerçevesinde belediyeler ve büyükşehir belediyeleri zorunlu olarak kurulması gereken birimler dışında, ihtiyaç duydukları birimleri kurup kaldırabilme yetkisine kavuşturulmuştur. Bu durumda Türkiye'nin Şart'ın bu maddesi karşısında ki çekincesini sürdürmesi pek anlamlı değildir.

Türkiye tarafından onaylanan altıncı maddenin ikinci paragrafına olan riayetin ise tam olmadığı görülmektedir. Belediyelerde çalışan personel için gerekli olan norm kadrolar İçişleri Bakanlığı tarafından oluşturulmakta, ihtiyacın belirlenerek kadronun kurulması ve personelin atanması ise belediye başkanları ve meclisler tarafından yapılmaktadır. Belediye personelinin liyakat ilkesine göre belirlenmesi ilkesi, sözleşmeli olarak çalıştırılacak personelin özelliklerinde kendini göstermektedir. Sözleşmeli olarak çalıştırılabilecek teknik nitelikteki personelin unvanlarının (veteriner, doktor gibi) tek tek belirtilmesi bu görevlerin gerektirdiği lisans veya diplomaları gerektirdiğinden, liyakat konusunda bir hassasiyetin gösterildiği görülmektedir.

Belediye Kanunu'nda belediyede çalışan personelin ücretlerinin öncelikli olarak ödeneceği hükme bağlanmış ve bu konuda çalışanlar bir güvenceye kavuşturulmuştur. Ancak belediye çalışanlarının eğitimi ve görevde yükselmesi gibi konuların hala önemsenmediği görülmektedir. Belediye personelinin eğitimi konusunda bazı ilgili kuruluşların çalışmaları dışında her hangi genel nitelikte bir düzenlemenin olmadığı görülmektedir. Aynı şekilde görevde yükselmelerde de partizanlık ve adam kayırma gibi etkenlerin halen rol oynadığı görülmektedir.

Şartın yedinci maddesinin ilk paragrafına göre yerel düzeyde seçilmişlerin görev koşulları görevlerini serbestçe yerine getirmelerine uygun olmalıdır. Türkiye bu paragrafı onaylamasına rağmen, bu paragrafa uygun davranmadığı görülmektedir. Bu konuda en büyük engel Anayasa olarak görünmektedir. Çünkü Anayasa'nın 127. maddesi gereği yerel yönetimlerin organlarının, organlık sıfatını kaybetmesinin denetiminin yargı yolu ile olacağı düzenlenmişken, devamında bu organların geçici olarak İçişleri Bakanlığı tarafından görevden uzaklaştırılabileceği de düzenlenmiştir. Bu durum yerel temsilcilerin görevlerini serbestçe yerine getirmeleri önünde büyük bir engel oluşturmakta ve Türkiye'nin onayladığı paragrafa aykırı hareket etmesine yol açmaktadır. Uygun bir Anayasal düzenleme ile bu olumsuzluk ortadan kaldırılarak, Şart'a uyum sağlanmalıdır.

Bunun yanında 1580 sayılı mülga Belediye Kanunu'na oranla meclisin fesih sebepleri azaltılmıştır. Belediyeler gerek duyulduğu takdirde mutlak toplanma yeri dışındaki bir yerde de toplanabilme imkânına kavuşturulmuştur. Ancak mevcut fesih sebepleri de üzerinde düşünülmesi gereken konular olarak varlığını sürdürmektedir.

Belediye meclisine her ay toplanma imkânı tanınması ve böylece valinin olağan üstü toplantıya çağırma yetkisinin kaldırılması da çalışma koşullarının iyileştirilmesi bakımından göze çarpan bir diğer yeniliktir.

Türkiye tarafından kabul edilen bir diğer paragraf olan yedinci maddenin ikinci paragrafında yer alan, seçilmişlerin mali ve sosyal hakları konusunda herhangi bir sorun yaşanmamakta, belediye kanunu ile bu konuda olumlu düzenlemelerin getirildiği görülmektedir. Ancak meclis üyelerine sosyal güvence hakkının tanınmaması bir eksiklik olarak durmaktadır.

Şart'ın Türkiye tarafından çekince konulan yedinci maddesinin üçüncü paragrafında yerel düzeyde seçilmişlerin görevleri ile bağdaşmayan işlev ve

faaliyetlerin kanunla veya temel hukuki ilkeler ile belirlenmesi gerekliliği belirtilmektedir. Denildiği üzere Türkiye bu paragrafa çekince koymuştur. Ancak gerek Belediye Kanunu gerekse de Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun ilgili maddeleri arasına serpiştirilmek usulüyle bu konulara değinilmiştir. Bu konuların belirli bir çerçevede toparlanarak mevzuatta yer verilmesi suretiyle bu konudaki çekincenin de anlamsızlaşacağı muhakkaktır.

Şart'ın denetim ile ilgili olan sekizinci maddesinin ilk paragrafı denetimin gerektiği durum ve yöntemlerin kanun ile belirlenmesini, ikinci paragrafın özel görevlendirmeler dışındaki durumlarda yapılacak denetimini hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olmasını, son paragrafı ise denetimde orantılılık ilkesini açıklamaktadır. Türkiye ilk iki paragrafı onaylarken, son paragrafa çekince koymuştur.

Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile getirilen denetim ilkelerinde birçok yeniliğin olduğu göze çarpmaktadır ancak, halen bazı konularda idari vesayetin güçlü olarak sürdürüldüğü gözlenmektedir.

Belediye Kanunu'na göre yerel yönetimlerde denetim idari ve mali denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Mali denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde belirlenen ilkeler ile yapılacaktır. Mali denetim mali ve performans denetimini kapsamaktadır. Buna göre iç denetim ve dış denetim mekanizmalarının oluşturulması öngörülmekte, iç denetimin, mali kontrol yetkilisi, muhasebe yetkilisi ve iç denetçiler tarafından yapılacağı belirtilmektedir. Ayrıca bir iç denetim mekanizması olarak görülebilecek meclis bünyesinde oluşturulan denetim komisyonlarına da mali denetim konularında görevler verilmiştir. Mali dış denetim makamı olarak ise Sayıştay belirlenmiştir. Sayıştay dışında, 5018 sayılı Kanun'da istisna olarak belirtilen durumların gerçekleşmesi halinde İçişleri Bakanlığı'na da mali yönden dış denetim imkânı getirilmektedir.

Belediyelerin mali denetimi konusunda özellikle 5018 sayılı Kanun ile gerçekten rasyonel esasların getirildiği görülmektedir. İç denetim mekanizmalarına ağırlık verilmesi, dış denetimin ise hukuka uygunluk açısından Sayıştay'a bırakılması yerinde uygulamalar olarak göze çarpmaktadır. Bunun yanında belediyelerin mali dış denetimlerinin Bölge Sayıştay veya Yerel Yönetimler Sayıştay gibi Sayıştay bünyesinde yeni birimler oluşturularak gerçekleştirilmesi fikirleri de önerilmektedir.

5393 sayılı Kanun'a göre belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari

işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenecektir. Bu genel düzenleme yerel yönetimler üzerinde idari vesayetin devam ettiğinin en belirgin şekli olarak göze çarpmaktadır.

Bununla beraber 5393 sayılı Kanun ile belediyeler üzerinde birçok idari vesayet uygulamasının kaldırıldığı görülmektedir. Belediye Yasası ile belediye meclisi kararlarının valiye bildirilmek suretiyle yürürlüğe girebilmesi imkânı getirilmiştir. Bu genel nitelikte ki düzenlemeye rağmen belediyelerde cadde, sokak, meydan vb. yerlere ad verilmesi, beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin belediye meclisinin kararları valinin onayı ile yürürlüğe girmektedir. Aynı şekilde belde adının değiştirilmesi içinde İçişleri Bakanlığının onayı gerekmektedir.

İçişleri Bakanlığı'nın en ağır vesayet uygulamalarından biri de; hizmetlerde aksama görülmesi durumunda, bu durumun Bakanlığın talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi ile aksatıldığı belirlenen hizmetin vali tarafından yaptırılmasına kadar varan denetim uygulamasıdır. Her ne kadar Türkiye denetimde orantılılık ilkesine çekince koymuşsa da bu durum yine de belediyelerin idari özerkliklerini hiçe sayan bir uygulamadır.

Bununla beraber Belediye Yasası'nda, belediyelerin denetiminin amacı; "faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek olarak belirtilmiştir. Görüldüğü üzere yukarıdaki denetim şekli ile Belediye Yasası'nda belirtilen denetimin amacı arasında dağlar kadar fark vardır. Kanun bu haliyle de uygulama ve teori olarak birbiriyle çelişir görünmektedir.

Belediyelerde idari denetim konusunda iç denetim mekanizmalarının oluşturulduğu da görülmektedir. Belediye meclisi kararları üzerinde belediye başkanının geciktirici veto yetkisi düzenlenmiş, belediye başkanı üzerinde de meclisin, soru, gensoru, faaliyet raporu ve genel görüşme yöntemleri ile denetimde bulunma yetkisi düzenlenmiştir. Yerel yönetimlerin yerindelik denetimlerini kendi organları aracılığı ile yapmaları ve diğer denetimin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmasını uygun gören Şart'ın bu paragrafı ile Belediye Kanunu'nun bu düzenlemesi arasında bir paralellik olduğu görülmektedir.

Belediyelerin mali kaynak eksiklikleri ve buna paralel olarak halen mali

özerklikten yoksun tutulmaları bu Kanunların en eksik yanını oluşturmaktadır. Gerçi her iki Kanun'da da belediye “idari ve **mali** özerkliğe” sahip olarak tanımlanmıştır. Ancak idari yönden tam olarak özerk bir yapı oluşturulmadığı gibi bu durumdan daha kötü bir şekilde mali özerkliğin de sağlanamadığı görülmektedir. Belediyeler hala gelir konusunda merkezi hükümetlere sıkı bir bağlılık içerisinde. Öz gelirler olarak adlandırılan vergi, harç, ücret vb. gelirler belediye bütçelerinin cüzi bir kısmını karşılamaktayken, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar bütçenin en büyük kalemini oluşturmaktadır.

Belediye gelirleri ile ilgili mevzuat oldukça dağınık ve güncellenmeye ihtiyaç duymaktadır. Bu eksikliği gören hükümet tüm belediye gelirlerini bir arada toplamak amacıyla yeni bir belediye gelirleri kanunu hazırlama gayreti içerisinde. Şu an mevcut olarak uygulamada olan 2464 sayılı Kanun'un yetersizliği aşikâr iken bunun düşünülmesi olumlu bir gelişmedir. Ancak belediye gelirlerinin bir araya getirilmesinin yanında arttırılmasının da gerekli olduğu vurgulanmalıdır.

Uygulamada merkezi hükümetin verimli olarak nitelendirilebilecek vergilerin tümünü kendine tahsis ettiği görülmektedir. Belediyeler kendilerine tahsis edilmiş olan vergilerin oranlarını belirleme yetkisine sahip değillerdir. Bu yetki Bakanlar Kurulu'nun elinde bulunmaktadır. Bu nedenle belediyelerin yeterli ve serbest kullanabilecekleri gelirlere sahip olduğunu söylemek oldukça güçtür. Bunun yanında belediyelere ayrılan gelirler de esneklikten ve çeşitlilikten uzaktır.

Ancak 2008 yılında çıkarılan 5779 sayılı Kanun ile Belediyelere ve İl Özel İdarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların dağıtımını rasyonel esaslara bağlanmış ve gelirlere bir kısım artış sağlanmıştır. Bunun yanında aynı Kanun ile “Denkleştirme Ödeneği” adı altında küçük belediyelere ek bir ödeme veya yardım olanağı getirilmiş, bunun dışında herhangi bir kamu kuruluşu tarafından belediyelere mali yardım, fon adı altında gelir tahsis edilmesi yasaklanmıştır.

Denkleştirme ödeneğinin nüfus esasına göre dağıtılması ile geliri az olan küçük belediyeler için mali denkleştirme sağlanmaya çalışılmıştır. Dağıtımın rasyonel ve önceden belirlenen esaslara göre yapılması, belediyelerin bu ödeneği kullanırken takdir haklarının çiğnenmesine engel olmaktadır. Bu yönüyle düzenleme olumlu olup, Özerklik Şartı'na da uygun bir düzenlemedir.

Belediyelerde borçlanma son yıllarda özellikle büyükşehir belediyeleri

tarafından sık sık başvurulanan yatırım amaçlı bir gelir kalemi olarak durmaktadır. Belediyeler yeterli gelirlere kavuşturulamadığından, bir diğer ifade ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olamadıklarından borçlanma birçok kez gerçek amacı olan yatırım gayesinden sapıp, diğer açıkları kapatmak amacıyla kullanılabilir. Bu durumda belediyeleri ileride önü alınamaz bir borç batağına sokmakta veya hazineyi bu konuda yükümlülük altına sokmaktadır.

Ancak bu konuda da Belediye Kanunu ile bir takım sınırlamalar getirildiği görülmektedir. Gerek Belediye Kanunu, gerekse dış borç konusunda atıfta bulunduğu Kamu Borç Finansmanı Kanunu ile getirilen sınırlamalar sayesinde belediyelerin bir dayanak oluşturmadan borçlanmalarının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bu konuda getirilen yenilikler yerinde gibi görünmekte ve Hazine'nin yıllarca altında kaldığı borç yükünün önünü kesecek gibi görünmektedir.

5018 sayılı Kanun ile getirilen ilkeler çerçevesinde yerel yönetimlerin bütçelerinde de bir takım yenilikler getirildiği görülmektedir. Belediyelerde bütçe konusunda performans esaslı bütçe sistemine geçilmiş ve bütçenin o yıl ve takip eden iki yılı kapsayacak şekilde düzenlenmesi öngörülmüştür. Belediye bütçelerinin onaylanması üzerindeki vesayet denetimi kaldırılarak belediye meclisleri bütçeyi onaylama yetkisine kavuşturulmuştur.

Özerklik Şartı onuncu maddesi yerel yönetimlerin ulusal ve uluslararası düzeyde birlik kurma, birliklere katılma ve diğer devletlerin yerel makamları ile işbirliği yapma gibi konuları düzenlemektedir. Türkiye, ulusal düzeyde yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma konusunu açıklayan onuncu maddenin birinci paragrafını onaylamış, yurt dışı makamlar ile ortak ilişki kurmak ve yurt dışı birliklere katılma konularını açıklayan ikinci ve üçüncü paragraflara çekince koymuştur.

Aksine Türkiye'de her üç paragrafta uygulama alanı bulabilmektedir. Şöyle ki, belediyeler yurt içinde Bakanlar Kurulu'nun izniyle birlik kurabilmekte veya meclislerinin aldığı kararla kurulu birliklere katılabilmektedir. Bununla beraber İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurt dışındaki belediye birliklerine üye olmak da mümkün kılınmıştır. Daha başka kanunlar ile de belediyelere yurt dışındaki makamlar ile ilişki kurmak olanağı verilmiştir.

Bu durumda Türkiye'nin mevcut çekincelerini kaldırması yerinde olacaktır. Ancak İçişleri Bakanlığı ve Bakanlar Kurulu iznine tabi kılınma durumlarının derhal

düzeltilerek bu izin prosedürünün ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Yurt içindeki birliklerin kurulmaları, gelirleri, giderleri, tüzük ve organları ve denetimi gibi konuları düzenlemek ve ayrı bir yasal statüye kavuşturmak amacıyla Yasa Koyucu 2005 yılında 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası'nı çıkarmıştır. Yasa'nın çıkması ile birlikler artık daha rasyonel temellere göre kurulabilmektedir.

Türkiye'nin çekince koyduğu maddelerden biri olan Şart'ın onbirinci maddesi yerel makamların yasal yönden korunması imkânının bu yönetimlere tanınması gerekliliğini düzenlemektedir. Türkiye belirtildiği üzere bu maddeye de çekince koymuş olmasına rağmen, Anayasal ve yasal düzeyde yerel yönetimlerin yasal korunması amacıyla garantiler getirildiği görülmektedir.

Örneğin, öncelikle belediye bir tüzel kişilik olarak düzenlenmiştir. Tüzel kişiler de dava açma ehliyetine sahiptir. Bu durumda bir korunmadan söz edilebilmektedir. Bunun yanında, Anayasa'nın 125. maddesi Yargı Yolu başlığı altında düzenlenmiş olup bu konuyu düzenlemektedir. 127. maddede belirtildiği üzere ise belediye organlarının seçiminin denetimi ve organlık sıfatını kaybetmelerinin denetimi yargı yolu ile olmaktadır. Bunlar gibi örnekler çoğaltılabilmektedir.

Ancak istisnai durumlar her zaman olabileceği gibi bu durumda da güçlü bir şekilde bulunmaktadır. Buna göre İçişleri Bakanlığı gerekli durumlarda bu organları geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisine sahip kılınmıştır. Özerk yerel yönetimlerin yasal korunmasının çiğnenerek bu idarelerin merkezi idarenin müdahalesi altında bırakılması özerklik ile bağdaşır görünmemektedir. Türkiye'nin bu konuda ki çekincesini kaldırması için bu küçük pürüzlerin Anayasal düzeyde çözüme kavuşturulması gerekmektedir.



## KAYNAKLAR

### YARARLANILAN KİTAPLAR

**ARIKBOĞA**, Erbay, “Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, 1. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara, 2008.

**ARIKBOĞA**, Ülkü, “Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, 1. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara, 2008.

**AYDIN**, Ahmet Hamdi, **Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2004.

**AYDIN**, Ahmet Hamdi, **Türk Kamu Yönetimi**, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007.

**BULUT**, Yakup; **TANIYICI**, Şaban, “Yerel Siyasette Aktörler: Kentleri Kimler Yönetiyor?”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, 1. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara, 2008.

**DENİZ**, Mehmet, “Bir Tutum Çeşidi Olarak İş Tatmini”, **Örgütsel Davranış Boyutlarından Seçmeler**, 1. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara, 2005.

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

**DEVİRİM**, Fevzi, **Kamu Maliyesine Giriş**, 3. Baskı, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü (isteme adresi), İzmir, 1998.

**EMERALP**, Sadun, “Yerel Yönetimde Yeni Bir Yapılanmaya Doğru”, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara, 1994.

**GEDİKLİ**, Bülent, **Kamu Harcama Yönetiminde Kalite (Yolsuzluk ile Mücadele için Bir Model Önerisi)**, C&Ç Yeminli Mali Müşavirlik Yayınları, Ankara, 2001.

**GÖZLER**, Kemal, **İdare Hukukuna Giriş**, 7. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2007.

**GÖZLER**, Kemal, **Hukukun Temel Kavramları**, 3. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2006.

**GÜL**, Hüseyin, “Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, 1. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara, 2008.

**GÜLER**, Ayman Birgül, **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Yayın No: 280, Ankara, 1998.

**GÜNDAY**, Metin, **İdare Hukuku**, 4. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1999.

**KALABALIK**, Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005.

**KALENDEROĞLU**, Mahmut, **Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002.

**KALAYCIOĞLU**, Ersin, **Çağdaş Siyasal Bilim Teori Olgu ve Süreçler**, Beta Yayınları, İstanbul, 1984.

**KARAARSLAN**, Mehmet, **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2008.

**KELEŞ**, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000.

**KELEŞ**, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 5. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2006.

**NADAROĞLU**, Halil, **Mahalli İdareler**, 7. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2001.

**OKTAY**, Tarkan, “Belediyenin Tarihsel Gelişimi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, 1. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara, 2008.

**ÖKMEN**, Mustafa, “Uyum Sürecinin İdari Polisiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006.

**ÖKMEN**, Mustafa, “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, 1. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara, 2008.

**ÖZAY**, İl Han, **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996.

**PALABIYIK**, Hamit; **KARA**, Mehmet, “Belediye Birlikleri ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Bağlamında Yerel Yönetim Birlikleri”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, 1. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara, 2008.

**PARLAK**, Bekir, “Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006.

**PARLAK**, Bekir, “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006.

**TOPRAK**, Zerrin, **Yerel Yönetimler**, 6. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara, 2006.

**TORTOP**, Nuri, **Personel Yönetimi**, 6. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.

**TORTOP**, Nuri, **Mahalli İdareler**, 6. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.

**TORTOP**, Nuri; **AYKAÇ**, Burhan; **YAYMAN**, Hüseyin; **ÖZER**, M. Akif, **Mahalli İdareler**, Nobel Yayınları, Ankara, 2006.

**TORTOP**, Nuri; **İSBİR**, Eyüp G.; **AYKAÇ**, Burhan, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1993.

**YAŞ**, Hakan; **BOZLAĞAN**, Recep, “İller Bankası ve Yeniden Yapılandırılması”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, 1. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara, 2008.

## YARARLANILAN TEZLER

**AÇIKGÖZ**, Eşref, **Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin**, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2007. (Erişim: <http://www.yok.gov.tr>)

**AKDEMİR**, Abdurrahman, **Türkiye’de Valilik Sistemi ve Sistemle İlgili Tartışmalar**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2006. (Erişim: <http://www.yok.gov.tr>)

**AŞGIN**, Halil İbrahim, **5393 Sayılı Belediye Kanunu Çerçevesinde Yerel Özerklik Açısından Belediyeler**, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2006. (Erişim: <http://www.yok.gov.tr>)

**CANALP**, Ekrem, **Avrupa Birliği Hukukunun Üye Ülkelerin Yerel Yönetimleri Üzerindeki Etkileri**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2006. (Erişim: <http://www.yok.gov.tr>)

**CEBE**, Mehmet Sinan, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası**, Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, Mersin, 2006. (Erişim: <http://www.yok.gov.tr>)

**ÇELEBİ**, Talat, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de İdari Vesayet Uygulamasının Değerlendirilmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2003. (Erişim: <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/3069.pdf>)

**ÇOLAK**, Hikmet, **Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2004. (Erişim: <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/3069.pdf>)

**DEMİR**, Oğuzhan, **Yerel Yönetimleri Kararları Üzerindeki Vesayet Denetimi**, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, 2006. (Erişim: <http://www.yok.gov.tr>)

**ERHAN**, Gülsüm, **İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılanma ve İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare İçindeki Yeri**, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2007. (Erişim: <http://www.yok.gov.tr>)

**GÜÇLÜ**, Serkan, **1980 Sonrası Türkiye’de Yerel Yönetimler İçin Önerilen Modeller**, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya, 2007. (Erişim: <http://www.yok.gov.tr>)

**GÜDÜK, Mehmet, Yerel Özerklik Açısından Belediyelerin Mali Yeterliliği,** Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2007. (Erişim: <http://www.yok.gov.tr>)

**HATİPOĞLU, Cengizhan, Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkileri,** Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2005. (Erişim: <http://www.yok.gov.tr>)

**KAYA, Yeşim, Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler,** Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2006. (Erişim: <http://www.yok.gov.tr>)

**YUMURTACI, Çağlar, Avrupa Konseyinde Danışman Bir Organ: Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi,** Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2005. (Erişim: <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/4026.pdf>)

## YARARLANILAN MAKALELER

**AKIN**, Cengiz, Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı, **Türk İdare Dergisi**, S. 414, Mart 1997.

**AKTAN**, Coşkun Can, Türkiye’de Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması.

(Erişim:[http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-merkezi-yonetim-yerel-yonetim.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-merkezi-yonetim-yerel-yonetim.pdf))

**APAN**, Ahmet, AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi, **Türk İdare Dergisi**, S. 450, Mart 2006.

**ARIKAN**, Yeşeren Eliçin, Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler, **Görüş Dergisi**, S. 58, Şubat-Mart 2004.

**ARMAĞAN**, Ramazan, Yerel Hizmetlerin Yürütülmesinde Hemşeri Denetimi, **Yerel Siyaset Dergisi**, S. 11, Kasım 2006.

(Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=490>)

**ARSLAN**, Nagehan Talat, Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme, **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 32, No: 2, Aralık 2008.

**AYDEMİR**, Süleyman Ruhi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri, **Mevzuat Dergisi**, S. 45, Eylül 2001.

(Erişim: <http://www.mevzuatdergisi.com/2001/09a/01.htm>)

**AYDIN**, Ahmet Hamdi; **TAŞ**, İ. Ethem, Türkiye’de Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Yerel Özerklik.

(Erişim Tarihi:28.12.2007) (Erişim: <http://yerel.blogcu.com/4264144/>)

**AYDIN**, Ahmet Hamdi, Bir “Yerel Yönetim” Olan “Özel İdare”nin “Genel Meclisi”, **Yerel Siyaset Dergisi**, S. 33, Eylül 2008.

(Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/eylul2008/2.pdf>)

**AYHAN**, Ufuk, Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler, **Sayıştay Dergisi**, S. 70, Temmuz-Eylül 2008.

**AYTAÇ**, Fethi, Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler, **Türk İdare Dergisi**, S. 384, Eylül 1989.

- BAHRAN**, Gülseba, Özerk Kurumlar Hakkında Araştırma ve Tasnif Grubunca Hazırlanan Rapor, Ekim 2002 (Yay. Tarihi). (Erişim: [www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr))
- BARLAS**, Emin; **KARAGÖZ**, Berkan, Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve, **Gazi Osman Paşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, C. 2, S.1, 2007.
- BERK**, Ahmet, İller Bankası ve Yerel Yönetimler, **Sayıştay Dergisi**, S. 48, Ocak-Mart 2003.
- BEYHAN**, Eyüp, Kentlerin Çözümde Ortaklığı ve Birlikler, **Yerel Siyaset Dergisi**, S. 32, Ağustos 2008.(Erişim:[www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/8.pdf](http://www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/8.pdf))
- BEYHAN**, Eyüp, Demokratik Katılımla Yerel Yönetim, **Yerel Siyaset Dergisi**, S. 34, Ekim 2008. (Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/ekim2008/10.pdf>)
- CEBECİ**, Kemal, Küreselleşme Bağlamında Ulus-Devletin Egemenlik Gücünün Dönüşümü, **Sayıştay Dergisi**, S. 71, Ekim-Aralık 2008.
- ÇELİK**, Abdullah, Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, C.4, S. 14, 2005. (Erişim: [www.e-sosder.com](http://www.e-sosder.com))
- ÇELİK**, Lahmi, Mülki İdare Amiri ve Belediye Meclisi. (Erişim: [http://www.turkhukuk sitesi.com/makale.com/makale\\_727.htm](http://www.turkhukuk sitesi.com/makale.com/makale_727.htm))
- ÇEVİKBAŞ**, Rafet, Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım, **Türk İdare Dergisi**, S. 461, Aralık 2008.
- ÇİZAKÇA**, Murat, "Subsidiarity"; Avrupa Topluluğu'nun Üç Temel İlkesinden Biri, Hakkında Kısa Bir İnceleme, **Tüsev Bülteni**, S. 6, Eylül 2006.
- DAYAR**, Hatice, Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, **Dumlupınar Üniversitesi SBE Dergisi**, S. 7, Aralık 2002.
- DEMİRCAN**, Esra Siverekli, Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı, **Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi**, S. 29, Temmuz-Aralık 2007.
- DOĞANYİĞİT**, Sadettin, Belediyelerde Dış Borçlanmaya Dayalı Finansman Modeli, **Sayıştay Dergisi**, S. 40, Ocak-Mart 2001.

- DÖNMEZ**, Mustafa, Türkiye’de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi, **Türk İdare Dergisi**, S. 406, Mart 1995.
- ERBAY**, Yusuf; **TÜRKER** Muammer, Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı, **Türk İdare Dergisi**, S. 427, Haziran 2000.
- ES**, Muharrem, Osmanlı Devleti’nde Mahalli İdareler, **Yerel Siyaset Dergisi**, S. 27, Mart 2008. (Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/mart2008/6.pdf>)
- ESEN**, Adem, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Ülkemizde Yerel Yönetimler, **Yerel Siyaset Dergisi**, S. 5, Mayıs 2006.  
(Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=344>)
- GÜLBAY**, Tabip, Türkiye’de Yerel Yönetim Birimlerinin Öz Gelirlerini Arttırma Sorunu, **Kamu hesaplarına Uzman Bakış Dergisi**, Yıl: 1, S. 2  
(Erişim: [www.demud.org.tr/Dergi\\_sayi2/tgulbay.pdf](http://www.demud.org.tr/Dergi_sayi2/tgulbay.pdf))
- GÜLER**, Birgül Ayman, Devlette Reform, **Mimarlar Odası Sunuşu**, Ankara, Mart 2003. (Erişim: [www.mimarlarodasiankara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf](http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf))
- GÜNAYDIN**, Osman, Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye’de Bölgesel Yönetim, **Türk İdare Dergisi**, S. 447, Haziran 2005.
- GÜNER**, Ayse; **YILMAZ**, Serdar, Türkiye’de Yönetimler Arası Mali Transfer Sisteminin Sorunları, **Vergi Sorunları Dergisi**, S. 193, Ekim 2004.  
(Erişim: <http://www.vergisorunlari.com.tr>)
- GÜNEŞ**, Yaşar, Yeni Yasaya Göre Yerel Yönetim Birlikleri, **Türk İdare Dergisi**, S. 447, Haziran 2005.
- HOFFSCHULTE**, Heinrich, Avrupa Birliği (taslak) Anayasası’nda Yerel Özerklik. (Çeviren: Bülent DURU) (Erişim: <http://www.acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/3447.pdf>)
- İŞILDAK**, Mustafa, Kent Konseyi ve Sorunları, **Yerel Siyaset Dergisi**, S. 21, Eylül 2007. (Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=774>)
- İNAC**, Hüsamettin; **ÜNAL**, Feyzullah, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.17, Nisan 2007.
- KALABALIK**, Halil, Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı?, **Türk İdare Dergisi**, S. 413, Aralık 1996.
- KARA**, Mustafa; **PALABIYIK**, Hamit, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu-Toplum Kalkınması ve Çanakkale Köy Birlikleri, **Türk İdare Dergisi**, S. 450, Mart 2006.



**KARADAĞ**, Arife, Osmanlı'dan Günümüze Türk Kentinin Değişen Kimliği, **Türk İdare Dergisi**, S. 441, Aralık 2003.

**KATZ**, Ellis, Demokrasi Konuları, "Eyalet ve Yerel Yönetim" Değişikliğe Uyum Sağlamak, **ABD Dışişleri Bakanlığı Elektronik Dergisi**, S. 2, Ekim 2003. (Erişim:<http://turkey.usembassy.gov/uploads/images/3X0ESYKvKpnDihOYSCbmtw/yereylon.pdf>)

**KAYA**, Erol, Uluslararası Yerel Yönetim Birlikleri İşbirliği, **Yerel Siyaset Dergisi**, S. 32, Ağustos 2008. (Erişim:[www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/4.pdf](http://www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/4.pdf))

**KOÇBERBER**, Seyit, Yeni Belediye Yasası ile Mahalle Yönetimi, **Sayıştay Dergisi**, S. 56, Ocak-Mart 2005.

**KOÇDEMİR**, Kadir, Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye), **Türk İdare Dergisi**, S. 424, Eylül 1999.

**KOÇDEMİR**, Kadir, Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler, **Türk İdare Dergisi**, S. 426, Mart 2000.

**KÖSE**, H. Ömer, Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi, **Sayıştay Dergisi**, S. 52, Ocak-Mart 2004.

**KÖSECİK**, Muhammet; **YILDIRIM**, Ferihan, Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri, **Türk İdare Dergisi**, S. 431, Haziran 2001.

**KÜÇÜKÖZYİĞİT**, H. Galip, "Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman". (Erişim: [http://www.turkhukuk sitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_100.htm))

**MAHMUTOĞLU**, Abdülkadir, Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler, **Türk İdare Dergisi**, S. 452, Eylül 2006.

**MENGİ**, Ayşegül, Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?, **Mülkiye Dergisi**, S. 245

**OKUTAN**, Emre, Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütlerinin Gelişmiş İşbirliği: İngiltere Örneği, **Sayıştay Dergisi**, S. 71, Ekim-Aralık 2008.

**ÖKMEN**, Mustafa, Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar ve Avrupa Kentsel Şartı, **Yerel Siyaset Dergisi**, S. 29, Mayıs 2008. (Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/mayis2008/5.pdf>)

**ÖZCAN**, Mehmet, Subsidiarite İlkesinin AB'de Uygulanması, **The Journal of Turkish Weekly** (Elektronik Journal).

(Erişim: <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=22>)

- ÖZEL**, Mehmet, Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine, **Türk İdare Dergisi**, S. 441, Aralık 2003.
- ÖZER**, M. Akif, Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler, **Türk İdare Dergisi**, S. 444, Eylül 2004.
- ÖZER**, M. Akif, Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci, **Türk İdare Dergisi**, S. 425, Aralık 1999.
- PITIRLI**, Ali, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, **Türk İdare Dergisi**, S. 383, Haziran 1989.
- PUSTU**, Yusuf, Küreselleşme Sürecinde Kent “Antik Site”den Dünya Kentine”, **Sayıştay Dergisi**, S. 60, Ocak-Mart 2006.
- PUSTU**, Yusuf, Yerel Yönetimler ve Demokrasi, **Sayıştay Dergisi**, S. 57, Nisan-Haziran 2005.
- RODOPLU**, Gültekin, Küreselleşme ve Yerelleşme, **Yerel Siyaset Dergisi**, S. 5, Mayıs 2006. (Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=352>)
- SANAL**, Recep, Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi, **Türk İdare Dergisi**, S. 459, Haziran 2008.
- SARAN**, M. Ulvi, Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim, **Türk İdare Dergisi**, S. 408, Eylül 1995.
- SAYIN**, Deniz, Hizmette Yerellik, Bölgecilik.  
(Erişim:[http://denizsayin.gen.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=346&tipi=16&sube=0](http://denizsayin.gen.tr/genel/bizden_detay.php?kod=346&tipi=16&sube=0))
- SEZER**, Özcan, Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerelleşmeye Etkisinin Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Açısından Değerlendirilmesi, **Yerel Siyaset Dergisi**, S. 13 (Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com>)
- SİVEREKLİ**, Esra, Yerelleşme ve Yerel Demokrasi, **Türk İdare Dergisi**, S. 431, Haziran 2001.
- SUNAY**, Cengiz, Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası, **Kocaeli Üniversitesi SBE Dergisi**, S. 3, 2002/1.
- ŞAHİN**, Yusuf, Encümenlerin Üyeleri Seçimle mi Göreve Gelmelidir?, **Mevzuat Dergisi**, S. 62, Şubat 2003.  
(Erişim: <http://www.basarmevzuat.com/dergi/2003-02/a/02.htm>)
- ŞAN**, Gündüz, AB ve Yerel Yönetimler Bağlamında Subsidiarite (Yerindenlik) İlkesi, **Yerel Siyaset Dergisi**, S. 19 (Erişim: <http://www.yerelsiyaset.com>)

- ŞANLI**, Taylan, Avrupa Birliği Yolunda Geçmişten Günümüze Belediye Personel Sistemi, **Türk İdare Dergisi**, S. 449, Aralık 2005.
- TEKİN**, Kazım, Federal Avrupa veya Bölgelerin Avrupa'sı, **Türk İdare Dergisi**, S. 435, Haziran 2002.
- TOPRAK**, Zerrin, Belediyelerarası Yurtiçi ve Sınırötesi İşbirliği, **Türk İdare Dergisi**, S. 441, Aralık 2001.
- UÇAR**, Ahmet, Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 2, S. 1, 2004.
- ULUSOY**, Ahmet; **TOPAL**, A. Kadir, Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri, **Türk İdare Dergisi**, S. 414, Mart 1997.
- URHAN**, Vahide Feyza, Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, **Sayıştay Dergisi**, S. 70, Temmuz-Eylül 2008.
- ÜÇER**, Mehmet, Belediye Başkanının Organlık Sıfatını Kaybetmesinde Yargı Yolu ile Denetim, **Türk İdare Dergisi**, S. 443, Haziran 2004.
- ÜSTE**, Rabia Bahar, Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme, **Türk İdare Dergisi**, S. 448, Eylül 2005.
- VURAL**, Tarık, Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler, **Türk İdare Dergisi**, S. 444, Eylül 2004.
- YAŞAMIŞ**, Firuz Demir, Başlangıcından Planlı Döneme Kadar Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Gelişim Tarihçesi, **Türk İdare Dergisi**, S. 393, Aralık 1991.
- YILMAZ**, Gülsen, Türkiye'de Hizmette Yerellik İlkesine Duyarlılık, **Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi**, C. 18, S. 1, 2005.
- YILMAZ**, H. Hakan, Yerel Yönetimlerde, Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi, **Sayıştay Dergisi**, S. 55, Ekim-Aralık 2004.
- YILMAZ**, Nebi, Bir Otokontrol Sistemi Olarak Belediyelerde Harcamalara Katılma Payı, **Sayıştay Dergisi**, S. 71, Ekim-Aralık 2008.
- YÜKSEL**, Fatih, Türk Belediyeciliğinin Mali Sorunları ve Öneriler, **Mevzuat Dergisi**, S. 73, Ocak 2004. (Erişim: <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/04.htm>)
- ZENGİN**, Eyüp, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye, **Türk İdare Dergisi**, S. 403, Haziran 1994.

## YARARLANILAN YASA METİNLERİ

**T.C. Anayasası.** (Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm>)

**5393 Sayılı Belediye Kanunu,** Resmi Gazete Yayınlanma Tarih ve Sayısı: 13.07.2005- 25874 (Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html>)

**5393 Sayılı Belediye Kanunu Genel Gerekçesi ve Madde Gerekçeleri.**

(Erişim: <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf>)

**5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,** Resmi Gazete Yayınlanma Tarih ve Sayısı: 23.07.2004- 25531 (Erişim: <http://tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>)

**5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Genel Gerekçesi ve Madde Gerekçeleri.**

(Erişim: <http://ww2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0768.pdf>)

**2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun,** Resmi Gazete Yayınlanma Tarih ve Sayısı: 18.01.1984- 18285 (Erişim: <http://ysk.gov.tr/ysk/docs/Kanunlar/2972.htm>)

**4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.** Resmi Gazete Yayınlanma Tarih ve Sayısı: 24.10.2003- 25269 (Erişim: <http://tbmm.gob.tr/kanunlar/k4982.html>)

**4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Genel Gerekçesi ve Madde Gerekçeleri.**

(Erişim: <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1-0632.pdf>)

**5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun,** Resmi Gazete Yayınlanma Tarih ve Sayısı: 15.07.2008- 26937 (Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5779.html>)

**5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un Genel Gerekçesi ve Madde Gerekçeleri.**

(Erişim: <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0241.pdf>)

**2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu**, Resmi Gazete Yayınlanma Tarihi ve Sayısı: 29.05.1981- 17354

(Erişim:<http://application2.ibb.gov.tr/.../kanunlar/2464sayiliBelediyeGelirleriKanunu.doc>)

**4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun**, Resmi Gazete Yayınlanma Tarihi ve Sayısı: 09.04.2002- 24721

(Erişim: <http://www.muhasabat.gov.tr/mevzuat/kanun/docs/4749doc>)

**İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı, Genel Gerekçesi ve Madde Gerekçeleri.**

(Erişim:<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/il%20ozel%20idaresi.doc>)

**5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu**, Resmi Gazete Yayınlanma Tarih ve Sayısı: 13.10.2006- 26318 (Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>)

**5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, Resmi Gazete Yayınlanma Tarih ve Sayısı: 22.03.2008- 26804 (mükerrer)

(Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5747.html>)

**4759 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu**, Resmi Gazete Yayınlanma Tarih ve Sayısı: 23.06.1945- 6039 (Erişim: <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/913.html>)

**1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu**, Resmi Gazete Yayınlanma Tarih ve Sayısı: 11.08.1970- 13576

(Erişim:<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/metin.aspx?mevzuatKod=1.5.1319&mevzuatIliski=0&sourceXmlsearch=emlak%20vergisi%20kanunu>)

**5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Resmi Gazete Yayınlanma Tarih ve Sayısı: 24.12.2003- 25326 (Erişim: <http://tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>)

**3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun**, Resmi Gazete Yayınlanma Tarih ve Sayısı: 23.02.1985- 18675 (Erişim:<http://www.icisleri.gov.tr>)

**5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.**  
(Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5355.html>)

**5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Genel Gerekçesi ve Madde Gerekçeleri.** (Erişim: <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf>)

**3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun**, Resmi Gazete Yayınlanma Tarih ve Sayısı: 10.11.1984- 18571  
(Erişim:<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.30718MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>)

**Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun**, Resmi Gazete Yayınlanma Tarih ve Sayısı: 21.05.1991- 20877 (Erişim:<http://www.belgenet.com/yasa/k3723.html>)

## **DİĞER BELGE ve KAYNAKLAR**

**Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.  
(Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm))

**Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı Kuruluş Kongresi Kararları ve Sonuç Bildirgesi “Kentler, Yerel Yönetimler; Kalkınmanın Geleceği”**, Paris, 5 Mayıs 2004. (Erişim: <http://www.uclg-mewa.org/uclg-misyon.htm>)

**Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı Ana Tüzüğü**.  
(Erişim: <http://www.uclg-mewa.org/docs/ANATUZUK.pdf>)

**Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi**, Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.  
(Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_106.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_106.htm))

**Yerel Topluluklar ve Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Avrupa Çerçeve Sözleşmesine Ek Protokol**. Avrupa Antlaşmaları Serisi.  
(Erişim: [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_159.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_159.htm))

**Avrupa Kentsel Şartı, Kentli Hakları Deklarasyonu**.  
(Erişim: <http://www.ktbb.org/avrupakentselsarti.htm>)

**Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi**, Vikipedi, özgür ansiklopedi.  
(Erişim: [http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa\\_Yerel\\_ve\\_Bolgesel\\_Yonetimler\\_Kongresi](http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Yerel_ve_Bolgesel_Yonetimler_Kongresi))

**Avrupa Konseyi**, Vikipedi, özgür ansiklopedi.  
(Erişim: [http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa\\_Konseyi](http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Konseyi))

**Avrupa Konseyi Statüsü**, Avrupa Konseyi Antlaşmaları Serisi.  
(Erişim: <http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas5v-1949.htm>)

**Türkiye Belediyeler Birliği Resmi İnternet Sayfası.**

(Erişim:[http:// www.tbb.gov.tr](http://www.tbb.gov.tr))

**Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu**, 2. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996.

(Eriřim:<http://www.todaie.gov.tr/pdf/MEHTAP.pdf>)

**Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu**, TODAİE Yayınları, Yayın No:238, Ankara, 1991. (Erişim:<http://www.todaie.gov.tr/pdf/KAYA.pdf>)