

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ BİLİM DALI

BELEDİYE YÖNETİCİLERİ GÖZÜNDEN
AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NIN
İNCELENMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Bircan AKGÜL

Tez Danışmanı
Dr.Anıl ÇEKİÇ

Ankara-2012

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ BİLİM DALI

BELEDİYE YÖNETİCİLERİ GÖZÜNDEN
AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NIN
İNCELENMESİ

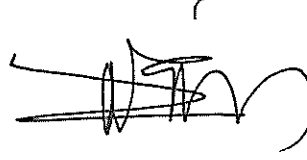
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Bircan AKGÜL

Tez Danışmanı
Dr.Anıl ÇEKİÇ

Ankara-2012

Bircan AKGÜL tarafından hazırlanan “Belediye Yöneticileri Gözünden Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın İncelenmesi” başlıklı bu çalışma, 19.01.2012 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.



Yrd.Doç.Dr.Savaş Zafer ŞAHİN
(Başkan)



Dr. Anıl ÇEKİÇ
(Danışman)



Dr.Özkan LEBLEBİCİ
(Üye)

ÖNSÖZ

Küreselleşen dünyada yerelliğin anlam ve içeriği yeniden yapılanırken, kentler ve yerel yönetimler de yeni işlevler kazanmaktadırlar.¹ Sanayileşmiş batı ülkelerinde ortaya çıkan çağdaş ve demokratik değerler, Avrupa ile bütünleşme çabasında olan ülkemizi yakından ilgilendirmektedir.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ile ilgili tartışmalar, son dönemlerin gündemini oluşturmuştur. Avrupa ülkelerinde halkın yönetime katılmasını sağlayan, halka en yakın birimler olan yerel yönetimler, geliştirilmesi ve daha özerk kılınması gereken kuruluşlar olarak görülmektedir. Bu yüzden ortaya çıkardıkları ilkeler bu kuruluşları yönetimin temel taşı yapmayı amaçlayan ilkeler olmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da özünde yerel yönetimleri özerk kılmayı amaçlayan ülkemizin de bazı maddelerine çekince koyarak imzaladığı bir sözleşme olarak, yerel yönetimleri doğrudan ilgilendirmekte, yerel yönetimlerin hangi doğrultuda bir gelişime tabi tutulması gerektiği konusunda rehber teşkil etmektedir.

Türk yerel yönetimleri içerisinde önemli bir yer işgal eden belediyelerin yapısal ve işlevsel olarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygunluğu ve alınması gereken tedbirlerin ortaya konulması büyük önem taşımaktadır.

Bu çalışma; özerklik kavramının kapsamlı bir şekilde ortaya konulması; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ortaya çıkış süreci, kapsamı ve ilkeleri; Türkiye'nin şartı kabulü; Şart hükümlerinin ve yerel özerkliğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'na ne ölçüde yansıtıldığını ortaya koymak amacıyla yapılmıştır.

Bu çalışma sürecinde, tez danışmanlığımı üstelenerek yardımlarını esirgemeyen, tezin tüm süreçlerinde düşüncelerini benimle paylaşan, önerdiği kaynaklarla çalışmamın olgunlaşmasına büyük katkıları olan tez danışmanım Dr.Anıl ÇEKİÇ'e teşekkürlerimi bir borç bilirim.

¹ Mustafa Ökmen, "Globalleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar", Yerel ve Kentsel Politikalar, Ed; M.Akif Çukurçayır-Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s.45.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR.....	vi
TABLO LİSTESİ.....	viii
 GİRİŞ.....	 1
 BİRİNCİ BÖLÜM KAVRAMSAL ÇERÇEVE	
I. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim.....	3
A. Merkezden Yönetim.....	3
B. Yerinden Yönetim	4
1. Siyasi Yerinden Yönetim.....	5
2. İdari (Yönetmel) Yerinden Yönetim.....	6
C. Yetki Genişliğı ve İdari Denetim.....	7
D. İdari Vesayet.....	8
II. Özerklik.....	10
A. Özerkliğın Koşulları.....	13
1. Kesin Karar Alma Yetkisi.....	13
2. Organlarının Bağımsızlığı ve Organlarının Seçimle İş Başına Gelmesi.....	14
3. Parasal Olanakların Bulunması.....	15
4. Merkezi İdare İle Yerel Yönetimlerinin Görev ve Sorumluluklarının Birbirinden Ayrılması.....	16
B. Özerkliğın Türleri.....	16
1. İdari Özerklik.....	16
2. Mali Özerklik.....	17
3. Siyasal Özerklik.....	19
C. Özerklik ve İdari Vesayet.....	20
III. Yerinden Yönetim (Subsidiarite) İlkesi.....	21

IV.	Yerel Özerklik.....	25
A.	Yerel Özerkliğin Temel İlkeleri.....	27
1.	Şeffaflık.....	27
2.	Tarafsızlık.....	28
3.	Sosyal Adalet.....	29
4.	Halk Katılımı.....	30
B.	Yerel Özerkliği Zorunlu Kılan Nedenler.....	31
C.	Yerel Özerkliğin Sakıncaları.....	34
V.	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	38
A.	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Ortaya Çıkış Süreci.....	38
B.	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın İçeriği ve Kapsamı.....	39
C.	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye'nin Tutumu.....	42
VI.	Türkiye'de Belediyecilik.....	44
A.	Belediye Kavramı.....	45
B.	Genel Olarak 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	46
C.	Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	49
D.	Belediyenin Kuruluşu ve Kurumsal Yapısı.....	50
1.	1580 Sayılı Kanun'a Göre Belediye'nin Kurumsal Oluşumu.....	50
2.	5393 Sayılı Kanun'a Göre Belediye'nin Kurumsal Oluşumu.....	51
3.	Belediyelerin Kuruluş ve Sınırlarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından İncelenmesi.....	54
E.	1580 ve 5393 Sayılı Kanunlara Göre Belediye'nin Tüzel Kişiliğine Son Verilmesi.....	55
F.	Belediye'nin Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	56
1.	1580 Sayılı Kanun'a Göre Belediyenin, Görev Yetki ve Sorumlulukları.....	56

2. 5393 Sayılı Kanun'a Göre Belediyenin, Görev Yetki ve Sorumlulukları.....	58
3. Belediyelerin Görev ve Sorumluluklarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından İncelenmesi.....	63
G. Belediyenin Organları.....	64
1. Belediye Meclisi.....	64
a. 1580 Sayılı Kanuna Göre Belediye Meclisi.....	64
b. 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediye Meclisi.....	66
(1) İhtisas Komisyonları.....	70
(2) Denetim Komisyonu.....	71
2. Belediye Başkanı.....	72
a. 1580 Sayılı Kanuna Göre Belediye Başkanı.....	72
b. 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediye Başkanı.....	73
3. Belediye Encümeni.....	76
a. 1580 Sayılı Kanuna Göre Belediye Encümeni.....	76
b. 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediye Encümeni.....	77
H. Belediyelerin Mali Yapısı.....	79
1. Belediyelerin Gelirleri.....	79
a. Belediye Özkaynakları.....	81
b. Genel Bütçe Vergi Payları.....	81
c. Devlet Yardımları ve Fonlar.....	83
d. Borçlanma.....	83
e. Belediye Şirketleri.....	84
f. Belediyenin Diğer Gelirleri.....	85
g. Belediyelerin Giderleri.....	86
2. Belediye Bütçesi.....	87
I. Belediyelerin Merkezi İdare İle İlişkileri.....	89
1. İdari İlişkiler.....	90
2. Mali İlişkiler.....	92
VII. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye'de Belediye Yönetiminde Uygulanma Düzeyi.....	92

A. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Belediyenin Mali Yapısı.....	95
B. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Belediye Birlikleri.....	97

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE YÖNETİCİLERİ İLE YAPILAN “ÖZERK YEREL YÖNETİM UYGULAMALARININ BELEDİYE YÖNETİCİLERİ TARAFINDAN NASIL KARŞILANDIĞINI” BELİRLEMeye YÖNELİK SAHA ÇALIŞMASI

I. Araştırmanın Amacı.....	101
II. Araştırmanın Yöntemi.....	101
III. Kullanılan İstatistiksel Analizler.....	101
IV. Araştırmanın Veri Toplama Araçları.....	102
V. Araştırmanın Kısıtları.....	102
VI. Araştırmanın Örneklemi.....	102
VII. Hipotezlerin Oluşturulması.....	103
VIII. Araştırmanın Bulguları.....	104
SONUÇ	147
KAYNAKÇA	152
EKLER	161
ÖZET	176
ABSTRACT	177

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
a.e.	Aynı eser
a.g.e.	Adı geçen eser
a.g.m.	Adı geçen makale
a.g.w.s	Adı geçen web sitesi
a.g.t.	Adı geçen tez
AK	Avrupa Konseyi
AMK	Anayasa Mahkemesi Kararı
A.Ü.H.F.D.	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
Ay.	Anayasa
AYBYK	Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi
AYBYSK	Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BK	Bakanlar Komitesi
Bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
Bşk.	Başkanlığı
C.	Cilt
Çev.	Çeviren
Ç.Y.Y.D.	Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
DMK	Devlet Memur Kanunu
Ed.	Editör
E.T.	Erişim Tarihi
md.	Madde
M.Ü.S.B.E.	Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
NATO	Kuzey Atlantik Ticaret Birliği (North Atlantic Trade Organization)
Par.	Paragraf
RG.	Resmi Gazete
S.	Sayı

s.	Sayfa
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.İ.D.	Türk İdare Dergisi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
vb.	Ve benzeri
vd.	Ve devamı
vdy.	Ve diğer yazarlar
Y.	Yıl
?	Sayfa numarası belli olmayan

TABLO LİSTESİ

	Sayfa No
Tablo 1: Katılımcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımı.....	104
Tablo 2: Katılımcıların Yaşlarına Göre Dağılımı.....	104
Tablo 3: Katılımcıların Öğrenim Durumlarına Göre Dağılımı.....	105
Tablo 4: Katılımcıların Belediyelerde Bulundukları Görevlere Göre Dağılımı.....	105
Tablo 5: Katılımcıların Belediyelerdeki Görev Sürelerine Göre Dağılımı.....	106
Tablo 6: Katılımcıların “Belediye Kuruluşundaki Nüfus Sayısında Yapılan Değişikliğin, Hizmet Sunumunda Optimum Hizmet Maliyetinin Sağlanacağı Bir Yapı Oluşturduğu” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	107
Tablo 7: “Belediye Kuruluşundaki Nüfus Sayısında Yapılan Değişikliğin, Hizmet Sunumunda Optimum Hizmet Maliyetinin Sağlanacağı Bir Yapı Oluşturduğu” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	108
Tablo 8: Katılımcıların “Stratejik Planların Belediyelerde Gelecek Yönelimli ve Hizmetlerin Sonucuna Odaklı Bir Yönetim Anlayışının Oluşmasını Sağlamıştır.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	109
Tablo 9: “Stratejik Planların Belediyelerde Gelecek Yönelimli ve Hizmetlerin Sonucuna Odaklı Bir Yönetim Anlayışının Oluşmasını Sağlamıştır.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	110
Tablo 10: Katılımcıların “Yeni Kanun İle Belediye Meclisinin Kararları Üzerindeki Mülki İdare Amiri Onayı Kaldırılmış ve Mülki İdare Amirinin Meclis Kararlarını Mevzuata Aykırı Bulması Halinde Yargı Yoluna Başvurması Hükmü Getirilmiştir. Bu Durum Merkezi İdarenin Belediyeler Üzerindeki Vesayet Denetimini Azaltmış, Belediye Meclisinin Etkili ve İcrai Karar Vermesini Sağlamıştır.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	111

Tablo 11: “Yeni kanun ile belediye meclisinin kararları üzerindeki mülki idare amiri onayı kaldırılmış ve mülki idare amirinin meclis kararlarını mevzuata aykırı bulması halinde yargı yoluna başvurusu hükmü getirilmiştir. Bu yeni durum merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet denetimini azaltmış, belediye meclisinin etkili ve icrai karar vermesini sağlamıştır.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Analiz Sonuçları.....	112
Tablo 12: Katılımcıların “Belediyelerde Oluşturulan Kent Konseyleri İle Belediye İdarelerinin Hizmet Üretmesinde Sivil/Mahalli Katılımın Önü Açılmıştır.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	113
Tablo 13: “Belediyelerde Oluşturulan Kent Konseyleri İle Belediye İdarelerinin Hizmet Üretmesinde Sivil/Mahalli Katılımın Önü Açılmıştır.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Analiz Sonuçları.....	114
Tablo 14: Katılımcıların “Belediyelerde Oluşturulan Denetim Komisyonunun Uygulamaları İle Meclis Üyelerinin Belediye İşleri İle İlgili Olarak Daha İyi Bilgi Edinmeleri ve Bunun Sonucunda Elde Edilen Verilerle Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yollarının Daha Etkin Şekilde İşletilmesi Mümkün Olmuştur.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	115
Tablo 15: “Belediyelerde Oluşturulan Denetim Komisyonunun Uygulamaları İle Meclis Üyelerinin Belediye İşleri İle İlgili Olarak Daha İyi Bilgi Edinmeleri ve Bunun Sonucunda Elde Edilen Verilerle Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yollarının Daha Etkin Şekilde İşletilmesi Mümkün Olmuştur.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	116
Tablo 16: Katılımcıların “Yapılan Değişiklikler İle Belediyelerin Yetkili Organlarınca Alınan Kararların Üst Makamların Ön İzni ve Onayına Bağlı Olmadan Gerçekleşmesi Sağlanmış, Merkezi İdarenin Belediyeler Üzerindeki Vesayet Denetimi Azaltılmıştır.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı..	117
Tablo 17: “Yapılan Değişiklikler İle Belediyelerin Yetkili Organlarınca Alınan Kararların Üst Makamların Ön İzni Ve Onayına Bağlı Olmadan Gerçekleşmesi Sağlanmış, Merkezi İdarenin Belediyeler Üzerindeki Vesayet Denetimi Azaltılmıştır.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	118

Tablo 18: Katılımcıların “Belediye Teşkilatının Norm Kadro Standartlarına Göre Oluşturulması Hüküm Altına Alınarak Kadro İhdas, İptal ve Değişiklikleri Belediye Meclisinin Yetkisine Bırakılmasının, Belediyelerin Bu Konu İle İlgili Merkezi Yönetimin Ağır Vesayet Yetkisinden Kurtulmuşlardır.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	119
Tablo 19: “Belediye Teşkilatının Norm Kadro İlke ve Standartlarına Göre Oluşturulması Hüküm Altına Alınarak Kadro İhdas, İptal ve Değişiklikleri Belediye Meclisinin Yetkisine Bırakılmasının, Belediyelerin Bu Konu İle İlgili Merkezi Yönetimin Ağır Vesayet Yetkisinden Kurtulmuşlardır.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	120
Tablo 20: Katılımcıların “Özerklik İlkesi Çerçevesinde, Türkiye’de Belediyeler Kanunla Verilen Görev ve Hizmetleri Kendi Organlarının Kararıyla ve Kendi Sorumlulukları Altında Tam Olarak Yerine Getirebilmektedir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	121
Tablo 21: “Özerklik İlkesi Çerçevesinde, Türkiye’de Belediyeler Görev ve Hizmetleri Kendi Organlarının Kararıyla ve Kendi Sorumlulukları Altında Tam Olarak Yerine Getirebilmektedir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	122
Tablo 22: Katılımcıların “Yerel Özerklik Bağlamında İddialı Bir Söylemle Yürürlüğe Giren 5393 Sayılı Belediye Kanunu Özerk Yerel Yönetim Anlayışını Tam Olarak Yansıtmaktadır.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	123
Tablo 23: “Yerel Özerklik Bağlamında İddialı Bir Söylemle Yürürlüğe Giren 5393 Sayılı Belediye Kanunu Özerk Yerel Yönetim Anlayışını Tam Olarak Yansıtmaktadır.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	124
Tablo 24: Katılımcıların “5393 Sayılı Belediye Kanunu İle Özerklik İlkesinin Bir Gereği Olan Yerel Yönetim Biriminin Merkezi İdareden Ayrı Tüzel Kişiliğe Sahip Olması Belirli Ölçülerde Gerçekleşmiştir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	125

Tablo 25: “5393 Sayılı Belediye Kanunu İle Özerklik İlkesinin Bir Gereği Olan Yerel Yönetim Biriminin Merkezi İdareden Ayrı Tüzel Kişiliğe Sahip Olması Belirli Ölçülerde Gerçekleşmiştir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	126
Tablo 26: Katılımcıların “Belediyeler Yetki Sınırlar İçerisindeki Hizmetleri Serbestçe Yerine Getirebilmektedir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	127
Tablo 27: “Belediyeler Yetki Sınırlar İçerisindeki Hizmetleri Serbestçe Yerine Getirebilmektedir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	128
Tablo 28: Katılımcıların “Belediyeler Örgütlenmelerini Kendi İradesi İle Biçimlendirebilmekte ve Uygulamaları Yönlendirebilmektedir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	129
Tablo 29: “Belediyeler Örgütlenmelerini Kendi İradesiyle Biçimlendirebilmekte ve Uygulamaları Yönlendirebilmektedir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	130
Tablo 30: Katılımcıların “1580 Sayılı Mülga Kanun’da Belediye ve Yerel Yönetim Tanımlarının Hiçbirinde İdari ve Mali Özerklik Kavramları Açıkça Yer Almamıştır. 5393 Sayılı Kanun’un Belediyeleri “İdari ve Mali Özerkliğe Sahip Kamu Tüzel Kişisi” Olarak Tanımlanması, Yasama Organının Belediyelere Bakışındaki Değişimin Yönünü Göstermektedir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	131
Tablo 31: “1580 Sayılı Mülga Kanun’da Belediye ve Yerel Yönetim Tanımlarının Hiçbirinde İdari ve Mali Özerklik Kavramları Yer Almamıştır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Belediyeleri “İdari ve Mali Özerkliğe Sahip Kamu Tüzel Kişisi” Olarak Tanımlanması, Yasama Organının Belediyelere Bakışındaki Değişimin Yönünü Göstermektedir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	132

Tablo 32: Katılımcıların “5393 Sayılı Kanun’la, Genel Görevli Kamu Kuruluşu Statüsüne Getirilmek İstenen Belediyelerin, Görevleri İle Orantılı Gelir Kaynakları Olmadığı Gibi Kaynaklarından En Önemlisi Hala Genel Bütçeden aktarılan paylardır. Özerk bir belediyenin Gelirlerinin Oran ve Miktarlarını Kendilerinin Belirleyeceği Yerel Vergi ve Harçlardan Sağlaması Gerekmektedir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	133
Tablo 33: “5393 Sayılı Kanun’la, Genel Görevli Kamu Kuruluşu Statüsüne Getirilmek İstenen Belediyelerin, Görevleri İle Orantılı Gelir Kaynakları Olmadığı Gibi Kaynaklarından En Önemlisi Hala Genel Bütçeden aktarılan paylardır. Özerk bir belediyenin Gelirlerinin Oran ve Miktarlarını Kendilerinin Belirleyeceği Yerel Vergi ve Harçlardan Sağlaması Gerekmektedir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	134
Tablo 34: Katılımcıların “5393 Sayılı Kanun, Belediyelerin Kurulma ve Birleşmelerinde İdari Vesayeti Hafifletmiş ve Süreci Basitleştirmiştir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	135
Tablo 35: “5393 Sayılı Kanun, Belediyelerin Kurulma ve Birleşmelerinde İdari Vesayeti Hafifletmiş ve Süreci Basitleştirmiştir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	136
Tablo 36: Katılımcıların “Belediye Başkanının Görevleri Arasında Sayılan “Belde Halkının Huzur, Esenlik, Sağlık ve Mutluluğu İçin Gerekli Önlemleri Almak” Görevi Genel Yetki İlkesi Çerçevesinde Değerlendirilebilecek Bir Hükümdür. Belediye Başkanına Bu Kadar Çok Görev ve Yetkinin Verilmesi, Katılma, Görev ve Yetkilerin Dağıtılması ve Yayılması Anlayışına Dayanan Modern Kamu Yönetimi Anlayışı İle Bağdaştırmak Güçtür.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	137
Tablo 37: “Belediye Başkanının Görevleri Arasında Sayılan “Belde Halkının Huzur, Esenlik, Sağlık ve Mutluluğu İçin Gerekli Önlemleri Almak” Görevi Genel Yetki İlkesi Çerçevesinde Değerlendirilebilecek Bir Hükümdür. Belediye Başkanına Bu Kadar Çok Görev ve Yetkinin Verilmesi, Katılma, Görev ve Yetkilerin Dağıtılması ve Yayılması Anlayışına Dayanan Modern Kamu Yönetimi Anlayışı İle Bağdaştırmak Güçtür.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	138

Tablo 38: Katılımcıların “5393 Sayılı Kanun, Geneli İtibarıyla Hem Anayasa Hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine uygun gerekli düzenlemeleri kapsamaktadır.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	139
Tablo 39: “5393 Sayılı Kanun, Geneli İtibarıyla Hem Anayasa Hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine uygun gerekli düzenlemeleri kapsamaktadır.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	140
Tablo 40: Katılımcıların “Avrupa Birliği’nin Yerel Yönetimlere Yaklaşımı Yerindenlik İlkesi ve Yönetişim Anlayışının Gelişmesi Yönündedir.Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Bu Yönde Desteklenmesi İçin Hazırlanan Yada Yürürlükte Olan Yasalar Yeterlidir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	141
Tablo 41: Katılımcıların “Avrupa Birliği’nin Yerel Yönetimlere Yaklaşımı Yerindenlik İlkesi ve Yönetişim Anlayışının Gelişmesi Yönündedir.Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Bu Yönde Desteklenmesi İçin Hazırlanan Yada Yürürlükte Olan Yasalar Yeterlidir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	142
Tablo 42: Katılımcıların “Özerklik Şartı, Yerel Yönetimlerin; Yerel Özerklik, Mali Kaynaklar, Yetki ve Sorumluluklar, Merkezi Yönetimle İlişkiler, Yerel Yönetimler Arası İşbirliği ve Yargı Güvencesi Gibi Konularda Dayanacağı Kuralları Ortaya Koymaktadır.Türkiye’de Şart Çerçevesinde Yerelleşme Eğilimi Yeterli Düzeydedir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	143
Tablo 43: Katılımcıların “Özerklik Şartı, Yerel Yönetimlerin; Yerel Özerklik, Mali Kaynaklar, Yetki ve Sorumluluklar, Merkezi Yönetimle İlişkiler, Yerel Yönetimler Arası İşbirliği ve Yargı Güvencesi Gibi Konularda Dayanacağı Kuralları Ortaya Koymaktadır.Türkiye’de Şart Çerçevesinde Yerelleşme Eğilimi Yeterli Düzeydedir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	144
Tablo 44: Katılımcıların “Türkiye’de Farklı Çevrelerce Dile Getirilen Yerel Özerklik Talepleri,Ülkenin Üniter Yapısına Bir Tehdit Oluşturabilir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı.....	145

Tablo 45: “Türkiye’de Farklı Çevrelerce Dile Getirilen Yerel Özerklik Talepleri, Ülkenin Üniter Yapısına Bir Tehdit Oluşturabilir” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları.....	146
--	-----

GİRİŞ

1980’lerden itibaren küreselleşme ve yerelleşme olguları önemli ölçüde ağırlığını hissettirmiş, özellikle kamu sektöründe önemli değişiklikler gündeme gelmiştir. Devletin küçültülmesi, yönetim, demokratikleşme, insan hakları ve yerelleşme gibi kavramlar önem kazanmıştır. Bu da karşımıza yeni kamu yönetimi anlayışını getirmiştir. Yerel hizmetlerin hızlı, kolay, ucuz ve aktif bir şekilde görülmesini sağlamayı amaçlayan yerel özerklik uygulamalarının belediye yönetimlerine hâkim kılınması yeni kamu yönetimi anlayışı açısından son derece önemlidir.¹

AB’ne tam üyelik için müzakere sürecinde olan Türkiye de bu süreçten etkilenmiştir. Türkiye, 1990’lı yıllarda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı hayata geçirmek için çeşitli düzenlemelerle dönüşüm yoluna gitmiştir. Uygulamaya dönük asıl önemli adımlar ise 2000’li yılların başında atılmıştır. Bu aşamada bazı hukuki düzenlemelere gidilmiş ve yerel yönetimler de bu değişiklikten etkilenmiştir.²

Yerel yönetim alanında yapılan en önemli değişikliklerden birisi de halka en yakın kamu yönetim birimi olan belediyelerle ilgili yapılan çalışmalardır. 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu 75 yıl yürürlükte kalmıştır. Ancak Kanun hükümlerinin, yerel hizmetlerin etkin ve verimli şekilde yerine getirilmesinde yetersiz kalması nedeniyle, Kanun’un değiştirilmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu nedenle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı temel ilkeleri ışığında hazırlandığı iddiasıyla, 5393 sayılı Belediye Kanunu 13.07.2005 tarihinde ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu çalışmanın, “Belediye Yöneticileri Gözünden Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın İncelenmesi” başlığı altında ele alınmasındaki temel neden; yerel özerklik kavramının yeni 5393 sayılı Belediye Kanunu’na ne ölçüde yansıtıldığı ve yerel yöneticiler gözünden nasıl uygulandığı sorularına duyulan meraktır.

Bu çalışma süresince tüm sorulara yanıt verilmesi bakımından öncelikle; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile ilgili yazılmış metin ve makaleleri incelemekle başlanmış daha sonra kamu yönetimi

¹ Halil İbrahim Aşgın, 5393 sayılı Belediye Kanunu Çerçevesinde Yerel Özerklik Açısından Belediyeler, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, M.Ü.S.B.E., İstanbul, 2006, s. 2.

² Ersin Kaplan, “Yerel Yönetimler Maliyesi ve Bütçe Süreci”, T.İ.D., Y.79, S.454, Mart 2007, s.157.

alanındaki eserlerle devam edilmiştir. Ayrıca yerel yönetimler konusunda eser vermiş bilim adamı ve yazarların eser ve makalelerinden yararlanılmıştır. Çalışma konumuz olan 5393 sayılı Belediye Kanunu metinleri incelenirken anayasa, eski ve yürürlükteki yerel yönetim yasalarına atıf yapılmış; aynı zaman da konuyla ilgili uluslararası sözleşmeler ve diğer yerel yönetim yasalarına da yer verilmiştir. Konumuza ışık tutması açısından Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları da incelenmiştir.

İki bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde “Kavramsal Çerçeve” başlığı altında; merkezden yönetim, yerinden yönetim, özerklik kavramlarına açıklık getirilmeye çalışılmış, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ortaya çıkış süreci, temel ilkeleri ve kapsamı, Türkiye’nin bu şarta onaylama süreci hakkında bilgilere yer verilmiştir. Ayrıca Belediye yönetimlerinin kurumsal yapıları, görev, yetki ve sorumlulukları, kaynakları başlıkları altında 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun ilgili maddelerine yer verilirken, 1580 sayılı Belediye Kanunu’ndaki düzenlemelere bakılarak yeni kanunun özerkliği ne ölçüde yansıttığı hususu incelenmeye çalışılmıştır.

İkinci bölümde ise Türkiye’deki belediyelerde görevli olan belediye yöneticileri ile 5393 sayılı Belediye Kanunu ve bu kanunun oluşturulmasında esas alınan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerinin, belediye yöneticileri gözünden ne kadar gerçekleşebildiğinin araştırılması maksadıyla saha araştırması yapılmıştır.

Sonuç kısmında ise; bu çalışma kapsamında yapılan tüm inceleme ve saha araştırması neticesinde, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun belediyelerin yerel özerkliğinin hangi ölçülerde gerçekleştirildiği konusunda ulaşılan yargı ve kanaatlerin de paylaşıldığı genel bir değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır.

BÖLÜM 1

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

I. MERKEZDEN YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİM

Ülkemizin idarî yapısı merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemine dayanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123'üncü maddesi merkezden yönetim ve yerinden yönetime yer vermiştir. Söz konusu madde “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” şeklinde belirtilmiştir.

Bir devletin ülkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin bir elde, devlet tüzel kişiliğinde toplanması durumunda merkezden yönetim ilkesi; kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin devletin dışında başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine de yerinden yönetim ilkesi denir.³

Merkezden ve yerinden yönetim, birbirlerinin zaaflarını tamamlayan yönetim biçimleridir. Bu yüzden de her ülkede, bu iki yönetim biçiminin her ikisinden de birlikte yararlanılır.⁴

A. Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim bir ülkede merkez memurlarının daha geniş yetkilere sahip olduğu ve alt kademelerin yetkilerinin ve takdir haklarının azaldığı bir yönetim biçimidir.⁵

Nadaroğlu merkezden yönetimi “kamu gücünün tamamının merkezi bir otoritede toplanması, tüm kamu hizmetlerinin merkez ya da merkez hiyerarşisine dâhil örgütlerce gerçekleştirilmesi” olarak tanımlar. Böyle bir durumda o ülkede merkezi bir sistemin var olduğu anlaşılır.⁶

Başka bir ifade ile merkezden yönetim, merkez hiyerarşisine bağlı organ ve örgütler eliyle yürütülmesini öngören yönetim biçimi olarak tarif edilmektedir.⁷

Merkezden yönetimde yetki ve sorumluluk kanalları, hiyerarşik kademeleri izler. Hiyerarşi emirlerin izleyeceği yolu gösterir, yetki vermede izlenecek yolu ve uyuşmazlık olan hallerde vatandaşların başvuracakları yeri saptar.

³ Şerif Gözübüyük, Yönetim Hukuku, 11. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s.35.

⁴ Ruşen Keleş, Yerinden yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 2.Basım, İstanbul, 2000, s.19.

⁵ Nuri Tortop, Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, Ankara, 1999, s.5.

⁶ Halil Nadaroğlu, Mahalli İdareler, İstanbul, Ekim, 2001, s.20.

⁷ Ziya Çoker, Merkezden Yönetim, İl Sistemi ve Yerel Yönetim Reformu, Yeni Türkiye-Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Sayı:4, Ankara, 1995, s.174.

Merkezden yönetimin, özellikle büyük kuruluşlarda katı biçimde uygulanması olanaksızdır. İşlerin bir kanaldan yönetilmesi, yürütmeye güçlükler doğurabileceği gibi iş verimliliğini azaltabilir ve hizmette maliyeti artırabilir. Bu durum merkez organlarının yetkilerini sınırlamak ve bunların bir kısmını, yönetilen halka daha yakın makamlara vermek zorunluluğunu doğurabilmektedir.⁸

Merkezden yönetim ilkesinin uygulandığı ülkelerde idarî hizmetler; devlet merkezinde bulunan ve sayıları belirli ve sınırlı olan yetkili birim ve kurumlar tarafından planlanır, düzenlenir ve yürütülürler. Merkezi idarenin başkentteki yetkili kurumlarından oluşan teşkilatına “başkent teşkilatı”, başkent dışında tüm ülkeye yayılmış teşkilatına ise “taşra teşkilatı” denir.⁹ Yönteminin bu şeklinde her devlette mevcut olan yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkiler, kısacası kamu gücünün tamamı, merkezi bir otorite tarafından toplanır. Bu durumun bir sonucu olarak; ister yerel düzeyde ister ülke düzeyinde olsun tüm kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanır ve merkez ve merkez hiyerarşisine dâhil örgülerce gerçekleştirilir.¹⁰

B. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin coğrafi alana, personele ya da hizmet konusuna göre teşkilatlanmış ve devlet tarafından tanınmış özerk kamu hukuku tüzel kişileri veya birlikler tarafından sadece kanunilik ilkesiyle sınırlandırılmış bir devlet denetimi altında yerine getirilmesidir.¹¹

Başka bir ifadeyle yerinden yönetim kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir.¹²

Ülkemizde yerel yönetimler, 1982 Anayasası’nın 127’nci maddesinde “Mahalli İdareler; İl, Belediye veya Köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” şeklinde tanımlanmıştır. 1982 Anayasası’nda belirtildiği gibi Türkiye’de yerel

⁸ Nuri Tortop, B. Aykaç, H.Yaman ve M.A. Özer, Mahalli İdareler, Nobel Yay., Ankara, 2006, s.44.

⁹ Nalbant, Üniter Devlet, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997, s.36.

¹⁰ Nadaroğlu, s.20.

¹¹ Halil Kalabalık, Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.109.

¹² Orhan Pirler, Nuri Tortop & Ahmet Başsoy, Belediyeler ve İdarî Vesayet, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1995, s.26.

yönetimler, yerel halkın mahalli müşterek yani ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmakta ve il özel idareleri, belediyeler ve köy idareleri olmak üzere üç yerel yönetim biriminden oluşmaktadır.

Yerinden yönetim, yetki genişliğine dayanan bir yönetim biçimidir. Bazı ülkelerde, devletin yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri ve görevleri anayasalarda belirtilmiştir. Örneğin federal ülkelerin sistemi bu şekildedir. Üniter devletlerde ise devlet tam yetkilidir. Ancak özel kanunlarla bazı yetkileri, yerinden yönetim kuruluşlarına bırakılır.¹³

Yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerince gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmek amacıyla merkezi otoriteden geri çekilmesini ifade eder. Diğer bir söyleyişle, kamusal güçlerden bir kısmının merkezi otoriteden daha az yetkili bir diğer otoriteye aktarılması yerinden yönetim kavramını karşımıza çıkarır. Aktarılan güçlerden bir kısmı; yasamaya ilişkin ise Anayasa Hukuku kapsamına giren federal devlet kavramı ile yani, siyasal amaçlı yerinden yönetim sorunu ile karşılaşırız. Şayet aktarılan güçler yürütmeye ilişkin ise İdare Hukuku kapsamına giren ve idarî âdemi merkeziyetin bir sonucu olan mahalli idare kavramı ile karşı karşıya geliriz.¹⁴

1. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasal yerinden yönetim daha çok, federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim şeklidir.¹⁵ “Eğer bir ülkede siyasal merkez kendine hiyerarşik olarak bağlı olmayan otoritelere siyasal yetkiler devretmişse, siyasal yerinden yönetim söz konusudur.”¹⁶

Siyasal amaçlı yerinden yönetimde yasama ve yargı alanında da yerinden yönetim kuruluşları etkilidirler. Nitekim federal yapıya sahip devletlerde eyaletler yasama, yürütme ve yargı yetkilerine sahiptirler.

“Siyasi yerinden yönetim sisteminin federal devletlere özgü bir sistem olduğu yargısına Nalbant’ın bir takım gerekçelerle itirazı vardır. Nalbant’a göre

¹³ Tortop, *Mahalli İdareler*, s.11.

¹⁴ Nadaroğlu, s.20.

¹⁵ Keleş, *Yerinden yönetim ve Siyaset*, s.73.

¹⁶ Nalbant, s.40.

hâkim anlayış federal devletin federe devletlere yetki aktarımı gerçekleştirdiğini varsayar. Böylece federe devlet düzey olarak federal devletin altında bir kurumlaşma olarak nitelenir.”¹⁷ Söz konusu değerlendirme, sorunu sadece federal hukuk ile federe hukuk arasında hukuki bir derecelenmeye dayalı tek yanlı bir açıklamaya götürebilir. Ayrıca yerinden yönetim ön koşul olarak bir merkezin varlığını gerektirir. Ancak bu merkez bir kısım yetkilerini merkez dışına aktarabilir ve daha sonra isterse yeniden merkezileştirebilir. Oysa federasyonlarda federal devletin federe devletlere, yerinden yönetimin aksine yetki ve görev aktarması söz konusu değildir. Çünkü federe devletler, görev ve yetkilerini yazılı anayasalarından alırlar.

2. İdarî Yerinden Yönetim

İdarî yerinden yönetim belli bir yörede oturanlara orada oturmaları dolayısıyla ortaya çıkan ortak ve idarî çıkarlarını korumak ve bu çıkarların gerektirdiği hizmetleri yerine getirmek yönünden tanınan özerkliktir.¹⁸ Ülkemizde bu kuruluşlar il özel idaresi, belediye ve köylerdir. Yerinden yönetimin bu türü Anayasanın 127’nci maddesinin 1’inci fıkrasında “Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” şeklinde belirtilmiştir.

İdarî yerinden yönetim iki türüdür. Bunlardan birincisi olan hizmet yerinden yönetimi, belli bir alana bağlı olmaksızın hizmetlerin uzandığı birçok mahalli kuruluşları içine alan belirli bazı kamu hizmetlerinin merkezin dışında bağımsız örgütlere bırakılmasıdır. Burada özerklik hizmetin kendisine tanınmıştır.

İkinci idarî yerinden yönetim türü olan mahalli yerinden yönetiminde ise hizmet değil, alan ve yer önem taşımaktadır. Mahalli yerinden yönetim idareleri belli bir yer, alan içinde o bölgede yaşayan insanların mahalli ve ortak ihtiyaçlarının giderilmesi maksadıyla görevlendirilirler.

¹⁷ Ayrıntıyı bilgi için bakınız: Nalbant, s.40-41; Aşgın, s.15.

¹⁸ İsmet Giritli, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, İdare Hukuku, Der Yayınları, 2.Basım, İstanbul, 2006, s.185.

C. Yetki Genişliği ve İdarî Denetim

Her ülkede, merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemlerinin yarar ve sakıncaları göz önünde bulundurularak, merkezden yönetim ve yerinden yönetim türlerinin sakıncalarını giderecek ve yararlarını artıracak tedbirler ve yöntemler geliştirilmiştir. Merkezden yönetim için “Yetki genişliği” esası, yerinden yönetim konusunda ise, “idarî vesayet” esası kabul edilmiştir.¹⁹

Yetki genişliği, bir yöre veya hizmetin başında bulunan görevliye aslında merkeze ait olan karar alma ve uygulama gibi kamu gücünden kaynaklanan yetkilerin tanınmasıdır.²⁰ Burada yetki devredilen kişi, genişletilen bu yetkiyi yine merkezi yönetim adına kullanır. Ülkemizde bu ilke, ağırlıklı olarak illerin idaresinde uygulanmaktadır. Örneğin valinin bakan adına, belli konularda kendiliğinden karar alıp uygulaması gibi.²¹ Nitekim 1982 Anayasası’nın 126’ncı maddesinin 2’nci fıkrasında “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” şeklinde açık bir hüküm mevcuttur.

Yetki genişliği ile yerinden yönetim kavramı karıştırılmaya çok müsait iki kavramdır. Yerinden yönetim esasında yürütmeye ilişkin yetkiler artık merkeze değil, seçimle işbaşına gelmiş bazı yerel organlara aittir. Yetki genişliği ise, merkezden yönetimin bazı sakıncalarını giderebilmek için merkez tarafından kendi memurlarına bazı yetkilerin devredilmesidir.²² Yetki genişliği, merkezi yönetimin yerel yönetimlerdeki üst düzey kamu görevlilerine, belli konularda, kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisi tanınmasından ibarettir. Bunun nedeni, kamu hizmetlerinin ülkenin en ücra köşesinde de düzenli etkili ve gecikmesiz yürütülmesini sağlamaktır. Yetkileri genişletilenler (valiler) ise yine merkezi yönetimin yöredeki memurlarındandır; kararları merkezi yönetim adına alırlar ve merkezin hiyerarşik denetimine tabidirler.²³

Yetki genişliği aynı zaman da merkezden yönetim sisteminin yumuşatılmış biçimi olarak ifade edilirken, yerel özerklik ise yukarıda belirttiğimiz gibi yerel yönetimlerin bir kısım kamu hizmetlerini kendi organlarıyla görebilme yetki ve

¹⁹ Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s.48.

²⁰ İlhan Özay, İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992, s.154.

²¹ Gözübüyük, s.36.

²² M.Akif Özer, Yönetimin Denetimi: Temel Unsurları, İlkeleri ve Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi, Türk İdare Dergisi, S.419, Haziran, 1998, s.142.

²³ Cengiz Akın, “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, T.İ.D., Y.69, S.414, Mart, 1999, s.111-124.

imkânın tanınması anlamına gelmektedir. Kamu hizmetlerinin merkezi yönetimin dışındaki bir birime bırakılmasındaki amaç, ulusal düzeyde demokrasinin temelini oluşturmak ve yerel birimlerin yaratıcı güçlerini ortaya çıkarmalarına fırsat vermektir. Böyle bir sistemin uygulanması yerel yönetimlere demokratik ve özerklik niteliğinin kazandırılması demektir.²⁴

Yetki genişliği esasına göre, merkeze ait olan bir yetki, merkezi idarenin taşra teşkilatında görevli bir amir tarafından kullanılmaktadır. Merkez adına yetkiyi kullanan amir merkezi idarenin hiyerarşisine bağlıdır. Yetkiyi merkez adına kullanan amir, bu yetkiyi merkezi idarenin yürütmekle görevli olduğu bir hizmetin yürütülmesi için kullanmaktadır.²⁵

Merkezi idarenin, merkezi idare kuruluşları üzerinde olduğu gibi yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de denetimi söz konusudur. Merkezi idarenin, merkezi idare kuruluşları üzerindeki denetimine “hiyerarşik denetim”, yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimine ise “idarî vesayet” denir.

D. İdarî Vesayet

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim, birbirlerinin karşıtı olan 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 her ülkede, bu iki yönetim biçiminin her ikisinden de birlikte yararlanılır.²⁶

Yerinden yönetim ilkesinin öngördüğü kuruluşlar olan mahalli idareler, her şeyden önce özerktirler. Karar verme organları seçimle işbaşına gelir. Tüzel kişilikleri idarî özerkliklerini, kendilerine özgü bütçeleri ise mali özerkliklerinin simgesidir. Mahalli idareler kuruluş ve amaçlarına ters düşmeyecek bir biçimde ve kanunlarda belirtilen sınırlar çerçevesinde merkezi yönetimin denetimine tabidirler. Hiyerarşik denetime göre son derece gevşek olan bu denetime “idarî vesayet” denmektedir.

²⁴ Akın, s.117 vd.

²⁵ Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yay., 4. Baskı, Ankara, 1999, s.60-61.

²⁶ Keleş, *Yerinden yönetim ve Siyaset*, s.15.

İdarî vesayet, devletin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetleme yetkisidir. Devlet böylece bu kuruluşların çalışmalarında gerekli yasa ve kurallara uyulmasını sağlamaktadır.²⁷

Merkezden yönetim ve yetki genişliğine dayanan kuruluşlardaki hiyerarşik denetime karşılık, yerinden yönetim kuruluşlarında merkezi yönetimin yani devletin denetimi, yani idarî vesayet vardır. İdarî vesayet, idarenin bütünlüğünü sağlamak maksadıyla, merkezin yerinden yönetim kuruluşlarının bazı işlem ve eylemlerini denetleyebilmek konusunda sahip oldukları yetkidir.²⁸

İdarî vesayette merkezi idareye, mahalli idare organlarının karar ve işlemleri üzerinde denetim yetkisi tanınır. Bu yetki karar ve işlemleri uygun bulma, erteleme ya da iptal etme şeklinde kullanılabilir. Bu yetkileri kimlerin kullanacağı, mahalli organların hangi kararlarının önceden uygun bulma işlemine tabi tutulacağı ve idarî vesayeti ilişkin diğer bütün hususlar kanunla düzenlenir. Bu durumda mahalli idareler ancak kanunla belirlenen esaslar içinde yine kanunla belirlenen kendileri dışındaki kuruluşlar tarafından denetlenebilirler.²⁹

İdarî vesayet çeşitli biçimlerde uygulanır. Yerinden yönetim kuruluşlarının kararları veya organları üzerinde yapılabilir. Yerinden yönetim kuruluşlarının bazı kararları idarî vesayet makamının onayına sunulur. Örneğin, belediye meclislerinin birçok kararı vali veya kaymakam onayına tabidir.³⁰

Bazı hallerde idarî vesayet makamları, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek onların adına kararlar alırlar. Örneğin 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 123'üncü maddesine göre belediyelerin zaruri masraflarını bütçeye yeter nicelikte koymaları ve bütçenin denk olmaması halinde idarî vesayet makamları gerekli değişikliği yapabilir. Böylece idarî vesayet makamları belediye meclisinin yerine karar almış olmaktadır. Ayrıca idarî vesayet makamları yerinden yönetim organlarını işten el çektirmede ve son vermede de yetkilidir.³¹

İdarî vesayet, merkez ile yerel birimler arasındaki çelişkileri önlemek, devletin birliği ve kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılık sağlamak amacıyla

²⁷ Nuri Tortop, Eyüp İspir, Burhan Aykaç, Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1993, s.98.

²⁸ Tortop, *Mahalli Idareler*, s.15.

²⁹ Nadaroğlu, s.26.

³⁰ Nuri Tortop, Eyüp İSPİR, Burhan AYKAÇ, s.99.

³¹ Nuri Tortop, Eyüp İSPİR, Burhan AYKAÇ, s.99.

yapılmalıdır. Vesayet yetkisi, konusu, içeriği ve biçimi yasalarda kesin olarak belirtilmeli, yerel yönetimlerin özerklik alanına müdahale anlamı taşımamalıdır.³²

II. Özerklik

İngilizce karşılığı “autonomy” olan özerklik, sosyal bir topluluğun veya tüzel kişilerin, kendisini idare eden kuralların tamamını veya bir kısmını bizzat saptayabilmek veya devletçe konulan nizamların çizdiği sınırlar içinde hareket serbestliği yetkisi olarak ifade edilebilir.

Hukuki bir kelime olarak özerklik, bir kişi veya kurumun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve bu kararı uygulayabilme hak ve yetkisidir. Kamu yönetimi alanında ise özerklik; kurumların kendi sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarına sahip olmayı ifade etmektedir. İdare hukukunda ise özerklik, bir yasayla, kamu kurum ve kuruluşlarına, üstlendikleri hizmetleri kendilerinin düzenleyebilmesi ve bunların gerektirdiği düzenlemelerin söz konusu kurum ve kuruluşlar tarafından yerine getirebilmesidir.³³

Devletler hukukunda ve devlet sistemlerinde üniter ve federal yapılarını irdelerken bu devlet yapılarındaki farklılıklar, özerkliğe bakış açılarına da yansımıştır. İdarî yerinden yönetimler de yerleşme kendisini yerel özerklik olarak göstermektedir. Federal devletler yapısı içinde kendi anayasaları ve yasaları ile yönetilen federe devletleri federal yapıya bağlayan ilkelerin en önemlisi özerklik ilkesidir. Bu devlet modelinde özerklik, federal devleti oluşturan federe devletlerin, “kendilerine tahsis edilmiş münhasır yetkileri”³⁴ olması ve bu yetkilerini merkezi federal otoritelerin müdahalesi olmaksızın kullanabilmeleri ve yetkilerini kendi anayasalarından almaları demektir. Bu ilke, federe devletleri (eyaletler) idarî yerinden yönetimlerdeki yerel yönetim birimlerinden ayırmaktadır. İdarî yerinden yönetimlerde özerklik yerel yönetim birimlerine merkezi devletin iradesinden doğarak verilirken, federe devletlerin yetkilerinin kaynağı kendi yazılı anayasalarıdır.

Yerel halkın kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarabilmesine olanak sağlayan siyasal özerklik, genellikle idarî yerinden yönetimlerde söz konusu değilken; federatif devletlerde yer almaktadır. Bir başka ifadeyle, federal devlete üye

³² Tortop, *Mahalli İdareler*, s.14.

³³ Halil Kalabalık, *Yerel Yönetimlerin İdarî Özerkliği*, Belediye Dergisi, C.5, S.11, Mayıs, 1999 s.10.

³⁴ Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi*, 7. Baskı, 2005, s.29 vd.

devletler (eyaletler), “kimi siyasal kararlar almak, yasa yapmak gibi yetkilere sahip olmakla birlikte, egemenlik hakkı yalnızca federal devletin tekelinde bulunmaktadır.”³⁵

Egemenliği tek başına elinde tutan ve başka bir kurumla paylaşmayan idarî yerinden yönetimler ise, yetkileri ve siyasal kararları tek elde toplamıştır. Bu nedenle merkezin dışında yer alan kurum veya birimlerin ne kadar özerk olup-olmayacağı merkezin karar yetkisindedir; ayrıca merkezi yönetim, gerekli gördüğünü takdirde özerkliğe son verme yetkisine de sahiptir. Bu ise özerklik kavramıyla bağdaşmamaktadır. İdarî yerinden yönetimlerde özerkliğe uyan ya da yaklaşan idarî-mali kararlar ve girişimler olabilir; ancak, siyasal anlamda egemen bir yapılanma olmadan gerçek bir özerklikten söz edilemez. Federal sistemlerde özerklik zaten var olan bağımsız devlet ya da eyaletin sahip olduğu bir ilkedir. Bu anlamda özerklik kavramı, federe devletlere tam uyan ve bağdaşan bir kavram olduğunu ifade edebiliriz.³⁶

Özerklik bir toplumun, kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkıdır. Yerel yönetimlere herhangi bir devlet ya da merkez karışması olmadan kendi yapılarını düzenleme konusunda tanınan yasal yetkidir.³⁷ Merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir.³⁸

Özerklik, kesinlikle bir serbestiyet, keyfî karar yapabilme anlamına gelmez. Hizmetlerdeki etkinlik ve kaliteyi bağlamak ve daha iyi bir denetim gerçekleştirmek için verilen bir yetkidir.³⁹

20’nci yüzyılın ortalarında kavramsal olarak meydana çıkan özerklik, son yıllarda özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın kabul edilmesinden sonra, dünyada öne çıkan kavramlardan biri olmuştur.

Ülkemizde özerklik kavramı ilk kez 1961 Anayasası’nın 120’inci maddesi (1982 Anayasası’nın 130’uncu maddesi) “Üniversiteler bilimsel ve idarî özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir” ve 121’inci maddesinde (1982 Anayasası’nın 133’üncü

³⁵ Ruşen Keleş, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar 1975 - 1992, IULA-EMME, İstanbul, 1993, s.238 (Kul’dan alıntı s.12).

³⁶ Kul, a.g.t., s.13.

³⁷ Türk Belediyecilik Derneği, Belediyeler ve İdarî Vesayet, Ankara, 1995, s.62.

³⁸ Tortop, *Mahalli İdareler*, s.18.

³⁹ Türk Belediyecilik Derneği, a.g.e. s.136.

maddesi) ise “Radyo ve televizyon istasyonlarının idaresi, özerk kamu tüzel kişiliği halinde kanunla düzenlenir” diyerek üniversitelerin ve TRT’nin kurumsal özerkliği tanıdığıdır.⁴⁰

Anayasamızda açıkça yer almayan yerel özerklik kavramı, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi’nin bazı kararlarında sıkça bahsedildiğini görmekteyiz. Danıştay’ın 25 Kasım 1998 tarihli ve 1996/5391 sayılı kararında, demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez organları olan yerel yönetimleri, merkezi idare dışında özerk, yerel gereksinimlere cevap verecek, karar verme yetkisine sahip, idarî organlarından bir kısmı seçimle oluşturulan kamu tüzel kişiler olarak tanımlayarak, yerel yönetimlerin özerkliği konusunda şu hususlara vurgu yapmaktadır. Buna göre özerklik, merkez ve yerel yönetim arasındaki ilişkide dengenin iki yönetimden birinin aleyhine bozulmasını önlemeye yöneliktir. Anayasa, yerel yönetimlere özerklik tanımak suretiyle bu dengeyi korumayı amaçlamıştır. Ancak, bu ilke bütün kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği sonucunu doğurmaz. Anayasa’nın 123’üncü maddesinde; idarenin kuruluş görevleri ile bir bütün olduğu belirtildikten sonra merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağını belirtmiştir. Yani, kamu hizmetlerinin yürütülmesinin sadece yerinden yönetim ilkesine dayandığı söylenemez.⁴¹

Anayasa Mahkemesi’nin bazı kararlarında ise “yerel özerklik” hatta “idarî özerklik” kavramlarına açıkça yer verildiğini görmekteyiz. Anayasa Mahkemesi bir kararında⁴² “özerklik, belli sınırlar içerisinde serbestçe hareket edebilmeyi gerektirir. Özerk olan bir kuruluşun, kanunla belli sınırlar içinde kalmak şartıyla kendi hareketlerine hâkim olacak kaideleri de yine kendisinin düzenlemesi gerekir.”⁴³

⁴⁰ Özbudun’a göre; hem 1961 Anayasasında hem de 1982 Anayasasında üniversiteler ve Radyo Televizyon İdaresi olarak belirtilen iki kurum için özerklik ifadesine kullanılması, onların siyasal otoritenin etkisine açık olan birer genel idare kuruluşu tarafından hürriyetçi ve çoğulcu demokrasinin gereklerine uygun fonksiyon icra etmeleri için, kendi kendilerini idare yetkisine sahip olmaları ihtiyacındandır. Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yay., Ankara, 1993, s.19.

⁴¹ Danıştay Onuncu Dairesi’nin 25 Kasım 1998 tarih Esas:1996/5391, Karar: 1998/6116, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 19.8.2008; Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku Genel Esaslar*, C.1, Turhan Yay., 4.Baskı, Ankara, 2006, s.257.

⁴² AMK.4 Şubat 1966 tarih Esas:1965/32, Karar. 1966/3 (Kalabalık’tan alıntı, s.135).

⁴³ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama*, s.135.

Diğer bir kararında⁴⁴ ise yerel yönetimlerin idarî ve mali özerkliğine sahip olduğunu vurgulamaktadır. Gerçekten, yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden ayrı yetki ve görevlere sahip olmaları, yerel yönetim özerkliğinin en önemli anlamını ve yönünü ifade etmektedir. Aynı zamanda bu kararda, yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir sağlanması zorunluluğu üzerinde durulurken, yerel yönetimlerin mali özerkliğe de sahip olmaları gerektiği hususu belirtilmektedir.⁴⁵

Anayasa Mahkemesi, yerel yönetim özerkliği ile ilgili görüş ve tariflerini bir başka kararında⁴⁶ açık bir şekilde vermiştir. Anayasa Mahkemesi özerkliği, “sosyal bir topluluğun ya da tüzel kişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisidir.” şeklinde tanımladıktan sonra yerel yönetimlerin özerkliği tanımına yer vermiştir; “Anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir.” Bu kararda da görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi özerkliği “serbest hareket edebilme hürriyet ve yetkisi” olarak algılamaktadır. Bu durum anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içersinde kullanılması gereken bir hürriyet ve yetkidir; sınırsız değildir.⁴⁷

A. Özerkliğin Koşulları

Yerel yönetimlerde gerçek bir özerklikten söz edebilmek için aşağıda belirteceğimiz dört koşulun bulunması gerekir.

1. Kesin Karar Alma Yetkisi

Özerk bir kuruluş kanunlara uygun olarak kesin karar alabilmelidir.⁴⁸ Buradaki kesin karardan kasıt, yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın, kendi değerlendirmeleri ve sorumlulukları altında karar verme yetkisine sahip olmalarını gerektirmektedir.

⁴⁴ AMK. 10 Mayıs 1977 tarih Esas:1976/57, Karar:1977 / 71, RG:25 Aralık 1977, S:16151.

⁴⁵ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama*, s. 135.

⁴⁶ AMK.22 Haziran 1988 tarih Esas:1987/18, Karar:1988/23, AMKD, S.24 Ankara, 1989, 318-361 (Kalabalık’tan alıntı, s.135)

⁴⁷ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama*, s. 135 vd.

⁴⁸ Nuri Tortop, B. Aykaç, H.Yaman ve M.A. Özer, *Mahalli İdareler*, Nobel Yay., Ankara, 2006, s.56 vd.

Yerel yönetimlerin üstlendikleri görev ve yetkileri yapma ve uygulama ile ilgili kararlarını da yerine getirecek şekilde bireysel ve düzenleyici kurallar koymaları, planlama, personel ve iç teşkilatlanma gibi konularda yerel yönetimlerin merkezi yönetimin onaylamasına gerek kalmadan kesin ve yürütülebilir nitelikte karar almaları yerel yönetimlerin gerçek anlamda demokratik ve özerk bir kamu kuruluşu olmalarının temel şartıdır.⁴⁹

Yerel yönetimler tarafından alınan kararlar, diğer kesin ve yürütülebilir kararlarda olduğu gibi hakları ihlal edilen kişiler tarafından mahkemeye başvurma hakkı kanun koyucu tarafından tanınmıştır. Yerel yönetimlerin kesin ve yürütülebilir kararlar almak ve bu surette bizzat hukuki durumları etkileme güç ve yetkisinin tanınması, kamu tüzel kişiliğinin ve dolayısıyla özerkliğin olgunluğa eriştiğinin göstergesidir.⁵⁰

2. Organlarının Bağımsızlığı ve Organlarının Seçimle İş Başına Gelmesi

Özerkliğin en önemli koşullarından birisi, yerel yönetimlerin sahip olduğu organların seçimle işbaşına gelmesidir. Demokratik ülkelerde, yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmesi, gerçek bir yerinden yönetim sisteminin temel ilkesi sayılmaktadır.⁵¹

Yerel yönetimlerin yetkili personeli, merkezi yönetim karşısında bağımsız ve merkezi yönetimin etkilerinden uzak olmalıdır.⁵² Merkezi yönetim, yerel yönetimler personelini azletmek veya isteğine göre atamak yetkisine sahip bulunursa, yerel yönetimler merkezi yönetimin bir tür yetki genişliğine sahip yürütme organı durumuna düşer.

Türkiye’de belediye ve köyler, belediye başkanı ve muhtar gibi seçilmiş birer yürütme organına sahip oldukları halde, illerde il özel idarelerinin yürütme organının başı olan valiler, merkezi idare tarafından atanmaktadırlar. Oysaki il özel idareleri, halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşan il genel meclisleri ve il daimi encümenlerine sahiptir. Yürütme organının başı olan valinin, atama yolu ile işbaşına

⁴⁹ Selçuk Yalçındağ, *Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma*, A.İ.D., C. 24, S.3, Eylül, 1991, s.127.

⁵⁰ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama*, s.260.

⁵¹ A.e., s.57.

⁵² Bayram Coşkun, “Türkiye’de İdarî Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, Ç.Y.Y.D., C.5, S.3, Mayıs 1996, s.43.

gelmiş olması, il özel idarelerinin, belediye ve köylerden daha az özerkliğe sahip olduğunu göstermektedir. Bu yönü ile il özel idareleri, merkezi yönetimin en çok etkisinde bulunan kuruluşlar olduğunu söyleyebiliriz.⁵³

3. Parasal Olanakların Bulunması

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetim tarafından kendilerine tanınan yetki ve görevleri gereği gibi yerine getirebilmeleri için, yeterli mali kaynaklara sahip olmalıdır. Mali olanaklar olmadan hiçbir çalışma yapılamaz ve bağımsızlığı da tehlikeye düşer. Bu nedenle yerel yönetimler, kendilerine yeterli mali olanaklar sağlandığı ölçüde özerk sayılırlar.⁵⁴

Yerel yönetimler, mali olanaklarını kendi ihtiyaçlarına göre ayarlama olanağına kavuşmalıdırlar. Yalnız devletin sağladığı yardımlarla yönetilen bir yerel yönetim çalışmalarını yerine getirmekte tam bir serbestliğe sahip değildir. Çünkü çalışmalarının kapsamı merkezin verdiği yardımlarla büyük ölçüde sınırlandırılmıştır.⁵⁵

Eğer bir yerel idare, devletin transfer edeceği kaynaklar yanında kendi kaynaklarına sahip değilse- bu konuda yetkisiz ise- o ülkede özerklikten değil gerçek bir yerel yönetim varlığından söz etmek güçtür.⁵⁶ Bu nedenle yerel yönetimlerin sadece merkezi yönetim tarafından toplanan paraları harcayan birimler olmaktan ziyade özerk gelir kaynaklarına sahip olmaları isteniyorsa, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir bölüşümü gerekmektedir.⁵⁷ Bu bölüşüm sayesinde yerel yönetim birimlerinin, yetki ve sorumluluklarını yerine getirmeleri yerleşme açısından önem arz etmektedir.

⁵³ Tortop, *Mahalli İdareler*, TODAİE Yay., 1994, s.56 vd.

⁵⁴ A.e., s.57.

⁵⁵ A.e., s.57.

⁵⁶ Recep Yazıcıoğlu, *Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi* (I), Ç.Y.Y.D., C.1, S.2, Mart 1992, s.23.

⁵⁷ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama*, s.473.

4. Merkezi İdare İle Yerel Yönetimlerinin Görev ve Sorumluluklarının Birbirinden Ayrılması

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde, merkezi ve yerel yönetimlerin ayrı yetki, görev ve sorumluluklara sahip olmaları hem yerel yönetimin özerkliği açısından son derece önemlidir.⁵⁸

Yerel hizmetlerin, yerel yönetimler tarafından yürütülmesi yani halka yakınlştırılması, yerel halkın söz konusu hizmetler hakkında alınacak karar sürecine katılımı artırabilir. Bu da yerel demokrasinin gelişmesine önemli bir katkı sağlayacaktır.⁵⁹

Ancak, “bu ilkenin aşırı bir biçimde uygulanması”⁶⁰ merkezi yapıya zarar verebilir. Bu zararın önlenmesi için yerel yönetimlerin belli temel hizmetlerinin merkezi yönetimde kalması yararlı olacaktır.

B. Özerkliğin Türleri

Yerel yönetim özerkliğinin idarî, mali ve siyasal olmak üzere üç çeşidi vardır.

1. İdarî Özerklik

İdarî özerklik, yerel yönetimlerin kendi seçilmiş organlarıyla, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın özgürce karar alıp, uygulayabilmesidir. İdarî özerkliğin iki temel unsuru bulunmaktadır. Bunlardan biri yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmesi; diğeri ise bu organların serbestçe karar verip uygulayabilmesidir.⁶¹

İdarî özerklik açısından, yerel yönetimlerin organlarının işbaşına gelme veya düşme şekilleri önem arz etmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından atanması veya gerekli görüldüğü durumda görevden alınmasıyla seçimle işbaşına gelmesiyle yine seçimle görevden düşürülmesi arasında idarî özerklik açısından önemli fark vardır. Merkezi yönetim tarafından atanan veya

⁵⁸ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama*, s.273 ve 280.

⁵⁹ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama*, s.280.

⁶⁰ Ziya Çoker, Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları, T.İ.D., Y.74, S.436, Eylül, 2002, s.28.

⁶¹ Halil Kalabalık, Yerel Yönetimlerin İdarî Özerkliği, *Belediye Dergisi*, C.5, S.11, Mayıs, 1999, s.11; Şerif Öner, *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Nobel Yayını, Ankara, 2006, s.11.

görevden alınan yerel yönetim organları, merkezi otoritenin güdümüne girer. Bu durum yerel özerkliğe yönelmiş önemli bir tehdit oluşturur. Bunun sonucunda organlar, yöre halkının değil, merkezi yönetime hoş görünmeye ve onların isteklerine göre hareket etmeye çalışırlar.⁶²

Demokratik ülkelerde, yerel organların seçimle göreve gelmesi ve görevden alınması, yerinden yönetim sisteminin temel ilkesi olarak görülmektedir. Çünkü seçimle göreve gelmesi veya görevden alınması, merkezi yönetimin yerel yönetim organlarına müdahalesini azaltmaktadır.⁶³ Ancak yerel yönetim organlarının seçimle göreve gelmesi veya görevden alınması idarî özerklik için yeterli değildir. Çünkü seçimle göreve gelen yerel organlar özgürce karar alıp uygulayamayabilir. Bu durumda yerel yönetimlerin idarî özerkliğinden söz etmek zorlaşabilir; hatta karar almaları kısıtlandıkça özerklikten bahsetmek mümkün olmayabilir.

Yukarıda sayılan nedenlerden dolayı, yerel yönetimin idarî özerkliğe sahipliğinden söz edebilmek için, bağımsız organların yanında kesin ve yürütülebilir karar alma ve hareket serbestisi yetkisine sahip olması gerekmektedir.⁶⁴ Bu bakımdan özerk birimlerin her hangi bir makama veya kişinin önceden veya sonradan onayına tabi olmaması gerekmektedir.⁶⁵

2. Mali Özerklik

Yerel yönetimlerin yeterli mali kaynağa sahip olabilmeleri için, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında iyi bir gelir paylaşımı yapılması gerekir. Bu paylaşım sistemi, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin temelini oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olup-olmadığını söyleyebilmemiz için; mali kaynaklarının çoğunluğunun öz kaynaklardan oluşması, öz gelirlerin oranlarını belirleyebilme, merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi ve son olarak da gelirlerini serbestçe harcayabilmesi unsurları taşıması önemli bir ölçüttür.⁶⁶

Mali özerkliğin ilk unsuru olan öz gelirler, mali özerkliğin en temel koşulu olarak kabul edilir. Öz gelirler olarak ifade edilen vergi geliri, şerefiyeler, harcamalara katılma payları ve harçlar, yerel yönetimlerin özgürce oluşturabildikleri

⁶² Fatih YÜKSEL, *Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme*, Editörler: ÖZGÜR, H. ve M. Kösecik, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Nobel Yayını, Ankara, 2005, s.275-295, s.281.

⁶³ A.e., s.281.

⁶⁴ Kul, a.g.t., s.,32.

⁶⁵ Tortop, *Mahalli İdareler*, TODAİE Yay., s.22 (Kul'dan alıntı, s.32)

⁶⁶ Yüksel, *Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme*, s.284.

kapsam, vergi matrahı ve oranlarını belirleyebildikleri ve toplayabildikleri ve harcaması tamamıyla kendilerine ait kaynaklar olarak ifade edilebilir. Bu ifadeye göre, yerel yönetimlerin öz kaynakların üzerinde tam bir kontrole sahip olduğu varsayılmaktadır. Ancak, bu yaklaşımla yerel yönetimlere ait olan kaynaklara baktığımız zaman, yerel bütçede yer alan kaynakların hiç birinin, gerçek bir öz gelir olmak için gerekli şartları taşımadığı ortaya çıkmaktadır.⁶⁷

Mali özerkliğin diğer bir unsuru, yerel yönetimlerin vergi, harç ve hizmet karşılığı gibi gelirlerden oluşan öz gelirlerin oranlarını düzenleme yetkisine sahip olabilmeleridir. Yerel yönetimler, özerkliklerini gerçekleştirmenin, merkezi yönetimin ağır baskısından ve vesayetinden kurtarmanın önemli koşuludur; çünkü yerel yönetimlerin zamanla artan ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri için aynı oranda gelirlerinin artması ile mümkündür. Eğer öz gelir oranları merkezi yönetim tarafından, tek taraflı olarak düzenlenmesi durumunda, ihtiyaçlardaki artış hızına paralel bir gelir artışı beklenmesi çok zordur. Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına gereksinim duymayacağı durumlarda, yerel idarelerin öz gelirlerini belirleyebilmesi mali özerkliğe büyük katkı sağlayacağı daha iyi anlaşılacaktır. Bu sayede yerel yönetimler, merkezi yönetimin onayına gerek kalmadan ve hizmetlerin gecikmesine neden olmadan öz gelir oranlarına gerekli artışları yaparak, etkin bir hizmet üretimi gerçekleştirebilirler. Mali özerkliğin sağlanabilmesi için, öz gelir oranlarını düzenleme yetkisinin yanında, kendi sınırları dâhilinde devlet gelirleri ve yerel hizmetlerin gelirleri üzerinde düzenleme yetkisinin de tanınması gerekir.⁶⁸

Mali özerkliğin diğer bir unsuru ise, bahsettiğimiz bu gelirlerin yanında, belli bir şart koşmadan ulusal gelirden paylar verilmesi ve yardımlar yapılmasıdır. Yerel yönetimlerin diğer kaynaklarına rağmen, yurt çapında bölgeler veya yerel yönetimler arasında eşitliği sağlamak için merkezi yönetim tarafından mali yardımların yapılması gereklidir.⁶⁹

Mali özerklik açısından irdelenmesi gereken diğer bir unsur da, yerel yönetimlerin elindeki mevcut mali kaynakları, kentsel sorunlar karşısında, ihtiyaca göre harcayabilmesi yetkisinin olmasıdır. Bu ise yerel yönetimlerin kendi içinde mali

⁶⁷ Yüksel, *Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme*, s.284.

⁶⁸ A.e., s.285.

⁶⁹ A.e., s.285.

süreçlerini daha etkili bir şekle getirmeleri ve geliştirmelerine bağlıdır. Aksi halde, yerel yönetimlerin gelirlerinin çoğunluğunu, oranlarını belirleyebildiği öz kaynakları oluştursa bile, merkezi yönetimin ağır vesayeti altında, bunları harcayacak hareket serbestliğinin olmaması durumunda yerel yönetimlerin mali özerkliğinden söz edilemez. O halde, yerel yönetimler, mevcut gelirlerini, tespit ettikleri öncelikli hizmetler doğrultusunda, kendi seçilmiş organlarının vereceği kararlar yönünde harcayabilmelidir.⁷⁰

Mali özerkliğe sahip olan yerel yönetimler, yerel kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında daha güçlü konuma gelirken, yeterli mali kaynaklara sahip olamayan mahalli idareler ise, kanunla belirtilen görevlerini yerine getirmekte güçlük çekeceklerdir. Bu nedenle yerel özerklik, yerel yönetimlerin mali açıdan yeterli kaynaklara sahip olmasına ve özellikle de kendi öz kaynaklarının yerel kaynaklar içindeki ağırlığına göre anlam kazanacaktır.⁷¹ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9'uncu maddesinde de, öz mali kaynakların mali özerklik için önemi açık bir şekilde vurgulanmaktadır.

3. Siyasal Özerklik

Yerel halkın kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarma yetkisiyle dilediği gibi bağımsız davranmasına olanak sağlayan siyasal özerklik, genellikle idarî yerinden yönetimlerde söz konusu değilken; federatif devletlerde yer almaktadır. Bir başka ifadeyle, federal devlete üye devletler (eyaletler), kimi siyasal kararları almak, yasa yapmak gibi yetkilere sahip olmakla birlikte, egemenlik hakkı yalnızca federal devletin tekelinde bulunmaktadır.⁷²

Federe devletler, federal anayasa ile tespit edilmiş bazı istisnalar (dış ilişkiler, savunma vb.) dışında tamamen özerk ve bağımsızdırlar. Başka bir ifadeyle, eyaletler, yasama, yürütme ve yargı organları ve yetkilerle donatılmışlardır. Bu yetkileri eyaletler organları tarafından alındığı için federal devlet tarafından değiştirilemez ya da azaltılamaz. Oysaki idarî yerinden yönetimlerde ise idarî birimlere bu yetkiler tanınmamıştır. Bu yetkiler merkezi yönetim tarafından yasa ile

⁷⁰ Yüksel, *Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme*, s.285.

⁷¹ Ramazan Şengül, AB ve Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Özerkliği, Editörler: H. Arıkan ve M. Kar, Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri: Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar, Seçkin Yayın, Ankara, 2005, s. 168 vd.

⁷² Keleş, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar 1975 - 1992, s.238.

her zaman değiştirilebilir ya da kaldırılabilir. Federal sistemlerin en önemli özelliği ise federal devletin eyaletlerin almış olduğu kararlar üzerinde denetim yetkisinin bulunmamasıdır. Oysa İdarî yerinden yönetim idareleri üzerinde merkezi yönetimin idarî vesayet denetimi denilen denetimi mevcuttur.⁷³

C. Özerklik ve İdarî Vesayet

Birbirleri ile ters orantılı olan idarî vesayet ve özerklik arasındaki sınırı tespit etmek çok zordur. İdarî vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnasıdır. İdarî vesayet yetkisi⁷⁴, merkezi idare tarafından temsil edilen devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan, merkezi idareden ya da merkez kabul edilen kamu tüzel kişisinden bağımsız olarak işlemler tesis etmeye yetkili olan yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullanılır. Vesayet yetkisini kullanacak makamların ve bu makamların yerel yönetim organlarının hangi işlemleri üzerinde bu yetkiye sahip olduklarının kanunda açıkça belirtilmek zorundadır.⁷⁵ Aksi takdirde, vesayet denetimi adı altında yerel yönetimlerin özerklik alanlarına müdahale edilmiş, yerel yönetimlerin varlık gayesi çiğnenmiş olur.⁷⁶

Özerk yerel yönetimlerde “hukuka uygunluk” denetim yapmanın daha uygun olduğu, “yerindelik denetimi” ise yerel halka bırakmanın daha uygun olacağı ifade edilmektedir. Anayasanın 127’nci maddesinde⁷⁷ geçen “toplum yararı” ve “yerel gereksinimlerin karşılanması” ifadeleri yerindelik denetimini çağırđtırmaktadır. Fakat yerel yönetimlerin yerine getirdikleri hizmetler üzerinde sadece hukuka uygunluk değil, aynı zamanda yerindenlik denetimi yapmaya imkân sağlayan, yani bir hizmetin yerel yönetimler tarafından yapılıp-yapılmayacağı,

⁷³ Meltem D. Caniklioğlu, “Özerklik: Anayasal Temelleri ve Demokrasilerde Anlamı”, <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/meltem6.htm>, [E.T.:1.7.2008] (par.8).

⁷⁴ Birol Ekici ve M.Cem Toker, Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği, Ç.Y.Y.D., C.14, S.1, Ocak 2005, s.9; Aşgın, s.46.

⁷⁵ Günday, s.57.

⁷⁶ Aşgın, s.46 vd.

⁷⁷ 1982 Anayasası’nın 127/5 maddesinde “Merkezi yönetim, mahalli yönetimler üzerinde mahalli hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütölmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.” hükmü ile vesayet yetkisinin sınırları belirtilirken, vesayet kavramını da anayasalaştırmıştır. Ali Yasin Karanfiloğlu, Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetim şekilleri, Ç.Y.Y.D., C.9, S.2, Nisan 2000, s. 68; Günday, s.57.

yapılacak ise nasıl yapılacağına karışma ve son sözü söyleme yetkisini merkezi idareye veren bu kurallar yerel yönetim özerkliğiyle bağdaşmadığı söylenebilir.⁷⁸

III. Yerinden Yönetim İlkesi

Kavram olarak subsidiarite “yerellik”, “ikincil” durumda bulunma, “yardımcılık” sözcüklerine karşılık gelmektedir. Yerindenlik olarak Türkçe’ye çevrilen “subsidiarite / subsidiarity kelimesinin kökeninde Latince “subsidium” kelimesi vardır. Subsidium, yedek güç, daha çok yedek ordu anlamında kullanılmaktaydı.⁷⁹ Burada en önemli unsur, yardımcı ordunun, ancak ihtiyaç halinde kullanılması, çağrılmadan gelmemesidir. İhtiyaç durumunda kullanılan bu destek, yardımına geldiği birimin yerini alamaz. Subsidium’un siyaset bilimi yazınına geçişi de bu anlamı koruyarak ama daha çok iktidar ilişkilerini tasvir eder bir içerikle olmuştur. Toplumda hiçbir iktidarın kendi yetki sınırlarını aşmaması düşüncesini içinde barındırmaktadır. Özellikle burada söz konusu olan, daha üst konumda bulunan makamların altlarındaki birimlerin özerkliklerini zedelememesidir.⁸⁰

Subsidiarite (yerelin önceliği) ilkesi bireyi toplumsal kurumun odak noktasına yerleştirir. İlkenin altında yatan ana fikir, aileden muhtarlık kurumuna, belde teşkilatından ilçe ve il yönetimine oradan da bölge yönetimine ve merkezi yönetime uzanan çizgide, en küçük sosyal birimden başlayarak, bu birimlerin yapabilecekleri her türlü yetki ve sorumlulukla donatılmasını ifade etmektedir. Yerel yönetimler açısından baktığımızda özellikle büyük ölçekli birimlerin yetki ve sorumluluklarının, mahalle ölçeğindeki mevcut ya da oluşturulacak kurumlar dikkate alınarak yeniden belirlenmesi ve bu yolla yönetimin halka yakınlaştırılması da subsidiarite ilkesinin kapsamındadır.⁸¹

⁷⁸ Fatih Kırışık ve Özcan Sezer, Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler, Ç.Y.Y.D., C.15, S.2, Nisan, 2006, s. 23.

⁷⁹ F.Gaffiot, “Subsidium”, Le Gaffiot de poche-Dictionnaire Latin / Français, Paris, Haclette, 2001, s.720; Gülçin Balamir COŞKUN, Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:37, Ekim, 2007, s.8.

⁸⁰ Gülçin Balamir Coşkun, s.8.

⁸¹ Erbay Arıkboğa, Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, 1998, s.19; Gündüz ŞAN, AB ve Yerel Yönetimler Bağlamında Subsidiarite (Yerindenlik İlkesi), <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/temmuz2007/11.pdf>, [E.T. 05.10.2011]

İktidar ilişkilerine yaklaşımı çerçevesinde yerindenlik ilkesini farklı bir tarzda yorumlayan Johannes Althusius⁸², “Politica Methodice Digesta, Atque Exemplies Sacris et Profanis Illustrata” (Kutsal ve Kutsal Olmayan Örneklerle Metodolojik Olarak Düzenlenmiş ve Tanımlanmış Siyaset) adlı eserinde, kurduğu sistemin merkezine “consociato” (ortaklık) ilkesini koymuştur. Yerindenlik ilkesinin incelenmesi kapsamında Althusius’un konu ile ilgili görüşlerine yer vermek yerinde olacaktır.

Hollandalı düşünür, bireylerin kendi kendilerine yeterli olduğu fikrini reddeder. Bu yüzden de insanların “sembiyotik” (ortakyaşar) bir hayat yaşamaya itildikleri ve bu ortakyaşar hayatın bir pactum (sözleşme) üzerine kurulduğu fikrini savunur. Dolayısıyla Althusius, Aristoteles ve Cicero’nun yolunu takip ederek insanın toplumsal bir varlık olduğundan yola çıkar. Althusius’a göre, insanoğlunu beraber yaşamak için sözleşme yapmaya iten ihtiyaçlarıdır. Bir başka deyişle söz konusu sözleşme iradi ve akılcı değildir. Althusius “işbirliği ve uzlaşıya” dayanan bu ilişkiye “sembiyosis” adını verir. Althusius, Yunan felsefesinden ya da Hristiyan yazınından kaynaklanan bu kelimeyi, siyasal bir bağlamda kullanır ve ona göre, tüm siyasal hayatın temelini oluşturur. Bu ortak yaşama düşüncesinden yola çıkarak devletin toplumsal ve iktisadi ilişkileri yöneten ve denetleyen ayrı bir siyasal kurum olmadığı aksine devletin bu ilişkilerin “sembiyotik” koordinasyonundan ibaret olduğunu belirtir.⁸³

Althusius’a göre toplum basitten karmaşıklığa giden topluluklardan oluşur. Bu toplulukları özel ve kamusal şeklinde ikiye ayırmak mümkündür. Özel topluluklar aileler ve kurullu (collegal) örgütlerden oluşur. Aile doğal bir örgütlenme olmasına karşın, kurullu örgütler doğadan değil ihtiyaçtan (dini, ticari ya da eğitim amaçlı ihtiyaçlardan) kaynaklanır. Bu örgütlenmelerin yönetim kurullarında üyelerinin gücü eşittir. Kamusal topluluklar ise şehirler, eyaletler ve cumhuriyetlerden oluşur. Cumhuriyet eyaletlerden, eyaletler şehirlerden oluşur. Şehirleri oluşturanlar özel topluluklardır. En temelde ise aile vardır. Althusius’a göre,

⁸² Althusius, devletin örgütlenmesini federal ilkelere dayandırıp büyük bir tasarı sunan ilk düşünürdür.

⁸³ Gülçin Balamir Coşkun, s.4.

toplumsal örgütlenme iç içe geçen halkalar şeklinde düşünülebilir.⁸⁴ Aile şehirlerin temeli olduğu gibi cumhuriyetin de temelidir. Ancak özel ya da kamusal olsun tüm topluluklar bu iç içe geçen yapı nedeniyle siyasi nitelik de taşırlar; çünkü özel topluluklar, aynı zamanda kamusal toplulukların da temelini oluşturmaktadır.⁸⁵

Althusius'a göre bu sistem içerisinde, en yukarıdaki örgütlenmenin kararının meşru olabilmesi için, ortakyaşar insanların çıkar ve haklarını göz önünde bulundurması gerekmektedir. Söz konusu sistemde, ihtiyaç ve istekler temsilciler aracılığıyla kademe kademe üst yönetime iletilmesi gerekmektedir. Ancak yönetilenlerle yönetenler arasındaki ilişkinin boyun eğme şeklinde değil, toplulukların kurduğu varsayılan sözleşmenin kapsamında hakların paylaşımının düzenlenmesi ile ilgilidir.

Althusius'a göre egemenlik hakkı, bireylerin değil uzlaşma yolu ile yönetimleriyle ilgili konuları düzenlemek maksadıyla bir araya gelmiş topluluklarıdır. Egemen olarak topluluk, kendi kanunlarını belirlediği andan itibaren, her üye ve yöneticiler bu kanunlarla sınırlıdır. Althusius'un, egemenlik sorununa yaklaşımı, bugün AB'de tartışılan modern federalizm ve yerindenlik tartışmalarına ışık tutmaktadır.

Yerindenlik ilkesi 1992 Maastrich Antlaşması ile Avrupa anayasal düzeninin birincil hukuk kuralları arasında yerini almıştır. Ancak yerindenliğe dair tartışmalar, Avrupa Toplulukları bağlamında bu anlaşma ile başlamadığı gibi siyaset bilimi ve hukuk yazınındaki kullanımı da çok eskiye dayanmaktadır. Avrupa Birliği'nde yetki bölüşümü ile ilgili tartışmalara bir çözüm bulunması amacıyla yerindenlik ilkesi irdelenmektedir. Özellikle 20. yy'da yerindenlik ilkesinin özellikle federal devletlerin yasal çatısında zikredildiği görülmektedir.

Hizmette yerellik (Subsidiarite) ilkesi son zamanlarda en çok tartışılan yönetim prensiplerinden biridir. Hemen her yerde bireye fazla inisiyatif verilmesi arzusu, hem federal hem de üniter devletlerde desantralizasyon hareketinin temel gerekçesini oluşturur.

⁸⁴ Millon-Delsol, Althusius'un oluşturduğu bu sistemi matruşka bebeklerine benzetmiştir. C.Milton-Delsol, *l'Etat subsidiaire*, Paris, PUF, 1992, s.49; Gülçin Balamir Coşkun, s.5.

⁸⁵ Gülçin Balamir Coşkun, s.5.

Bu nedenle bu ilke, AB'nin gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. Bir yandan Birliğin merkeziyetçi eğilimlerinden, diğer yandan da ulus devletlerin egemenlik haklarını korumak istemelerinden kaynaklanan sorunlardan korkulmaktadır. Birlik çerçevesinde, yerellik ilkesinden beklenen temel amaç, birlik ile üye devletlerarasında yetki ve görev paylaşımını belirlemektir. Bu bağlamda mümkün olduğu ölçüde karar mekanizmalarını vatandaşa yakınlaştırmak; üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve haklarını korumak ve diğer yandan da yurttaşlara Avrupa'nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamaktır.⁸⁶

AB'ne katılacak olan ülkenin uyum sürecinde AB mevzuatına göre yapmaları gereken değişikliklerin içinde yerel yönetimlerce gerçekleştirilecek düzenlemeler önemli yer tutmaktadır. Nitekim hizmette yerellik (Subsidiarite) ilkesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasında "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır." şeklinde yer almıştır. Şart, AB'nin yerellik konusunda temel başvuru kaynağı niteliğindedir. Şart'ın başlangıç kısmında yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğu, yurttaşların kamusal işlere katılma hakkının Avrupa Konseyi'nin tüm üye devletlerince paylaşılan demokratik ilkelerden bir olduğu hususlarını dikkate alarak; bu hakkın yerel düzeyde en uygun biçimde kullanılabileceği ve yerel yönetimlerin gerçek sorumluları ile var olmaları, hem etkili ve hem de yurttaşlara yakın bir idare sağlanabileceği inancı vurgulanmıştır.

Anayasamızın 123'üncü maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bütünlüğü ve 127'nci maddesinde ise mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği ve merkezi yönetimin hangi amaçlarla yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkileri kullanabileceği açık bir şekilde belirtilmiştir.

Yerindenlik düşüncesinin ortaya çıkış kaynağı, devlet altı örgütlenmelerin devlet müdahalesi karşısında korunması ve siyasal, toplumsal ve iktisadi kararların bireylere en yakın düzeyde alınmasıdır.

⁸⁶ Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s.80.

Subsidiarite hizmetin prensip olarak vatandaşa en yakın idarî birim tarafından yerine getirilmesini ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilmeyen hizmetlerin bir üst birim tarafından üstlenilmesini gerektirir.⁸⁷

Subsidiarite ilkesi ekonomik etkinliği kaybetmeden yönetim faaliyetlerinin mekansal dağılımını en geniş biçimde yaygınlaştırmayı amaçlamakta ve her yönetim faaliyetinin etkin olarak görülebileceği en alt yönetim düzeyinde yürütülmesini gerektirmektedir.⁸⁸

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için oluşturulan farklı yönetim birimleri arasında görev ve yetki paylaşımını esas alan bir ilke olan yerellik ilkesi, yetkinin görülmesi gereken yerel ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması; alt düzeyin yetkisini üst düzeye, ancak mutlak gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi yerine getirilmesi gerektiğinde devretmesi anlamında tanımlanmaktadır.⁸⁹

Hizmette halka yakınlık ilkesi, kamu hizmetlerinin görülmesinde, kaynakların daha rasyonel kullanılmasında ve halkın demokratik eğiliminin sağlanmasında önemli rol oynayan bir ilkedir.⁹⁰ Bu çerçevede, yerel demokrasiyi ve yerel özerkliği de desteklemektedir.⁹¹

IV. Yerel Özerklik

İlk kez 1835 yılında İngiltere’de, Avam Karamasında, kullanılmaya başlanan⁹² yerel özerkliğin tam karşısında merkeziyetçilik bulunmaktadır. Çünkü merkezi idarenin tamamen hâkim olduğu sistemde yerinden yönetim (decentralisation) hiç yoktur. Buradan da anlaşılabileceği üzere özerkliğin azalması, merkezileşmenin artması sonucunu doğurmaktadır. Bu da halkın istek ve önerilerinin

⁸⁷ Erol Kaya, Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma, Kent Yönetimi Dizisi 2, İlke Yayınevi, 2003, s.44

⁸⁸ Türkiye Belediyeler Birliği ve GAP, Avrupa Birliği Uyum Süreci ve Yerel Yönetimler Seminer El Kitabı, T.C. Başbakanlık GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ve Türkiye Belediyeler Birliği Ortak Yayını, Ankara, Aralık, 2005, s. 85.

⁸⁹ Mehmet Özel, Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiarite), Ç.Y.Y.D., C.9, S.3, Temmuz, 2000, s.41.

⁹⁰ Özcan Sezer, Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerelleşmeye Etkisinin Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Açısından Değerlendirilmesi, Yerel Siyaset, Yıl:2, S:13, Ocak, 2007, s.22.

⁹¹ Gülsen Yılmaz, Türkiye’de Hizmette Yerellik İlkesine Duyarlılık”, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi, Ankara, 2005, s.138.

⁹² Kul, s.13.

doğrudan yönetime yansması ve halkın belirli sorunlarını kendi dilediği biçimde çözmesinin önünde engel teşkil etmektedir.

Yerel özerklik, yerinden yönetimin doğal ve zorunlu bir sonucu ve niteliğidir. Yerel yönetimlerin kendi karar organlarını seçimle işbaşına getirebilmeleri, kendi işlerini dışarıdan herhangi bir karışma olmaksızın kendi organları eliyle görebilmeleri ve tüzel kişilik sahibi olmalarıdır.⁹³

Merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek ve azaltmak için düşünülen “yerel özerklik”, kurumların ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme hakkına sahip olduğu bir yönetim biçimidir.⁹⁴

Keleş’e göre, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organlarıyla, dışarıdan hiçbir müdahale olmaksızın, görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmalarının sonucunda ortaya çıkan yerel özerklik, bir yerel topluluğun yerel nitelikte olan işleri, kendi başına kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir. Yazar’a göre, yerel özerkliğin iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan ilki, yerel organların özekle (merkezle) olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin, bu ilişkilerinde, merkezden tümüyle bağımsız olmaları beklenemez. Çünkü bağımsızlık, özerklikten farklı bir kavramdır. Yerel yönetim özerkliği bakımından asıl önemli olan, yerel birimlerin, kendi işlerini, özeğin karışması olmaksızın, kendi olanaklarıyla görebilmeleridir. İkincisi yönü ise, yerel yönetimlerin, yerel toplulukla, yani halkla olan ilişkilerini ilgilendirir. Seçilmiş yerel organların, halkı, gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönetiminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını ifade etmektedir.⁹⁵

Kalabalık’a göre: “Yerel yönetim özerkliği, ya tarihi süreç içerisinde kendiliğinden oluşan veya merkezi otorite tarafından oluşturulan belli bir mınıtkada (köy, kasaba ve kent vb), yaşayan insanlara, hukuk düzeninin koyduğu sınırlar içerisinde, sırf o yörede oturmaktan kaynaklanan ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılayacak kararları, kendilerince belirlenen yerel icraatlarına hâkim olacak

⁹³ M.Ulvi Saran, Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim, Türk İdare Dergisi, S. 408, Eylül, 1995, s.22.

⁹⁴ Avrupa Kentsel Şartı, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No:10, 1996, s.18.

⁹⁵ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.47 vd.

kurulları, yine kendilerinin seçtiği organlar marifetiyle, halkın denetimi altında alabilmek, bunları uygulayabilmek için idarî ve mali sahada haiz oldukları karar ve hareket serbestîsi açısından, merkezi idare karşısında tanınan özerkliği ifade eder.”⁹⁶

Yerel özerklik ilkesi, yerel yönetimlere kendi yerel kaynaklarını yaratabilme, merkezin karışması olmadan yerel topluluk üyelerinin genel refah ve mutluluğuna katkıda bulunabilme gibi alanlarda yetkilendirme ve güçlendirmeyi hedeflerken üç temel amaca hizmet eder. Bunlar:⁹⁷

a. Giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılamak için yerel yönetimlere yetki ve esneklik vermek,

b. Yerel yönetimlere kendi koşul ve ihtiyaçlarına göre yönetim yapısı ve biçimi belirlemelerine olanak tanımak,

c. Yerel yönetimleri merkezi yönetimin karmaşasından korumaktır.

Yerel yönetimler karar alma ve aldıkları kararı uygulama hakkına sahiptirler. Ancak bu hakka sahip olmak yeterli değildir. Bunun yanında yeterli gelir kaynaklarına sahip olmak ve oranları ile miktarları saptamada tam yetkili olmak özerklik için aranan şartlardır.⁹⁸

A. Yerel Özerkliğin Temel İlkeleri

1. Şeffaflık⁹⁹

Özerk yerel yönetimin özünde, halkın kendi kendine yönetimi, yani demokrasi düşüncesi yatmaktadır. Halkın yönetime katılabilmesi için ise yerel gereksinimlere ve bunlara ilgili gelişmeleri ve yerel yönetimlerin bu gereksinimler

⁹⁶ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori- Uygulama*, s.135.

⁹⁷ Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetimler ve Demokrasi*, T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yerel Yönetimleri Geliştirme Programı, Raporlar Dizisi 1, Kent Basımevi, İstanbul, 1993, s.15.

⁹⁸ Nuri Tortop, *Güçlü Mahalle İdare Anlayışının Gelişimi*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:2, Sayı:2, Mart, 1993, s.3.

⁹⁹ Şeffaflık veya açıklık, eski tabirle “aleniyet”, “alenilik” ve “aşıkârlık” bir şeyin gizli olmayıp göz önünde ve meydanda olması demektir. Başka bir ifadeyle şeffaflık, kamu yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin vatandaşların serbestçe ulaşma imkânının bulunmasını ve idarî işlem ve eylemlerin kamuoyuna açık olması olarak tanımlanabilir. Uluslar arası ve ulusal metinlerde yer alan şeffaflıkla ilgili genel tespitler ve öngörüler yerel yönetimler mevzuatlarına yansımış olduğu görülmektedir. Örneğin Belediye Kanunu’nda bilgi toplumunun oluşumu bilgi edinme hakkı ve kurumsal şeffaflığa ilişkin hükümler şunlardır: md. 13, 18/d, 20, 20/4, 21/1, 23, 23/6 24, 24/7, 34, 35, 41, 53, 55, 56, 57, 68, 69, 73,76, 76/3, 81 gibi.

Remzi Fındıklı, “Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim”, T.İ.D., , Yıl: 68, S.412, Eylül 1996, s.103; Özer Köseoglu, “Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi”, Editörler: Eryılmaz, Bilal ve vdy., *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yay., Ankara, 2007, s.314; Öner, s.42-45.

karşısında tutum ve davranışlarının neler olduğunu bilmesi gerekir. Bu da yerel yönetimlerin şeffaf olmasını gerektirir. Çünkü şeffaflığın özünde halkın yerel hizmetlerle ilgili bilgileri öğrenebilme hakkı yatar. Ancak bu hak sayesinde halk gelişmeleri takip edebilir ve kararlarda etkin olabilmek için yönetime katılma yolları arayabilir.¹⁰⁰

Halkın yerel basın, gazete, televizyon ve halk meclislerine ya da başka bir şekilde yönetime katılmasıyla, yerel yönetimlerin halka yakınlaştırılması ve çalışmalarında açıklık sağlanması, halkın etkin katılımı ile vatandaşların yerel birimleri daha bilinçli bir şekilde denetlenmesi açısından büyük yararlar sağlayacaktır. Halka yaklaşma çalışmaları, yöneten ve yönetilen ilişkisinde kaynaşmayı ve bütünleşmeyi beraberinde getirecektir. Bu da ortak amaçlara yönelik tüm girişimlerde karşılıklı uyum ve desteği sağlayacaktır.¹⁰¹

Bu nedenle, yerel özerkliğe sahip yerel yönetimin daha demokratik, halka yakın olması ve yerel halkın isteklerinin yönetime yansımaları açısından şeffaflığın gereği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda (3.,7.ve 11.md.) da açıkça vurgulamaktadır.

2. Tarafsızlık

Yerel yönetimler, bulundukları bölgedeki tüm vatandaşlara eşit hizmet götürmek zorundadırlar. Seçilmiş temsilciler, her ne kadar belli bir siyasal partinin eğiliminde olan seçmenler tarafından saptanmış olsalar da, hizmetlerini bir siyasal tercih yapmaksızın yerel halkın tamamına eşit bir biçimde sunmak zorundadırlar. Kendi partisinden olan vatandaşları gözetmek, siyasal eğilimlere göre ayırıcı işlemler yapmak, söz konusu kuruluşun itibarını olumsuz yönde etkileyecektir. Bu durum ise, o yörede yaşayan vatandaşlardan toplanan vergilerle hizmet üreten yerel birimlerin kuruluş felsefesine ve hukuka aykırı bir durumdur. Unutulmamalı ki “tarafsız davranma ve eşit işlem yapma hukuki zorunluluk olduğu kadar ahlaki bir görevdir.”¹⁰²

¹⁰⁰ Fatih Yüksel, “Yerel Yöntemlerde Özerklik”, M.Ü.S.B.E.Dergisi, C.2, Y. 5, S.10, Haziran, 1998, s.93.

¹⁰¹ Yüksek Lisans Tezi, Yerel Demokrasi, Yönetim - Siyasal Yozlaşma ve Ahlak, (par.21) www.ekitapyayin.com/id/027/ikincibolum.htm, [E.T.:3 Temmuz 2010]

¹⁰² Nuri Tortop, Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik, Ç.Y.Y.D., C.5, S.5, Eylül 1996, s.5vd.; Mahalli İdareler, s.66; Yüksel, *Yerel Yönetimlerde Özerklik*, s.93.

Bu nedenle yerel yöneticilerin hizmetlerini yürütürken ilke edinecekleri tarafsızlık, ülke çıkarlarının sağlanması ve son dönemlerde sıkça gündeme gelen siyasal yozlaşmanın belli alanlarda önlenmesi bakımından son derece önemli bir yol olarak gözükmektedir. Yerel yönetimlerde tarafsızlık ilkesinin egemen kılınması ise; yaşanan siyasal istikrarsızlıkların son bulmasına karşılıklı olarak görüş ve fikirlere saygının artması yönünden son derece yararlı olacaktır. Kısacası, yerel birimlerin tarafsız olması, siyasal olgunluğun oluşmasında, demokratik anlayışın benimsenmesi ve gelişmesinde yardımcı olacaktır.¹⁰³

3. Sosyal Adalet

Son yıllarda, birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de etkili olan iklim değişikliği nedeniyle tarımdaki verimliliğin azalması sonucunda tarım sektöründe çalışan köylünün gelirin düşmesi, toprakların parçalanması, ekonomik kriz gibi sebeplerle, köy nüfusu kentlere kaymış ve kentlerde birçok sorun ortaya çıkmıştır. Kentlerdeki hızlı nüfus artışı, altyapı hizmetlerine olan gereksinim arttırmış, çarpık kentleşme, teknolojik gelişme, sanayileşme, ulaşım araçlarındaki gelişmeler çevre kirliliğine neden olmuştur.¹⁰⁴

Bu şekilde kötü yaşam koşulları içinde yaşayan insanların hayat şartlarının iyileştirilmesi, kendi ile ilgili olan önlemlerin alınmasında ve kararların verilmesinde faal görev almaları ve katılmaları ile mümkün olabilir. Bu alanda yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Yerel yönetimler, işsizliğin önlenmesi ve sosyal hizmetlerin sunulmasında, adaletli bir dağıtım yapması gerekir.¹⁰⁵

Yerel yönetimler, insan haklarına saygınlığın yerel düzeydeki güvencesi olarak görülmektedir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin kendi bölgesi içinde yaşayan hiçbir insana ikinci sınıf vatandaş gözüyle bakmaması ve ayrımcı işlemlere girişmemesi asli bir gerekliliktir.¹⁰⁶

¹⁰³ www.ekitapyayin.com/id/027/ikincibolum.htm (par. 27, 28).

¹⁰⁴ Yüksel, *Yerel Yönetimlerde Özerklik*, s.93.

¹⁰⁵ Nuri Tortop, *Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri*, Ç.Y.Y.D., C. 1, S.3, Ankara, 1992; Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik, s.6; Tortop ve vdy., *Yerel Yönetimler*, s.67

¹⁰⁶ www.ekitapyayin.com/id/027/ikincibolum.htm (par.13)

4. Halk Katılımı

Katılım¹⁰⁷, “yerel halkın, yerel düzeydeki kendi ile ilgili hizmet yapımı ve kararlar dizisine değişik düzeyde müdahale ve katılma süreci olarak” tanımlanabilir. Başka bir deyişle “kamu politikalarının belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma ya da iktidarı kullanan kurumun aldıkları kararları etkileme amacına yönelik tüm eylemler”¹⁰⁸ olarak ifade edilebilir. Halkın yönetime gerçekten katılabildiği en demokratik yönetimin, yerel düzeydeki yönetimler olduğunu söyleyebiliriz.¹⁰⁹ Bunun nedeni ise, yerel yönetimlerin halkın kendi kendini yönetmesine olanak veren kurumlar olmasından kaynaklanmaktadır. Halk bunu, kendi eliyle seçmiş olduğu organlar aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Ancak bu biçimsel koşulun gerçekleşmesi, yerel yönetimler demokratik olma niteliğini kazandırmaz. Gerçek demokrasi, merkezi idarenin toplumdaki türlü katmanlara¹¹⁰ katılım yollarını açmakla sağlanır.¹¹¹

Ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyleri, kültürel yapıları, siyasal anlayışları farklı olduğu gibi halkın yerel yönetime katılım alanları ve yolları da ülkeden ülkeye hatta ülke içersinde bölgeden bölgeye değişiklik göstermekte; bu konuda değişik uygulamalara da rastlanmaktadır. Ancak kentsel katılıma en çok gereksim duyulan alanları değişmemektedir. Bu alanlar; kent planlaması, çevre koruma, halk oylaması, seçilmişlerin görevden düşürme (geri çağırma), önemli konularda halk oylaması, kentlilerin yakınmaları ve kentsel toplumsal

¹⁰⁷ 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer yeni yerel yönetim mevzuatı yerel nitelikli kararlar almadan önce hemşerilere danışılması ilkesini benimsemiştir. Ayrıca mahalle yönetimi, hemşerilik hukuku, kent konseyi modeli ve gönüllü katılım hükümleri ile hemşerilerle yerel yönetim arasında kurumsal işbirliğine yönelik altyapı oluşturmaya yönelik tedbirler bu katılım modeline örnek olarak verilebilir. Yeni yerel yönetimler mevzuatı kurumsal işleyişe yerel unsurların, hemşerilerin ve uzmanların katılımını düzenlemekle birlikte bu katılım daha çok danışma işleviyle sınırlamaktadır. 5393 sayılı Kanunda katılımıla ilgili hükümler şunlardır: md. 4, 7, 8, 9, 13, 13/2, 15, 24/5, 38, 41/3, 53, 54, 57, 60/o, 69, 73, 75/c, 76, 77... Şerif Öner, *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Nobel Yayını, Ankara, 2006, s.20, 45-47.

¹⁰⁸ Fatih Yüksel,, *Yerel Yönetimlerin Özekliği ve Denetimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, M.Ü.S.B.E., İstanbul, 1999, s.52.

¹⁰⁹ Vahap Çoşkun, *Yerel Yönetimler ve Demokrasi*, T.İ.D., Y. 71, S.422, Mart, 1999, s. 104.

¹¹⁰ Basın yayın araçları, halk toplantıları, kamuoyu araştırmaları, kent kartı gibi yeni teknolojiler, kent meclisleri, mahalle kurulları, özel danışma kurulları, gönüllü kuruluşlar(Vakıf ve Dernekler), vatandaş danışma kurulları vb. katmanlara katılımı gerçekleştirmek için öncelikle ülkenin anayasalarında, halk katılım ilkesinin benimsenmesi ve katılım yollarının gösterilmiş olması gerekir. Fatih Yüksel, *Yerel Yönetimlerin Özekliği ve Denetimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, M.Ü.S.B.E., İstanbul,1999, s.54.

¹¹¹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.55vd.; Nilüfer Nergiz ve Hakan M. Kiriş, “Yerel Demokratikleşmede Katılım Sorunu”, *Yerel Siyaset Dergisi*, Y.2, S.23, Kasım, 2007, s. 41.

hareketlerdir.¹¹² Yerel düzeyde özerklik, belde halkının, yerel yönetimin karar organlarına etkili bir biçimde katılması, gerek karar alma sürecine gerekse kararların uygulamasına yönelik denetime katılımıyla sağlanabilir.

Halkın bu alanlara katılımı, sorunların daha sağlıklı belirlenmesini sağlayacağı gibi çözümlerin daha tutarlı olmasına da neden olacaktır. Özellikle uygulama alanında halkın katılımı, hedeflenen amaca daha kısa sürede varılabilmesine ve daha kaliteli hizmet elde edilebilmesine katkı sağlayacaktır.¹¹³ Bunun yanı sıra yerel halkın her seviyedeki toplumsal duygusunu yükseltmekle kalmayıp, aynı zamanda yerel yönetimlerin programlarına canlılık katacaktır.¹¹⁴ Bu da katılımcı demokrasinin yerel halk tarafından benimsenmesinde önemli rol oynayacaktır.

Ülkenin demokratikleşmesiyle, yerel yönetimlere katılım arasında yakın bir ilişki vardır. Eğer yerel düzeyde topluluklarda demokratik halk katılımı yoksa o ülkenin demokratik olduğunun ileri sürülmesine imkân yoktur. Halk katılımının olmadığı bir yerde, yerel özerklikten bahsedilemez. O halde halk katılımının, yerel özerkliğin temel ilkelerinden bir olduğunu söyleyebiliriz.¹¹⁵

B. Yerel Özerkliği Zorunlu Kılan Nedenler

Yerel yönetimler, var olan bir ulusal alt bölgeyi belirli ölçüde kontrol eden ve bu bölgede yaşayan insanları temsil eden kişiler tarafından yönetilen politik oluşumlardır.¹¹⁶ Merkezden yönetim katı biçimde uygulandığında bütün kararların merkezdeki üst yöneticiler tarafından alınması ve yerel kademedeki memurların her şeyi merkeze danışarak yürütmeleri gerekir. Ancak bu katı merkeziyetçilik işleri geciktirme ve hizmet maliyetlerini artırma gibi önemli sakıncaları doğurabilir.¹¹⁷ Merkezi yönetimde karar alma yetkisi merkezde toplandığından alınan kararların

¹¹² A. Vahap Coşkun, *Yerel Yönetimler ve Demokrasi*, s.93-110.

¹¹³ Esra Siverekli, *Yerelleşme ve Yerel Demokrasi*, T.İ.D., Y.73, S. 431, Haziran, 2001, s.130.

¹¹⁴ T.İ.D., *Yerinden Yönetim ve Kalkınma*, T.İ.D., Y.62, S. 386, Mart 1990, s.289.

¹¹⁵ Yüksel, *Yerel Yönetimlerde Özerklik*, s.93.

AYYÖŞ ön sözünde ve 3., 4/2,3 ve 4 fıkrasında açıkça yer verilirken, 6/2, 7/1, 9/1,2,4,5 ve 7 fıkralarında ise dolaylı olarak halk katılımına vurgu yapılmaktadır. Ruşen Keleş, *Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler*, Ç.Y.Y.D., C.4, S.1, 1995, s.7 vd.

¹¹⁶ Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar*, s.35.

¹¹⁷ Tortop, *Mahalli İdareler*, s.6.

ilgili birimlere aktarılması gerekir. Bu da güçlü bir bürokrasiyi yani kırtasiyeciliği gerektirir.¹¹⁸

Merkezi yönetim, merkezi hükümetin siyasi ve idarî bakımdan güçlenmesi, yönetimde birlik ve bütünlüğün gerçekleşmesi, kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için gerekli sermayenin birleştirilmesi ve eşit kamu hizmeti sunulması gibi yararlar sağlar.¹¹⁹ Ancak bunun yanında kamu hizmetlerinin gecikmesine ve bu hizmetler yerel halkın beklentileriyle ters düşmesine neden olabilmektedir.

Merkezileşme, halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisini ve katılımını azaltabilmekte, bu durum yerel demokrasi anlayışına ters düşmekte ve yönetime katılımı zayıflatabilmektedir. Halkın yönetime katılmasını sağlamak ve sosyal sorumluluğu geliştirmek demokrasinin önemli hususlarından biridir.

Yerel yönetimlerin kuruluş gereksinimleri hukuki, ekonomik ve sosyal nedenlere dayanır.¹²⁰ Yerel yönetimler, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde son derece etkindirler. Sahip oldukları teşebbüs gücü sayesinde, yeni hizmet yöntemleri geliştirebilir ve yöresel kalkınmaya katkıda bulunabilirler.

Yerel yönetimler, yerel halkın tercih ve öncelikleri, yerel yönetimler tarafından o yöre halkının katılımıyla tespit edilir ve o yöre için doğru kararların alınması sağlanır. Bu sayede de halkın yönetime doğrudan katılımı sağlanmış olur.

Modern bir yerel yönetimin en önemli özelliği olan özerklik, eğer olumlu bir şekilde yürütülürse, merkezi yönetimin sakıncalarını gidermesinin yanında yerel yönetime de birçok yararlar sağlamaktadır.¹²¹

Yerel özerkliğin en önemli yararlarından biri, halk katılımı ve denetimidir. Merkezi yönetimde, yerel idareler üzerinde ağır bir vesayet denetimi vardır; bu nedenle halka ihtiyaç duyulmaz. Oysa “özerk bir idare ancak halkın katılım ve denetimine müsaade eder.”¹²² Böylece halk, yerel yönetimlere daha yakın olabilmekte ve onunla daha güçlü ilişkiler içersine girebilmektedir. Bu diyalog

¹¹⁸ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul, 2000, s.61.

¹¹⁹ Kul, s.24.

¹²⁰ Selçuk Yalçındağ, *Çağdaş Belediye, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.1, S.1, TODAİE, Ankara, 1995, s.10.

¹²¹ A.Vahap Coşkun, s.102.

¹²² Kul, a.g.t., s.25.

sayesinde yerel yönetimler, belde halkın yaratıcı fikirlerinden ve maddi güçlerinden istifade etmekte;¹²³ ayrıca yerel demokrasinin gelişimi katkıda bulunmaktadır.

Özerk yerel yönetimler yöre halkına arzu, istek ve önerilerini yönetime yansıtırlar. Bu şekilde hem belde halkının yönetime katılması sağlanır hem de yerel organların faaliyetlerine daha çok ilgi duyarlar. Belde halkın istekleri yerel politikalarla paralellik göstereceğinden yerel sorumluluk da artacaktır. Vatandaşların gereksinimlerini karşılamada başarısız olan yerel yöneticiler seçimlerde ağır mağlubiyetle karşılaşacaktır.¹²⁴ Bu durumla karşı karşıya kalmayı istemeyen, yeniden seçilmeyi düşünen, yöneticiler, halkın istek ve gereksinimlerine karşı duyarlı ve sorumlu olmak zorundadırlar.

Özerklik, hizmetlerin çabuk, basit, etkin, ucuz ve daha iyi görülmesini sağlamak amacını taşır. Ayrıca “politik baskı ve müdahaleyi önlemek, kurum ve kuruluşun etkinliğini, verimliliğini artırmak, genel çıkarları dikkate alarak kurumun öngörülen görevleri ve sorumlulukları maksimize etmektir.”¹²⁵

Özerklik, idarelerin ülke çıkarlarına uygun hizmetler yapabilmesi ve etkin kararlar almasını sağlamak için tanınmıştır. Yerel yönetimlerde verimi artırmak için yetenekli, dürüst, ahlaklı, nesnel kurallara göre hareket eden personel seçimi gibi hususlarda özerklik kadar önemlidir.¹²⁶

Merkezi yönetim, kamu hizmetlerin ülkenin tamamına yayma ve ülkenin birlik ve bütünlüğünü sağlama amacıyla merkezileşmenin önünü açarken; yerel özerkliğin alanını daraltabilmektedir.¹²⁷ Her ne kadar bu durum son çare olarak görülse de, yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelenmesi sonucunu doğurmaktadır.¹²⁸

Diğer yandan özerklik ilkesi sayesinde yerel idareler, merkezi idarenin keyfi müdahalelerinden arındırılmış, yerel hizmetlerin tespit edilmesi ve tespit edilen bu hizmetler hakkında karar alması, kararlaştırılan bu hizmetler için kaynak sağlanması

¹²³ Hulusi Şentürk, *Demokrasi Kültürü ve Yerel Siyaset*, Yerel Siyaset Dergisi, Y.3,S.27, Mart 2008, s.57; Yüksel, *Yerel Yönetimlerde Özerklik*, s.92.

¹²⁴ Kul, a.g.t., s.26.

¹²⁵ Kul, a.g.t., s. 25.

¹²⁶ Nuri Tortop, *Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Saydamlık*, T.İ.D., Y:77, S.449, Aralık 2005, s.4.

¹²⁷ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori- Uygulama*, s.155.

¹²⁸ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori- Uygulama*, s.154 vd.

ve kaynakların nasıl kullanılacağı konusunda tam ve mutlak bir yetkiyle donatılmışlardır. Bu yetki donanımı, yerel yönetimleri, yerel topluluklar karşısında daha sorumlu duruma getirirken; bununla birlikte, yerel siyasetin belirlenmesinde ve yönetim-topluluk arasında ilişkilerin gelişmesine de yardımcı olmaktadır. Bu durum da demokratik sürecin hızlanmasında müspet bir katkı sağlamaktadır.¹²⁹ Bu yolla demokratik kültüre katkıda bulunması açısından yerel özerklik önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

C. Yerel Özerkliğin Sakıncaları

Yerel yönetim birimlerinin sürekli büyüme eğilimi göstermesi, yerel yönetimlerin özerkliğine yönelik önemli bir tehdit teşkil etmektedir.¹³⁰ Yerel yönetimler büyüdükçe, özellikle belediyeler, belirli niteliklerinin ve özelliklerinin kaybolmasına neden olabilmektedir. Bunun sonucunda da belde halkı, kentin sorunlarıyla ilgilenmemekte ve beldenin yönetim ve işleyişine katılma istek ve arzusunu kaybetmektedir; bunun yerine kendi kişisel çıkarlarının korunmasıyla ilgilenmeye yönelmektedir.¹³¹ Bu durum yerel özerkliğin temel ilkesi olan halk katılımına ters düşmektedir.

Yerel yönetim özerkliğin gelişmesinde önemli katkıda bulunan “Serbest Belediye”¹³² sistemi merkezden tamamen bağımsız ve sorumsuz bırakılırsa yerel yönetim özerkliğinin tehditleri arasında yer alabilmektedir. Merkez yönetim, bazı

¹²⁹ A.Vahap Çoşkun, s.102.

¹³⁰ Friedel Lapple, Federal Almanya’da Yerel Özerklik Anlayışı Üzerine Düşünceler, Ç.Y.Y.D., C.2, S.3, Mayıs 1993, s.81.

¹³¹ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori- Uygulama*, s.154 vd.

¹³² Yabancı kaynaklarda “Free Local Government” ya da “Free Commune” olarak geçen “Serbest Yerel Yönetim” kavramı Türkçe yazında ise, çoğu zaman, “Serbest Belediye” kavramı olarak kullanılmaktadır. İlk kez 1983 yılında İsveç’te yer alan Brake Belediyesi ile ortak çalışma yapan bir grup araştırmacı tarafından ortaya atılan bu görüş, bir belediyenin belirli devlet düzenlemelerinden hariç tutulduğu takdirde ne yapacağını görme amacı taşımaktaydı. Ayrıca, yerel gereksinimlerin karşılanması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde daha çok tecrübe ve teşebbüs fırsatı elde etmeleri için yerel yönetimlere daha geniş özerklik tanınması amacı da gütmektedir. 1984 yılında İsveç’te kamu hizmet reformunun bir parçası olarak uygulamaya konan bu hareket, daha sonraki yıllarda diğer İskandinav ülkelerinde (Danimarka 1985, Norveç 1986 ve 1989 yılında da Finlandiya) de uygulamaya konuldu. İskandinav Ülkelerinde uygulanan bu hareket yukarıda ifade edilen bütün bu olumsuzluklarına rağmen, bazı projelerde hizmetlerin yerine getirilmesinde etkinlik ve verimlilik sağlayarak, kamu sektörü içersinde geniş bir programının gerçekleşmesinde katkıda bulunmuştur. Ayrıca, merkezi ve yerel yönetim arasındaki ilişkilerin gelişmesine ve yerel yönetimlerin özerkliğinin gelişmesine yardımcı olmasından dolayı bugün hala İskandinav ülkelerinde uygulanmaktadır. Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori- Uygulama*, s.180 vd.

belediyelere ‘‘Serbest belediye’’ statüsü tanıyarak yerel gereksinimleri karşılanması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde daha çok tecrübe ve teşebbüs fırsatı oluşturması, artan siyasi kıstaslarının yerel şartlara uyumunu göz önünde bulundurması, kamu hizmetlerine halk katılımını artırması ve yerel özerkliği gelişmesi için daha geniş özerklik verilmesini amaçlamaktadır.

Merkezi yönetim, oldukça geniş sorumluluklar sağlayan bir yasa ile ‘‘serbest belediye’’ statüsü verilecek belediyeleri seçerek, onların kendi iç teşkilatlanmalarını oluşturabilmeleri için kanuni hükümlerden istisna tutulmalarını istemelerine müsaade eder. Serbest belediyeler, isterlerse mevzuat hükümlerine tabi olmadan kendi iç teşkilatlarını istedikleri gibi düzenleyebilirler. Ayrıca merkezi yönetim, eğitim, okullar, sağlık ve sosyal hizmetler, tıbbî bakım, eğlence, kültür, planlama ve arsa kullanımı, bütçe, muhasebe, vergi ve kentsel gelişme gibi alanlarda belediyelerin sorumlulukları artırmıştır.

Fakat belediyeler, sadece kendi sınırları içersindeki sorumluluğu değil, merkezi idare elindeki bazı sorumlulukları da paylaşmak istemektedir; hatta bazı denetim şekillerine son vermesini ya da basitleştirmesini talep etmektedir. Bazı belediyeler ise, görev alanlarındaki projeleri oluştururken veya tasdik ederken çekingen davranmakta, kaynak artırmaksızın yeni sorumluluklar üstlenmede isteksiz davranmakta, projelere halk katılımı sağlamaksızın yerine getirilmekte ve birçok yetki ve sorumluluklar, halktan ziyade, siyasetçiler ve kamu görevlileri arasında dağıtmaktadır.¹³³

Yerel özerklik kavramı, merkezden yönetime ağırlık veren sistemlerde bazen siyasi yerinden yönetim kavramı ile karıştırılarak bilimsel bakış açısından uzak şekilde bir takım yanlış değerlendirmelere tabi tutulmaktadır.¹³⁴ Yerel özerklik kavramının, zaman zaman ‘‘bağımsızlık’’ ve ‘‘egemenlik’’ gibi kavramlarla karıştırıldığı görülmektedir.

¹³³ Halil Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama*, s.180-182.

¹³⁴ Yılmaz Ekinci, *Kavramsal ve Tarihsel Olarak Yerel Yönetimler, Belediye Dünyası*, c.5, sayı:2, Şubat, 2004, s.54.

Bu nedenle, ülkemizde olduğu gibi, yönetsel yerinde yönetim sistemini benimsemiş ülkelerde yerel özerkliğin doğru anlaşılabilmesi için ne olduğu kadar ne olmadığına da açıkça belirtilmesi gerekir.¹³⁵

Egemenliği kullanma yetkisine sahip birimler devletlerdir. Ancak son yıllarda uluslararası anlaşmaların yapılmasıyla egemenlik kavramında farklı algılamalar ortaya çıkmıştır. Bu farklı algılamaları ortadan kaldırmak ve ulusal ve uluslar arası alanda yer alan siyasal örgütlerin gerçek niteliği ile egemenlik kavramının karıştırılmasını önlemek için Humes ve Martin, dörtlü sınıflandırmaya gitmişlerdir: 1. Ulusal egemenlik kavramının üstünde yer alan birimler (upra-sovereign national): AK, BM, NATO vb., 2. Egemen ulusal birimler (sovereign-national): devletler, 3. Egemen benzeri birimler (quasi-sovereign): federe veya eyalet devletleri; 4. Egemenlik altı birimler (infra-sovereign): yerel yönetimler gibi. Uluslararası örgütlerin çoğalması, geleneksel egemenlik kavramında bir eskimeye yol açtığı, hata, karşılıklı bağımlılığın zorunlu olduğu batı dünyasında anlamsız olarak kabul edilmektedir. Ulusal egemenlik de, uluslar arası kuruluşlar içinde yavaş yavaş erimektedirler.¹³⁶

Egemenliğin tanımı ve kullanım şekli, Anayasamızın 6. maddesinde “Egemenlik kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz.” şeklinde açıklanmıştır. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere anayasa bu ilkeyi kullanmak üzere tek yetkili birim olarak devleti yetkili kılmıştır.¹³⁷ Ancak, bir kısım kamu hizmetlerinin daha etkili, hızlı ve dengeli yürütülmesi için siyasal erkin bir ölçüde paylaşılması söz konusudur. Her iki düzeyde birimler alacakları pay devletten devlete ve zamandan zamana fark etse de bu paylaşımın sınır ve çerçevesini çizen yine devlettir.¹³⁸

¹³⁵ Aşgın, s.24.

¹³⁶ Samuel Humes ve Elen Martin, *The Structure of Local Government*, London,1969, s.27; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.54 vd.; Kalabalık, a.g.e. s.140 vd.; Kul a.g.t. s.39.

¹³⁷ Abdullah Dinçkol ve Mehmet Akad, 1982 Anayasası Madde Gereçekleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Alkım Yayını, İstanbul, 1998,, s.26.

¹³⁸ Akın, s.117.

Egemenliği kullanma yetkisine sahip birimler, devletler ve federe devletlerdir. Egemenlik altı birimler ise yerel yönetimler ve yerinden yönetim kuruluşlarını ifade etmektedir. Yerel yönetimler, doğası gereği egemenliği kullanan veya paylaşan birimler değildirler. Ancak yukarıda da belirttiğimiz gibi egemenliğin somutlaştırılmış şekli olan merkezi yönetimin elinde bulunan yetkiler, merkezi idare ve devletin egemenliğini kullanma yetkisine sahip olan yerel yönetim birimleri ve diğer yerinden yönetim kuruluşları arasında paylaşılmıştır. Yerel yönetimler elindeki egemenlik, idarî işler yapmak, bunlara uyulmaması halinde müeyyide uygulamak, kolluk güçlerine sahip olmak ve bazı bağımsızlıklar şeklinde ortaya çıkmakta; bu suretle somutlaşarak yerel yönetimlerin elinde bir yetki ve günlük hayatın bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır.¹³⁹

Özerk bir yönetim anlayışına sahip olan yerel yönetimler, bağımsız değildirler. Yani yerel özerklik bağımsızlık anlamında değil,¹⁴⁰ merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki hizmet bölüşümü çerçevesinde kendisine verilen görevleri kendi kaynaklarıyla yerine getirmek şeklinde anlaşılmalıdır.¹⁴¹

Ülkemizde bölücü örgüt olarak silahlı faaliyet gösteren PKK terör örgütü, son dönemde asıl hedefini geriye iterek “kültürel kimlik” hedefini öne çıkarmıştır. Örgüt elebaşısı tarafından 2005 yılında geliştirilen “Demokratik Konfederalizm” düşüncesi ile sözde devleti ve sınırları esas almadan, Kürt kökenli vatandaşların tabanda en küçük birimden itibaren piramit şeklinde örgütlenmesini, diğer etnik, dini inanç ve görüşteki kesimlerin de aynı şekilde örgütlenerek, en üstte KCK (Koma Civaken Kürdistan-Kürdistan Topluluklar Birliği) adı verilen konfederal çatı altında toplanması öngörülmektedir. Bu yapılanma ile Türkiye’nin Anayasal düzeninde, Kürt vatandaşlarını ayrı bir ırk olarak kabul eden iki uluslu konfederal bir dönüşümün ve bölgesel özerkliğin gerçekleştirilmesi ve koşulların uygun hale getirilmesiyle nihai hedefe ulaşılması esas alınmaktadır.¹⁴²

¹³⁹ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori- Uygulama*, s.141 vd.; Kul, a.g.t., s.39.

¹⁴⁰ Abdullah Çelik, “Yerel Özerklik Bağımsızlık ve Denetimsizlik Mi?”, *Belediye Dünyası*, C.4, S.2, Şubat 2003, s.52; Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)*, s.18.

¹⁴¹ Abdulkadir Mahmutoglu, “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler”, *T.İ.D.*, Y.78, S.452, Eylül 2006, s.45.

¹⁴² www.sosyalistforum.net/politik-gundem/17456-koma-ciwaken-kurdistan-sozlesmesi.html, “Koma Ciwaken Kürdistan Sözleşmesi”, [E.T.01.11.2011]

Amaç ise, demokratik özerklik adı altında merkezi idarenin bazı yetkilerinin mahalli idareye devredildiği bir sistem oluşturulmasıdır. Söz konusu özerklik ile talebi yerel ve bölgesel yetki ve sorumlulukları kendi amaçları doğrultusunda yerinden yönetim kuruluşlarına devredilmesini öngören örgüt ve unsurları, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye'nin onaylamadığı yahut çekince koyduğu maddelerinin kabul edilmesi maksadıyla, Avrupa Konseyi'nin dikkatini bu yöne çekmeye çalışmaktadır.

Günümüzde, yerel yönetimlerin geliştirilmesi yönündeki girişimlere karşı, ciddi defans yapan merkezi bürokrasinin sıklıkla kullandığı argüman, Doğu ve Güneydoğu Anadolu meselesidir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gibi teknik bir konuyu “siyasi özerkliği” çağrıştıran politikalarla gündeme getirmek, yerel yönetim sorununa çözüm üretmek değil, çözüm yollarını tıkamaktır.¹⁴³

Burada Kant'ın, özgürlük ile özerklik arasındaki ilişkisine değinmekte fayda vardır. Kant'ın, “Pratik Aklın Eleştirisi” adlı eserinde, özerklik kavramının demokratik özgürlükle veya başka bir siyasal özgürlükle hatta hukuksal özgürlükle çok az ilişkisi olduğunu belirtmiştir. Dış ve iç özgürlük ayrımı yapan Kant'a göre, kendi yasalarımızı kendimiz yapmamız özerkliktir ve ahlaksal özgürlüğümüzle ilgilidir. Özerklik ahlaksal alanda bireyin kendi iç vicdanının forumunda özgür olup olmadığıyla ilgili bir konudur. Siyasal özgürlük ise kişinin dış zorlamalardan korunmasıyla ilgili bir konudur ki, Kant'ın özerklik anlayışı içerisinde böyle bir tanım bulunmaz.¹⁴⁴

V. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Hakkında Genel Bilgiler

A. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Ortaya Çıkış Süreci

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanmasına yönelik çalışmalar, Avrupa Konseyi bünyesinde, 1980'li yılların ilk yarısında başlamıştır. Gerek Avrupa Yerel Yönetimlerinden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda, gerekse 1988 yılından itibaren Bölge ve Yerel Uzmanlar Komitesi (CDRL) adını alan Bölge ve Yerel Sorunlar Komitesi (CDRM) ile Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (PLRE)'nda konu birçok defa görüşülmüştür. Nihai taslak, söz konusu

¹⁴³ Hulusi Şentürk, “BDP’li Belediyeler Ne Yapmak İstiyor”, (par.33.) <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1204>, [E.T.24.10.2011]

¹⁴⁴ Caniklioğlu, (par.2).

görüşmeler sonucunda, 08-10 Kasım 1984 tarihinde Roma’da yapılan Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı gündeminin birinci sırasında yer almıştır. Bu konferanstaki görüşmelerin sonunda şart, sözleşme olarak 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzasına açılmıştır.¹⁴⁵

Konferanstaki görüşmeler esnasında, Türkiye, o tarihteki durumun gerektirdiği bazı yasal belirsizlikler nedeniyle şartın gücünün “tavsiye kararı” niteliğinde olmasının yerinde olacağını düşünmüş ve Türk delegasyonu konferansta o yönde vaziyet almıştır. Ancak şartın “sözleşme” şeklinde yürürlüğe girmesini destekleyen Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin çoğunluğu teşkil etmesiyle, şart sözleşme olarak imzaya açılmıştır. Şart’ın 15’inci maddesine göre, yürürlüğe girmesi için en az 4 üye ülke tarafından onaylanması yeterli görülmüş ve bu sayıda ülkenin onaylaması üzerine şart 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir.¹⁴⁶

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ülkemiz tarafından 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmış ve 3723 sayılı yasa ile yürürlüğe konmuştur.

B. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın İçeriği ve Kapsamı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, her uluslararası sözleşme metninde olduğu gibi önsöz ile başlamakta; 3 ana bölüm ve 18 maddeden oluşmaktadır.

Şartın önsözünde, yerel idarelerin her türlü demokratik rejimin temellerinden biri olduğundan hareketle, halkın kamu hizmetlerine katılımının tüm üye ülkelerin hem fikir olduğu düşüncesi hâkimdir. Bu hakkın doğrudan kullanım seviyesinin “yerel düzey” olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca, etkili ve vatandaşa en yakın yönetimin ancak gerçek yetkilerle donatılmış yerel idareye bağlı olduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede; özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede adem-i merkezîyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağı savunulmuş olduğu görülmektedir.¹⁴⁷

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi’nin, giriş bölümünde, şartı yürürlüğe koyarken üye ülkelerin yerel yönetimler konusunda besledikleri niyet ve

¹⁴⁵ Enis Yeter, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum, Çağdaş Yönetimler Dergisi, C.5, S.1, Ocak, 1996, s.3.

¹⁴⁶ Ali Pıtırılı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türk İdare Dergisi. Sayı 383, Haziran, 1989, s.61.

¹⁴⁷ Şerif Öner, *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, s.12.

ulaşmak istedikleri amaçlar belirtilmektedir. Şartın giriş bölümünde özet olarak; Avrupa Konseyi üyesi devletler arasında ortak mirasları olan düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacına yönelik daha büyük bir birliğe erişmek hedeflenmektedir.¹⁴⁸

Şart'ın giriş bölümünde, Avrupa Konseyi amacının gerçekleştirilmesinin yolları olarak;

- * Avrupa Konseyi bünyesinde idarî alanda anlaşmalar yapılmasına,
- * Yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu düşünerek, vatandaşların kamu işlevlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyi üyesi devletlerinin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğunu düşünmeye,
- * Bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna, gerçek yetkilerle donatılmış yerel mekânların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlamasına bağlı olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca giriş bölümünde; değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin, demokratik ilkelere ve idarede yerinden yönetime dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağı, bunun için demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına, sorumluluklara ve bu sorumlulukların kullanılmasındaki imkân ve yöntemler bakımından geniş bir kaynağa ve geniş bir özerkliğe sahip yerel yönetimlerin varlığını gerektirdiğine işaret edilmektedir.

Şart 3 ana bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun yer alması gereken anayasal ve yasal zeminden söz edilmekte, böyle bir zemin için merkezi yönetimin rolünün azaltılması ve bu bağlamda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimin en az seviyeye indirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin yetki ve görev alanındaki ölçütler belirtilerek verilen görevin önemiyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gerektiği belirtilmektedir.¹⁴⁹

İkinci bölümde, muhtelif hükümler başlığı altında, Şartı onaylayan ülkelerin yükümlülükleri, şartın kapsayacağı makamlar ve her akit tarafın şartın hükümlerine

¹⁴⁸ Pıtırılı, s.62.

¹⁴⁹ Süleyman Ruhi Aydemir, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri, Yerel Gündem, Y.2, S.8, Ağustos, 2000, s.45.

uygunluk sağlamak amacıyla mevzuatında yaptığı değişiklik ve aldığı önlemler konusunda Avrupa Konseyi'ne bilgi vermesi zorunluluğunu içermektedir.

Üçüncü bölümde ise şartın yürürlüğe girmesi ve uygulanması ile ilgili kurallar yer almaktadır.

Genel olarak bakıldığında, Şart'ın AK'nin savunduğu ve geliştirdiği demokrasi ilkelerinden, yerel yönetim ilkelerini koruma ve belirlemeye yönelik ilk çok uluslu yasal bir araç olduğu söylenebilir. Ayrıca üye ülkeler tarafından Şart'ın, Avrupa'nın ortak değerlerinin zenginleşmesine ve bu değerlerin korunmasına önemli bir katkı yapacağı da ifade edilmektedir. Zaten Şartın önsözünde bu temel felsefe açıkça görülmektedir. Buna göre Şart;¹⁵⁰

- * “Yerel yönetimin demokrasiye olan hayati önemde katkısı etkin yönetim ve yerelin gücü,
- * Avrupa'nın yapılanmasında yerel yönetimlerin önemli rolü,
- * Demokratik olarak oluşturulmuş ve geniş çaplı özerkliğe sahip yerel yönetimlere olan ihtiyacı kanıtlamaktadır.”

Yerel yönetimlerin mali, idarî ve siyasi bağımsızlığını garanti altına almış ve temel ilkelerin uygulanmasını sorumlu kılan Şart, mahalli idare ilkesinin Anayasa'da yer alması, mahalli idarelerin özerk olmasını ifade ederek, yerel yönetimlerin faaliyet alanlarına dair ilkeler belirlenmiş bulunmaktadır.¹⁵¹ Şart'ın belirlemiş olduğu temel ilkeleri şöyle ifade edebiliriz:¹⁵²

- * “Yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumluluklarına vatandaşla etkili hizmet verebilmesine yardımcı olunmalıdır.
- * Yerel yönetimlerin yargı yoluna başvurma haklarına kısıtlama getirilmemelidir.
- * Yerel yönetimler hür seçimlerle gelmiş karar organlarından oluşturulmalıdır.
- * Yerel yönetimler görevlerini yerine getirirken merkezi idarenin müdahalesi asgari düzeyde tutulmalıdır.

¹⁵⁰ Nesrin Demir, Avrupa Birliği'nde Demokrasi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s.76.

¹⁵¹ Fatih Kocabaş, “Türk İdare Teşkilatının Yeniden Yapılanması: Süreç ve Yöntem”, Ç.Y.Y.D., C.7, S.4, Ekim 1998, s.95; Demir, s.75.

¹⁵² Zengin, s.5; Kul, s.106.

* Denetimleri önleyici değil, sadece kanunilik temeline dayandırılmalıdır.

* Görevleri ile orantılı gelirlerle donatılmalı ve bu gelirler özerkliklerine kısıntı getirilmemelidir.”

Şart’ın 1’inci maddesi, 12’nci maddeye atıfta bulunarak bu maddede belirtilmiş şekil ve ölçüde tarafların diğer maddelerle bağlı kalacağını söyler. 12’nci madde ise “yükümlülükler” başlığı altında, tarafların şartın 1’nci bölümündeki paragraflardan en az on tanesi aşağıdakilerden seçilmek üzere 20 paragraf ile kendisini kabul etmeyi taahhüt edeceğini belirtir. Söz konusu paragraflar şunlardır:

- * 2’nci madde,
- * 3’üncü maddenin 1 ve 2’nci paragrafları,
- * 4’üncü maddenin 1, 2 ve 4’üncü paragrafları,
- * 5’inci madde,
- * 7’nci maddenin 1’inci paragrafı
- * 8’inci maddenin 2’nci paragrafı,
- * 9’uncu maddenin 1, 2, ve 3’üncü paragrafları,
- * 10’uncu maddenin 1’nci paragrafı,
- * 11’nci madde

Şart, teknik ve siyasi açıdan iki role sahiptir. Teknik açıdan bakıldığında uluslararası bir anlaşmadır. İmzalamış olan üye devletleri ve onaylamış olan devletleri bağlar. Uyulması zorunludur. Siyasi açıdan bakıldığında ise giderek güç kazanmıştır. Temsilciler, özerkliğe giderek daha çok önem vermişlerdir. Şart’ın gücünün artışı daha çok imza ve onay almasından kaynaklanır.¹⁵³

C. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye’nin Tutumu

Türkiye, Şart’ı imzalamadan önce anayasası ve yerel yönetimlerini düzenleyen yasalar arasında temelde çelişkili noktalar olup olmadığını ve mevzuat ile şart arasında bir çelişkinin ortaya çıkıp çıkmadığını ortaya koymaya çalışmıştır. İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy Kanunları üzerindeki teknik çalışmalarda izlenimler Şart’la milli mevzuat arasında çelişkili noktalar bulunmayacağı ihtimalini

¹⁵³ Türk Belediyecilik Derneği, s.102.

doğurmuştur. Şart 21 Kasım 1988 tarihinde sözleşme olarak Türkiye'nin Avrupa Konseyi Nezdindeki Daimi Temsilcisi tarafından Türkiye adına imzalanmıştır.¹⁵⁴ Daha sonra Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye tarafından 3727 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasıyla Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'la¹⁵⁵ onaylanmıştır. Onaylama sırasında yasada belirtilen çekincelere yer verilmiştir. Daha sonra da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 3727 Sayılı Yasanın 1'inci maddesinde öngörüldüğü biçimde bir Bakanlar Kurulu kararı ile (Karar Sayısı:92/3398) 06 Ağustos 1992 tarihinde yeniden onaylanmıştır.¹⁵⁶

Türkiye, şartı onaylayan her ülkenin aşağıda belirtilen paragraflardan en az 10 tanesi zorunlu olmak üzere toplam 20 paragraf ile bağlı olmayı zorunlu kılan 12'nci maddeye göre aşağıdaki maddeleri kabul etmiştir. Bunlar:

- * 2'nci madde,
- * 3'üncü maddenin 1 ve 2'nci paragrafları,
- * 4'üncü maddenin 1, 2, 3, 4, ve 5'nci paragrafları,
- * 5'inci madde,
- * 6'ncı maddenin 2'nci paragrafı,
- * 7'nci maddenin 1 ve 2'nci paragrafları,
- * 8'inci maddenin 1 ve 2'nci paragrafları,
- * 9'uncu maddenin 1, 2, 3, 5 ve 8'inci paragrafları,
- * 10'uncu maddenin 1'nci paragrafıdır.

Çekince konulan hususlar ise şu maddelerle ilgilidir,¹⁵⁷

a. Yerel yönetimlere kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçleri içinde, olabildiği ölçüde, uygun bir zamanda ve biçimde danışılması, (4'üncü maddenin 6'ncı paragrafı)

b. Yerel yönetimlerin yönetsel örgüt yapılarının kendilerince belirlenmesi, (6'ncı maddenin 1'inci paragrafı)

¹⁵⁴ Pıtırılı, s.62.

¹⁵⁵ Resmi Gazete, 21 Mayıs 1991, S. 20877, 3723 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasına Dair Kanun.

¹⁵⁶ Keleş, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.4, S.6, Kasım, 1995, s.17.

¹⁵⁷ Yeter, s.10-11.

c. Seçimle gelinen görev yerlerinde bulunanların görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve etkinliklerinin yasayla ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi, (7'nci maddenin 3'üncü paragrafı)

d. İdarî denetime ancak idarî denetimle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi, (8'nci maddenin 3'üncü paragrafı)

e. Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetlerindeki artışların olabildiğince hesaba katılması, (9'uncu maddenin 4'üncü paragrafı)

f. Dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun biçimde danışılması, (9'uncu maddenin 6'ncı paragrafı)

g. Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini ortadan kaldırmaması, (9'uncu maddenin 7'nci paragrafı)

h. Yerel yönetimlere, ortak çıkarların korunması ve geliştirilmesi için derneklere üye olma ve uluslar arası birliklere katılma hakkının tanınması, (10'uncu maddenin 3'üncü paragrafı)

ı. Yerel yönetimlerin, kendilerine iç hukukta tanınmış olan yetkileri serbestçe kullanabilmeleri ve özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmeleri için yargı yollarına başvurusu hakkının tanınmasıdır. (11'inci madde)

VI. TÜRKİYE'DE BELEDİYECİLİK

Yerel yönetimler, yönetim yapısı içinde vatandaşa en yakın olan, en alt düzeydeki idarî birimlerdir. Yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurunu meydana getiren birimlerdir. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile de açıkça yakından ilişkilidir. Yerel yönetimler demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerin yürütülmesinde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır.¹⁵⁸ Bunun yanında yerel yönetimler, tarihi süreç içerisinde özgürlük, eşitlik, temsil, katılma gibi değerleri yaşatma kurumları olmuşlardır.¹⁵⁹ Yerel yönetimlerin bu önemi bugüne kadar artarak devam etmektedir.

¹⁵⁸ Eryılmaz, s.121.

¹⁵⁹ Kemal Görmez, Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, C.2, S.4 Bahar, 2000, s.81.

Yerel yönetim birimleri içinde belediyeler, yerel ihtiyaçların karşılanmasında önemli işlevler yürütmekte ve Türk yerel yönetim sisteminde ağırlıklı bir yer işgal etmektedir. Tanzimat sonrasında yönetim anlayışımıza dâhil olan belediye yönetimlerinin, batılı anlamda bir yönetim birimi niteliğine tam olarak kavuştuğunu söylemek güçtür. Ancak yaşanan tarihi süreç içinde önemli mesafelerin alındığı yadsınmaz bir gerçektir.¹⁶⁰ Özellikle son dönemde yapılan yasal düzenlemelerle belediyeler yapısal ve işlevsel bir dönüşüm yaşamaktadır.

A. Belediye Kavramı

Belediyelerin ortaya çıkış sebebi yönetsel alanın daraltılması yoluyla hizmet götürmede kolaylık sağlanması, hizmet maliyetinin düşürülmesi, hizmet kalitesinin yükseltilmesi, hizmet karşılıklarının alınmasında kolaylık sağlanması, siyasal katılımcılık düzeyinin yükseltilmesi gibi nedenlerdir.¹⁶¹

Belediyeler, yerel yönetim birimleri arasında ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel bakımdan dünyada olduğu gibi Türkiye'de de en ağırlıklı olanlarıdır.¹⁶² Seçmenlerin en yüksek düzeyde taleplerinin gerçekleştirilmesi, yerel ihtiyaçların en çabuk ve etkin olarak yerine getirilmesi ve sorunların giderilmesi bakımından ortaya çıkan ağır yükün yerel ve merkezi birimler arasında paylaşımının sağlanması, demokrasi açısından büyük önem arz etmektedir.¹⁶³

Mülga olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 1'inci maddesine göre belediye; “beldenin ve sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir” (*Belediye; beldenin ve belde de yerleşmiş olanların, mahalli nitelikteki ortak ve medeni ihtiyaçlarını düzenlemek ve karşılamakla yükümlü bir tüzel kişiliktir.*) şeklinde tanımlanmakta idi. Söz konusu tanımda idarî özerklik, yani özerk karar alma ve uygulama imkânları ile seçim unsuru yer almamıştır.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Şerif Öner, Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal ve Ekonomik Analizi, Türk İdarî Dergisi, Y.69, S.414, Mart, 1997, s.211.

¹⁶¹ Canan Arıkbay, Yerel Yönetimlerde Eğitim ve Danışmanlık Hizmetleri, Gereksinimleri ve Karşılanma Kaynakları, Milli Prodütivite Merkezi, Yayın No: 511, Ankara, 1993, s.2.

¹⁶² M.Akif Çukurçayır, Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Yargı Yayınevi, Ankara, 2000, s.196.

¹⁶³ Yalçın Akdoğan, Ulusal Soruna Yerel Çözüm: Sosyal Belediyecilik, Eminönü Bülteni, Şubat Sayısı, İstanbul, 2002, s.355; Özhan Uluatam, Kamu Maliyesi, İmaj Yayıncılık, 7.Bası, Ankara, 2001, s.167.

¹⁶⁴ Yıldızhan Yayla, Belediye Nedir?, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Birlik Yayınları, İstanbul, 1987, s.9.

Hâlbuki bu kanunun halefi olan 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 3'üncü maddesinde belediye tanımı şu şekilde yapılmıştır. "Belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğidir." Bu tanımlama ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 2'nci maddesinde yer alan "Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır." koşulunun yerine getirildiği görülmektedir.

B. Genel Olarak 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Kabul edildiği dönem itibarıyla belediyelere geniş yetkiler tanıyan 1580 Sayılı Belediye Kanunu 75 yıl yürürlükte kalmıştır. 1980 sonrası ivme kazanan liberal politikalar doğrultusunda sürekli değiştirilen kanunun bütünlüğü kaybolmuştur.¹⁶⁵ Yapılan bu değişiklikler ile kanunun değişen ihtiyaçlara cevap verebilmesi için çabalanmışsa da, 1580 sayılı kanunu bu nitelikten çok uzak bir hale gelmiş, diğer yandan sosyo-ekonomik ve teknolojik gelişmeler sonucunda ortaya çıkan yeni görev ve hizmetler, belediyelerin kuruluş ve görevlerine ilişkin yeni ve günün koşullarına uygun bir mevzuat yenilenmesini kaçınılmaz hale getirmiştir.¹⁶⁶

Yerel yönetimlerle ilgili mevzuatın yenilenmesini gerektiren önemli nedenlerden birisi de; AB tam üyeliği müzakere sürecine başlayan ülkemizin, yerel yönetimler ile ilgili mevzuatını AB müktesebatına uydurma zaruretidir.

5393 Sayılı Kanunun getirdiği yeni sistem maddeler halinde şu şekilde özetlenebilir:¹⁶⁷

a. Belediye kuruluşundaki nüfus sayısı 2000'den 5000'e çıkarılmıştır. Böylece hizmet sunumunda etkisiz belediye idaresi oluşumunun önüne geçilmiş ve optimum hizmet maliyetinin sağlanacağı bir yapı amaçlanmıştır.

b. Genel imar düzeni ve temel altyapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve ya daha üzerinde

¹⁶⁵ Zühal Sirkecioğlu Dönmez, "Belediye Yasası, Olmadı Baştan...", YAYED-Memleket Mevzuat, S:1, Temmuz, 2005, s.4.

¹⁶⁶ Ahmet Emrah Akyazan, "Yeni Belediye Kanunun Getirdikleri", Ankara Barosu Dergisi, S:2005/3, s.122.

¹⁶⁷ 5393 Sayılı Belediye Kanununu getirdiği yeni sistemin ana hatlarını belirlediği düşüncesi ile aşağıda belirtilen kaynaktan aynen alıntı yapılmıştır. Hasan Hüseyin Can, "Türk İdare Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimler ve Yeni Mahalli İdare Kanunlarının Getirdiği Yeni Sistem", http://www.yerelnet.org.tr/mevzuat/makale_01.php [E.T.22.05.2011]

olan bir belediyenin sınırına 5 km den daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına imkan tanınarak imar ve alt yapı hizmetlerinde verimlilik ve etkinlik amaçlanmıştır.

c. Vergi, resim, harç dışında kalan dava konusu bütün uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesi konusunda belediyeler yetkili hale getirilmiş ve bunun için parasal bir sınır da öngörülmemiştir.

d. Sıhhi ve gayri sıhhi işyerlerinin yanı sıra, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin de ruhsatlandırma yetkisi belediyelere devredilmiştir. Böylece daha önce merkezi idarenin bizzat ya da taşra kuruluşları eliyle yaptığı ruhsatlandırma yetkileri belediye sınırları ve mücavir alanlar dâhilinde belediyelere devredilmiştir.

e. Özel idarelerde olduğu gibi belediyelere de stratejik plan yapma mecburiyeti getirilmiştir. Bu bağlamda, nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler stratejik plan yapacaktır. Ayrıca personelini performans ölçütlerine göre değerlendirmesine de imkân tanımıştır.¹⁶⁸

f. Belediye meclislerinin her ay toplanması esası getirilerek karar mekanizmalarının daha etkin hizmet sunması amaçlanmıştır. Ayrıca meclislerin oluşturacağı denetim komisyonu marifetiyle belediyelerde meclislerin denetim fonksiyonu güçlendirilmiştir. Belediye meclisleri, denetim komisyonu oluşturmanın yanı sıra belediyeyi; faaliyet raporunu değerlendirme, soru, genel görüşme ve gensoru marifetiyle de denetleyebilecek ve belediyenin yürüttüğü iş ve işlemler konusunda bilgi edinebilecektir.

g. Vesayet denetimi oldukça zayıflatılmıştır. Bu çerçevede belediye meclis kararları üzerindeki mülki idare amiri onayı kaldırılmıştır. Mülki idare amiri meclis kararlarını onaylamama yerine, bundan sonra kararları mevzuata aykırı buluyorsa yargı yoluna başvuracaktır.

¹⁶⁸ Bu çalışmalarda belediyeler rehber olarak DPT tarafından hazırlanan “Kamu kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu”nu kullanacaklardır. Bu kılavuzda “Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder.” şeklinde açıklanmıştır. Belediyelerde stratejik planlama ile ilgili ayrıntılı bilgi için bakınız: Mustafa Tamer, Belediyelerde Stratejik Planlamada Son Durum”, İller ve Belediyeler, s.698, Kasım-Aralık, 2005, s.28-31.

h. Belediye meclislerinin feshi konusundaki nedenler azaltılarak meclisin daha etkili çalışmasına zemin hazırlanmıştır. Bu konuda daha önce meclislerin feshi için öngörülen fiil ve davranışlar dörtten ikiye indirilmiştir.

ı. Belediye encümenlerinin oluşumu için küçük nüfuslu belediyelerin daha az üye ile encümen oluşturmalarına imkan verilerek uygulamada karşımıza çıkan personel yetersizliği ile ilgili sorunların ortadan kaldırılması temin edilmiştir.

i. Belediye başkanlarının özlük ve sosyal hakları köklü bir şekilde iyileştirilmiştir. Devlet memurlarının istifade ettiği sosyal haklardan belediye başkanlarının da faydalanmasına imkân sağlanmıştır.

j. Belediye teşkilatının norm kadro ilke ve standartlarına göre oluşturulması hüküm altına alınarak kadro ihdas iptal ve değişiklikleri belediye meclislerinin yetkisine bırakılmıştır. Ayrıca bütçesine göre personel ödeneği uygun olan belediyelerde merkezi idarenin onayına lüzum kalmadan kendi inisiyatifleriyle tam gün ve kısmi süreli sözleşmeli eleman çalıştırılmasının yolu açılmıştır.

k. Belediyelerin personel istihdamı için bütçelerinde personel giderlerine ayıracakları parasal miktara sınırlama getirilerek, bu metotla yatırımlar için kaynak ayrılması amaçlanmıştır.

l. Belediyelerde de özel idarelere paralel bir denetim mekanizması öngörülerek mali denetimin 5018 sayılı kanun tarafından Sayıştay tarafından yapılması benimsenmiştir. (1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu ile belediyeler Sayıştay denetiminde idi. Tek fark 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bunu Sayıştay'a bir görev olarak vermiştir ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) de Sayıştay denetimine alınmıştır.)

m. İhale mevzuatındaki sınırlamaların dışına çıkılarak; park bahçe bakımı, araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik, yemek hizmetleri, makine bakım ve onarımı, bilgisayar ve elektronik hizmetler, fuar panayır sergi, kanal bakım ve temizleme, altyapı ve asfalt, toplu ulaşım gibi hizmetlerin yıllara sari olarak yapılmasının önü açılmıştır.

n. Belediye borçlarında belli sınırlamalar öngörülerek borçlanmanın disiplin altına alınması amaçlanmıştır.

o. Belediyelerin arsa ve konut üretmesi hususunda diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla işbirliği ve ortak proje yürütmesine imkan tanınmış üretilen

konut ve işyerlerinin devlet ihale kanuna tabi olmadan satılmasına imkan verilmiş, ayrıca belediyelerin kentsel dönüşüm projeleri uygulaması hususunda kolaylaştırıcı esaslar ihdas edilmiştir.

p. Belediye idarelerinin hizmet üretmesinde sivil katılımın temini amacıyla kent konseyi oluşturulması öngörülerek, belediye hizmetlerine mahalli halkın katılımının önü açılmıştır. Keza, belediyelerin yurt içi ve yurt dışındaki kuruluşlarla işbirliğine gitmesi kolaylaştırılmıştır.

r. Belediyelerin diğer kamu kurum ve kuruluşları ile doğrudan yazışmasına imkan sağlanmıştır.

s. Belediyeler, bağlı kuruluşları ve sermaye çoğunluğuna sahip oldukları şirketlerin kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçları hususunda takas ve mahsup imkanı getirilmiştir.

C. Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Yerel yönetimin özerkliği konusunda Anayasa’da açık bir ifade yoktur. Ancak yerel yönetim ve merkezi yönetim ayrımının olması, organların seçimle göreve gelmesi, seçimin süreli olması, kararlarını kendi eliyle alması ve uygulatması, kendilerine mahsus bütçelerinin olması gibi yetki ve ayrıcalıklar o kurumu kendi hareket alanı içinde bir davranış özgürlüğüne sahip kılar ki, yerel yönetimler için getirilen anayasal güvencelerden özerklik kavramına ulaşabiliriz.¹⁶⁹

5393 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinde belediyenin idarî ve mali özerliğe sahip yerel yönetim birimi olarak tanımlayan Genel Gerekçe’inde “...mahalli idarelerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkeleri tasarıya yansıtılmaya çalışılmıştır” denilerek; yerel özerklik kavramı şöyle belirtilmiştir: “Yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olan özerklikten ... anlaşılması gereken; mahalli idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararıyla ve sorumlulukları altında yerine getirmeleridir.”¹⁷⁰

Çalışmanın bu kısmında, Avrupa Yerel Yönetimler Şartı ışığında, özerk yerel yönetim ilkesine 5393 sayılı Kanunla ne kadar yaklaşıldığının bir analizi yapılmaya çalışılacaktır. Kanun ile getirilen düzenlemeleri 4 grupta toplamak mümkündür. Bunlar: belediyelerin kurulması, görev ve yetkileri; belediye

¹⁶⁹ Caniklioğlu, ag.w.s. (par 3).

¹⁷⁰ 5393 Sayılı Belediye Kanunu Genel Gerekçesi, www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf (02.06.2011)

idarelerinin organ ve teşkilatı; belediye yönetimine ilişkin ilke ve esaslar ve merkezi idare ile belediyeler arasındaki ilişkilerdir.

D. Belediyenin Kuruluşu ve Kurumsal Yapısı

1. 1580 Sayılı Kanun’a Göre Belediye’nin Kurumsal Oluşumu

Mülga olan 1580 sayılı Kanun’un 7’nci maddesinde, bir yerde belediye kurulmasına ilişkin hükümler kısaca şu şekilde düzenlenmiştir;

a. Belediyeler, nüfusu 2000’den çok olan yerler ile nüfusuna bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde kurulur. Belediye kurulacak yerdeki ihtiyar meclisinin veya o yerdeki seçmenlerin yarısından çoğunun, o yerin en büyük mülki amirine başvurması ya da valinin bu işi kendiliğinden istemesi gerekir. Seçim kurulu, valinin isteği üzerine, ilgili seçmenlerin belediye kurulması konusundaki oylarını bir tutanak ile saptar ve valiliğe bildirir. Valilik oy sonuçlarının durumunu il genel meclisine bildirir. İl genel meclisi, kurulacak belediyenin gelirlerinin kanunlarda yazılı hizmetlerin yapılmasına yetip yetmeyeceğini ve belediye kurulmasının yararlı olup olmayacağını karara bağlar. Vali düşüncesi ile birlikte, il genel meclisinin kararını İçişleri Bakanlığına gönderir. İçişleri Bakanlığı belediye kurulması ile ilgili dosyayı Danıştay’a sunar. Danıştay’ın kararı ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile o yerde belediye kurulur.¹⁷¹

- b. Bir beldenin bazı kısımlarının ayrılarak ayrı bir belde haline gelmesi,
- c. Bir beldenin tamamının bir başka belde ile birleşmesi,
- ç. Bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir belde içine girmesi,
- d. Bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir belde içine girmesi,
- e. Köylerin veya köy kısımlarının bir belde sınırı içine girmesi halinde;

“a” fıkrasındaki usullere göre işlem yapılır. Ancak “b” ve “c” fıkralarındaki hallerde eski belde nüfusunun 2000’den aşağı düşmemesi şartı aranır. “c”, “ç” ve “d” fıkralarındaki hallerde nüfus şartı aranmaz ve hizmetlerin gerektiği ölçüde yapılabilme imkânı varsa aradaki mesafe 2500 metreye kadar çıkartılabilir.¹⁷²

1580 sayılı Kanun, bir köy ya da meskûn alanda belediye kurulabilmesi için merkez kabul edilecek yere azami 500 metre uzaklıkta bulunan yerleşim birimlerinin toplam nüfusunun 2000 olmasını yeterli görmüştür. 1930 yılında 1580 sayılı

¹⁷¹ Gözübüyük, s.106

¹⁷² Pirler, Tortop ve Başsoy, s.47-48.

Kanun'un yürürlüğe girmesinin ardından belediye sayılarının hızla tırmanışa geçtiği görülmüştür. Bu artışın bir istisnası 1980 askeri müdahalesinden sonra, Sıkıyönetim Komutanlıklarına verilen yetkiyle kaldırılan belediye tüzel kişilikleri nedeniyle, belediye sayısının 1727'den 1587'ye düşürülmüş olmasıdır.¹⁷³

2. 5393 Sayılı Kanun'a Göre Belediye'nin Kurumsal Oluşumu

Anayasanın 127'nci maddesine göre belde halkının yerel ve müşterek gereksinimlerini karşılamak üzere kurulan karar organları seçimle işbaşına gelen ve idarî ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olarak tanımlanan belediye kuruluşu, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4'üncü maddesinde düzenlenmiştir.

Bu maddeye göre nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. Bununla birlikte yine aynı maddede il ve ilçe merkezlerinde, nüfus şartı aranmaksızın, belediye kurulmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Ancak içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve mesken sahası daha önce oluşturulmuş bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacağı belirtilmiştir.¹⁷⁴ Nüfusu 5.000'den fazla olan birden fazla köyün bir araya gelip tek bir belediye kurabilmeleri için bu köyün meskûn sahası azami 5.000 metre uzaklıkta bulunması gerekir. Bu koşulu sağlayan bir veya birden fazla köyün ihtiyar meclisinin almış olduğu bir kararla veya o köydeki seçmelerin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkü amiri olan vali veya kaymakama yazılı¹⁷⁵ olarak başvururlar.

Yahut böyle bir başvuru olmaksızın da vali bunu re'sen lüzum görebilir. Valinin başvurusu üzerine mahallin seçim kurulları 15 gün içersinde köy veya köylerdeki kayıtlı seçmenlerin konuya ilişkin oylarını alır ve halk oylaması sonucunu bir tutanakla valiye bildirir. Daha sonra vali, işlem dosyasını kendi görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına sunar. Bakanlık, dosyası gelen köyün en son nüfus sayımına göre

¹⁷³ Fikri Gökçe, "Sıkıyönetim Komutanlıklarınca Tüzel Kişilikleri Kaldırılan Belediye ve Köyler", *İller ve Belediyeler*, S.427, Mayıs, 1981, s.459-468.

¹⁷⁴ Mustafa Ökmen, ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeleri, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Aktüel Yay., İstanbul, 2008, s.167 vd.

¹⁷⁵ Köy ihtiyar meclisi veya kayıtlı seçmelerin salt çoğunluğunun yapacakları başvuru dilekçesinde yer alması gereken bilgiler şunlardır: Son genel nüfus sayımına göre köy nüfusunun 5.000'den fazla olduğunu gösteren belge; belediye kurulmak istenen o yerin sınırlarını belirten ölçekli kroki veya krokinin açıklandığı fen eleman raporu; bütçe tasarısı ve köyü belediye'yi olmaya yönelten sosyoekonomik durum, tarihi- turistik alanları, maden, fabrika vb. diğer özellikleri. Öner, *Türkiye'de Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal ve Ekonomik Analizi*, 2006, s. 58.

kanuni sınırı geçip geçmediğini teyit etmek için DİE bilgi ister. Bu bilginin olumlu olması sonucunda Bakanlık, belediye kurulmasıyla ilgili dosyayı Danıştay’a gönderir. Danıştay köy yerleşim yerinde belediye kurulmasıyla ilgili dosyayı inceler ve belediyenin kurulmasını uygun görür veya görmez ise bunu İçişleri Bakanlığına bildirir. Eğer dosya uygun görülürse İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ortak kararname, İçişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmasıyla ve resmi gazetede yayınlanmasından itibaren köy hukuken belediye statüsüne geçmiş olur. Ancak belediye kurulmasına ilişkin karar kesinleşme tarihini izleyen yılın Ocak ayının ilk gününden itibaren yürürlüğe girer. Bu arada hukuken kurulmuş olan belediyenin gerçekten faaliyete geçebilmesi için belediye başkanı ve belediye meclis azalarının seçilmiş (2972 sayılı Kanunun 29’uncu maddesine göre) ve belediye personelinin atanmış olması gerekir.¹⁷⁶

Komşu belediyelerin birleştirilerek tek bir belediye haline getirilmesi kaynak kullanmada etkinliğin ve tasarrufun sağlanması açısından son derece önemlidir. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nda, köylerin veya muhtelif köylerin bir kısımlarının birleşerek belediye kurulabilmesi için, yerleşim alanlarının merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn alanına azami 500 metre uzaklıkta bulunması ve toplam nüfusunun da en az 2000 olmasını öngörmüştür. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ise bu mesafeyi 5.000 metreye, nüfusu da 5.000’e çıkarmış; Cumhurbaşkanının ve il genel meclisinin vesayetine de son vermiştir. (md.8).¹⁷⁷ Yeni kanunda mesafe ve nüfusun 5.000’e çıkarılmasındaki amaç, birbirine geçmiş, güçsüz, küçük ve çok sık belediyelerin kurulmasının önüne geçerken içme ve kullanma suyu havzaların ile sit ve diğer alanların korunması veya bu alanların daha etkin kullanılmasını sağlamaktadır.¹⁷⁸

Doğal afetler, iç ve dış güvenlik, iç ve dış göç gibi çeşitli nedenlerle, Bakanlar Kurulunun sınırlarını belirlediği bir arazi üzerinde, yeni yerleşim alanı oluşturulabilir. Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzeri olan herhangi bir yerleşim yerinde İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir. Ancak, bu alanda belediye kurulması konusunda

¹⁷⁶ Öner, *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, s., 57-59, Aşgın, s.74 vd.

¹⁷⁷ Aşgın, s.75 vd.

¹⁷⁸ Aşgın, s.76.

5.000 nüfus şartı dışında başka herhangi bir koşul aranmaz. Ayrıca, belediye kurulmasına ilişkin yasal süreç uygulanmaksızın doğrudan müşterek kararname çıkarılarak bu yerleşim yerinde belediye kurulabilir.¹⁷⁹ Böylece belediye kurulmasındaki usul ve esasları, 1580 sayılı eski Belediye Kanuna göre daha hızlı ve basitleştirilerek yeniden düzenlenmiştir.¹⁸⁰

Belediyeler açısından önemli bir konulardan biri, belediyelerin sınırlarının saptanmasıdır. Belediyelerin sınırlarının tespiti, kesinleşmesi ve sınır uyuşmazlıklarının çözümü Belediye Kanunun 5, 6 ve 7'nci maddelerinde düzenlenmiştir.¹⁸¹ Söz konusu Kanunun 5'inci maddesine göre, yeni kurulan bir belediyenin sınırları, kuruluşundan itibaren 6 ay¹⁸² içerisinde şu şekilde tespit edilir:

a. Eskiden beri beldeye ait sayılan tarla, bağ, bahçe, mera, otlak, yaylak, zeytinlik, palamutluk, fundalık gibi yerler ile kumsal ve plajlar belediye sınırı içerisinde sayılır.

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 belden 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 kaydolunur. Ayrıca, yetkili fen elemanı tarafından düzenlenen kroki sınır tespit tutanağına eklenir.¹⁸³

Bahsedilen kıstaslara uygun olarak tespit edilen sınırlar, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir. Kesinleşen sınırlar, valilik tarafından yerinde uygulamak üzere taraflara gösterilir ve durum bir tutanakla belirlenir. Kesinleşen sınır kararları ve dayanağı olan belgelerin bir örneği bağlı

¹⁷⁹ Aşgın, s.76.

¹⁸⁰ Aşgın, a.g.t., s.76.

¹⁸¹ Ökmen ve Parlak, s.168.

¹⁸² Kanun ile sınırların belirlenmesi konusunun çözümsüzlüğünü engellemek amacıyla 6 aylık süre sınırı getirilmiştir. Öner, *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi*, s.63.

¹⁸³ Kalabalık, Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori- Uygulama, s.617 vd.

olacağı belediyesine, yerel tapu dairesine, İl Özel İdaresine ve o yerin mülki idare amirine (vali veya kaymakam) gönderilir. Kesinleşen sınırları zorunlu bir neden olmadıkça 5 yıl süresince değiştirilemez (md.6). Bu yeni düzenlemeyle sınırların kesinleşmesi 1580 sayılı Kanun'da belirtilen usul tamamıyla değiştirilmiştir.¹⁸⁴

3. Belediyelerin Kuruluş ve Sınırlarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından İncelenmesi

Şart'ın 5'inci maddesinde yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili belde halkına danışılmadan değişiklik yapılamayacağı hükmü yer almaktadır.¹⁸⁵ 5393 sayılı Kanunu'nun 4'üncü maddesinde, ise köy statüsünden belediye tüzel kişiliğine geçişte hemşerilerin veya belde halkının görüş ve talepleri belirleyici olması ve ilgili belde halkına bu konu referandum yolu ile danışılmasının önünü açmaktadır. Böylece 1580 sayılı Belediye Kanunun kabul edildiği tarihten itibaren köy statüsünden belediye statüsüne geçişte ülkemizde hem doğrudan demokrasi modeli uygulanmakta hem de Özerklik Şartının gereği yerine getirilmektedir. Ayrıca köyden belediye statüsüne geçerken yapılan başvurunun il genel meclisinde görüşülmesi uygulamasının kaldırılması, belediye kurulması sürecinde bürokratik kısaltma yapılması ve il genel meclisinin süreçten çıkarılması belediyelerin üzerindeki vesayet yetkisi kısmen de olsa kaldırmakla kalmamış yerel özerklik açısından önemli bir gelişme olmuştur.

Ancak Kanun'da belediyelerin sınır uyuşmazlığının çözümüne yönelik yeni sınır tespitinde merkezi yönetimin vesayet yetkisi, Özerklik Şartı'ndaki mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse referandum yoluna başvurulması anlayışıyla ters düşmektedir. Diğer bir ifadeyle, belediye tüzel kişiliğine geçişte belde halkın görüşü alınırken sınır tespitinin veya uyuşmazlıklarının giderilmesi konusunda belde halkına (hemşerilere) danışılmamaktadır.¹⁸⁶

1580 sayılı Kanun'da sınırların kesinleşme kararı İçişleri Bakanlığı'nın onayına tabi iken, 5393 sayılı Kanun'da vali, belediye meclisinin sınır tespiti

¹⁸⁴ Eski Kanun'un 5'inci maddesinde belirtilen 80.000'den az nüfuslu yerlerde belediye meclisi kararı, ilçe idare kurulunun görüşü ve il idare kurulunun onayı; 80.000'den fazla olan nüfuslu yerlerde ise belediye meclisinin kararı, il idare kurulunun görüşü, valiliğin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı şeklindeki düzenlemelerden vazgeçilmiştir. Kalabalık, Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori- Uygulama, s. 617 vd.; Ökmen ve Parlak, s.169; Tortop vd., s.153.

¹⁸⁵ Öner, *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi*, s.59.

¹⁸⁶ Öner, *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi*, s.65.

konusunda aldığı karara ilişkin olarak hukukilik denetiminin yanında yerindelik denetimi uygulayabilmektedir. Bu durum belediyelere tanınan özerklik ilkesi ile çelişmektedir.¹⁸⁷

E. 1580 ve 5393 Sayılı Kanunlara Göre Belediye'nin Tüzel Kişiliğine Son Verilmesi

1580 sayılı Kanun'da, belediye tüzel kişiliğinin sona ermesi ile ilgili olarak, merkezi idarenin re'sen işlem başlatması ve sonuçlandırması konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır.¹⁸⁸ Bununla birlikte, belde nüfusunun 2000'in altına inmesi halinde "usulde paralellik ilkesi" gereği "tersine işlem" kuramına göre, köy idaresinin belediyeye dönüşmesindeki yetki ve usul kuralları uyarınca işlem yapılması gerekir.¹⁸⁹ Belediyenin, merkezi idarenin bu tür işlemlerine karşı, yargı yoluna başvurarak hakkını arama imkânı vardır.¹⁹⁰

5393 sayılı Kanun'da belediye kurulmasında nüfus esası 5000 olarak belirlenmiştir. 5393 sayılı Kanun'un 11'nci maddesi, belediye tüzel kişiliğinin sona ermesi ile ilgili olarak bir düzenleme getirmeyen 1580 sayılı Kanun'a ilave olarak; belediyelerin tüzel kişiliklerinin müşterek kararnameyle düşürülmesi imkânı tanınmıştır.

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 alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder.

Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılır. Bu

¹⁸⁷ Öner, *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi*, s.65.

¹⁸⁸ Erkan Toprak, Yavuz Selim Akkoç, "Belediyeler Üzerinde İdarî Vesayet ve Denetleme", *İdarecinin Sesi*, C.19, s.111, Temmuz-Ağustos, 2005, s. 18.

¹⁸⁹ Duran, s.155.

¹⁹⁰ Yayla, s.33.

belediyenin taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçları ilgili köy tüzel kişiliğine intikal eder. İntikal eden borçların karşılanamayan kısımları il özel idaresi tarafından üstlenilir ve vali tarafından İller Bankasına bildirilir. İller Bankası bu miktarı, takip eden ayın genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının belediyelere ayrılan kısmından keserek ilgili il özel idaresi hesabına aktarır.¹⁹¹

F. Belediye'nin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

1. 1580 Sayılı Kanun'a Göre Belediyenin, Görev Yetki ve Sorumlulukları

1580 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde belediyeler tarafından yürütülmesi öngörülen kent hizmetleri 81 fıkra halinde ayrıntılı bir biçimde sayılmıştır. Bu kanunun 16 ve 17'nci maddelerinde yer alan hükümlere göre 15'inci maddede sayılan görevlerden bazıları tüm belediyeler için zorunlu, bazıları ise isteğe bağlıdır. Zorunluluk kıstası olarak belediyenin o dönemdeki geliri (50.000 olarak belirlenmiştir) göz önünde bulundurulmuştur. Günümüzde belediye gelirlerinin yanı sıra, belediye faaliyet ve hizmet giderleri de aynı oranda artmış olduğundan, söz konusu yasal ölçütün geçerlilik ve uygulanabilirliğinin yitirdiği görülmektedir.

Belediyenin görevlerini; sağlık ve çevre sağlığı, bayındırlık, beldenin esenliği, ulaştırma, kültür, eğitim ve turizm, tarım, veteriner ve ticari faaliyetler şeklinde gruplandırmak mümkündür. Yerel ve ortak ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olarak belediyelerin görevlerini şu şekilde özetleyebiliriz: Sokakları, meydan, iskele, köprü, Pazar, panayır yerleri gibi kamuya açık yerleri temiz tutmak; kışın çamur ve karları, buzları kaldırmak; çöpleri toplama; beldenin sokaklarını düzenlemek, ağaçlandırmak, süslemek; duracak, sığınacak, dinlenecek yerler yapmak; lağım ve çukurlarını inşa ve tamir etmek; halk için kütüphaneler, okuma salonları açmak; belediye bahçeleri, fidanlıkları, çocuk bahçeleri, oyun ve spor yerleri yapmak, çalışma gücü olmayıp da kimsesiz olanlara bakmak; iskele, rıhtım, köprü yapmak; meydan ve pazaryerleri; yarış yerleri inşa etmek; belediye fırınları yapmak, işletmek; mesleki kurslar açmak gibi görevler başlangıçta belediyelere verilmiştir. Ancak zamanla bazı özel kanunlar, bu görevlerden bir kaçını merkezi yönetimlere veya yeni kuruluşlara devretmiştir. Belediye bu görevlerinin birçoğunu

¹⁹¹ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.11.

doğrudan doğruya; bir kısmını kendisine bağlı olarak kanunla kurulan teknik kuruluşlara; bazılarını da, ya özel kişiler aracılığıyla ya da özel kişilerle ortaklık kurmak suretiyle yerine getirmiştir.¹⁹²

Belediyeler, kanunlarla kendilerine verimleş olan görevlerini yerine getirirken birtakım yetki, hak ve ayrıcalıklardan da faydalanırlar. Belediyenin yetkileri, görevlerini yerine getirebilmesi için gerekli tüm olanak, ayrıcalık ve usullerini içeren “kamusal yönetim” ya da “genel idare” biçiminde kabul edilen yetkililerdir. Ayrıca belediye idaresi, tüzel kişi olmak sıfatı ile özel hukukun kendisine tanıdığı bütün haklardan ve yollardan yararlanabilir. 1580 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesinde belirtilen belediyenin kamusal yetkileri özetle şunlardır:¹⁹³

a. İdarî zabıta görevlerine karşılık, belediye emir ve yasakları koymak, bunlara uyulmasını sağlamak, uymayanlara para cezaları ve sanat ve ticaretten men cezası vermek,

b. Kanunlar çerçevesinde vergi, resim, harç ve ücret tarife ve esaslarını tespit etmek, bunları tarih ve tahsil etmek, gerekirse idarî cebri icra usulünü uygulamak,

c. Su, havagazı kamu hizmetlerini yürütmek; bu hizmetler için en çok kırk yıl imtiyaz vermek,

ç. Şehir içi ulaşımı sağlamak üzere tramvay, trolleybüs, otobüs, vapur işletmelerini tek başına veya özel teşebbüsle ortaklaşa kurup yürütmek ya da en çok kırk yıl süre ile imtiyaz vermek ya da ruhsat usulü ile bu hizmetleri gördürmek,

d. Kamulaştırma yapmak,

e. Her türlü idarî işlemler yapmak ve uygulamak,

Belediyelerin özel hukuk hükümlerine göre kullanacağı hakların başlıcaları ise; belde sınırları içinde veya dışında taşınmaz mal edinmek, satmak, kiraya vermek, kiralamak, borç almak veya vermek, hibe ve teberru kabul etmek ve benzeri medeni işlemleri yapmaktır.¹⁹⁴

¹⁹² Yayla, s.54-55.

¹⁹³ Duran, s.157-158.

¹⁹⁴ Duran, s.158.

2. 5393 Sayılı Kanun’a Göre Belediyenin, Görev Yetki ve Sorumlulukları

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nda belediyelerin görev ve sorumlulukları kanunun 14’üncü maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin gerekçesinde, “Anayasa’nın 17’nci maddesine göre mahalli idarelerin görev ve yetki alanı mahalli müşterek ihtiyaçlarıdır. Anayasanın anılan maddesi ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı başlıklı 4’üncü maddesinde öngörülen ilkelere ve çağdaş mahalli idare vizyonuna uygun olarak belediyelerin görev ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir” denilerek Anayasa’nın 127’nci maddesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na atıf yapılmaktadır.¹⁹⁵

Belediyelerin görev ve sorumlulukları kanunda şu şekilde belirtilmiştir.¹⁹⁶ “Belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a. İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıkları; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b. 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 mekanların ve işlevlerin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun yeniden inşa edebilir. Gerekliğinde, 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 bankacılığı yapabilir.

¹⁹⁵ Aşgın, s.83.

¹⁹⁶ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.14.

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.

Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır.” şeklinde düzenlenmiştir.¹⁹⁷

Maddenin 2’nci fıkrasında yer alan “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” hükmü, belediye üstlenebileceği yerel ve ortak nitelikli görevler bakımından açıkça genel yetkili olduğunu gösterir. Ancak, herhangi bir kamu kurum ya da kuruluşu belirli bir hizmetin icrası konusunda kanun ile yetkilendirilmesi durumunda belediyenin bu alandaki yetkisi ortadan kalkmaktadır.¹⁹⁸

Belediyelerin yeni kanun ile kamu hizmetlerinin görülmesinde genel yetkili hale getirilmesi Türkiye tarafından kabul edilerek onaylanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın da bir gereğidir. Nitekim Şartın 4’üncü maddesinin 2’nci fıkrasında “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.” şeklinde belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun, zorunlu ve isteğe bağlı görevler arasında, eski kanundan farklı olarak, öncelikle ilgili hüküm içermemektedir. “Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate

¹⁹⁷ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.14.

¹⁹⁸ Arif Erençin, Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, c.15, S.1, Ocak, 2006, s.23.

alınarak belirlenir” denilerek hangi hizmetlerin öncelikle yapılacağı belediyenin takdirine bırakılmaktadır. Ancak bu durum da belediyenin kesin olarak yapmakla mükellef olduğu işleri belirleyebilmeyi olanaksız kılacak, yurttaşın belediyeden kamu hizmetinin gereği gibi yerine getirilmemesi nedeniyle hesap sorma ve hizmetin yerine getirilmesini isteme hakkını etkin bir şekilde kullanmama sonucunu doğuracaktır.

Kanun’un 14’üncü maddesinde yer alan “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.” hükmü Anayasa’nın yerinden yönetim ilkesi yerine mevzuatımıza yerleştirilmeye çalışılan subsidiarite ilkesinin belediye hizmetlerine uygulanmış şeklidir.

Kanun’un 14’üncü maddesinin 1’inci fıkrasının (b) bendinde yer alan “Okul öncesi eğitim kurumları açabilir” bölümü ile 2’nci fıkrasında yer alan “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” hükmünü, Anayasa Mahkemesi 22.09.2005 tarih ve E.2005/95, K.2005/14 sayılı karar ile “Anayasa’ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanmaları halinde sonradan giderilmesi güç veya giderilmesi olanaksız durum ve zararların doğabileceği”ni gözeterek esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar vermiştir.

Belediyenin görev ve sorumluluklarını belirleyen 14’üncü maddenin düzenleyiciliği son derece zayıftır, belediyenin görev ve sorumluluklarının sınırını belirleyememektedir. Ayrıca, bu hükme dayanılarak birçok kamu hizmetinin özel sektör eliyle gördürülmesinin önü açılmaktadır. Bu nedenle yukarıda belirtilen iki hükmün yürürlüğü durdurulmuştur.¹⁹⁹

Belediyelerin yetkileri, kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için onlara tanınan ve kamu gücünden kaynaklanan üstünlükler ve imtiyazlardır. Belediyelere tanınan yetki ve imtiyazlar kanunun 15’inci maddesinde 17 başlık halinde düzenlenmiştir:²⁰⁰

¹⁹⁹ Zühal Sirkecioğlu Dönmez, “5393 Sayılı Belediye Yasasında Belediyenin Görevleri”, YAYED-Memleket Mevzuat, S.3, Eylül, 2005, s.9.

²⁰⁰ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.15.

“a. Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.

b. Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

c. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı 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.

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.

g. Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.

h. Mahallî 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 aynî hak tesis etmek.

i. Borç almak, bağış kabul etmek.

j. Töptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek 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.

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 panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.

o. Gayrisihhî işyerlerini, 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 gereken 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, işlettiirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.

(l) bendinde belirtilen gayrisihhî müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresi tarafından yapılır.

Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceğı gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.

İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, 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 Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir.

Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.

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 haczedilemez.”²⁰¹

“Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaftır.”²⁰²

3. Belediyelerin Görev ve Sorumluluklarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından İncelenmesi

Özerk yerel yönetimin yetki ve sorumlulukları Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4’üncü maddesinde düzenlenmiştir. ²⁰³ Söz konusu maddenin 6’ncı fıkrasına ülkemiz tarafından çekince konmuştur. Şartın bu fıkrasında belirtilen “yerel yönetimleri ilgilendirilen konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri

²⁰¹ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.15.

²⁰² 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.16.

²⁰³ “1. 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.

2. 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.

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

4. Yerel makamlara verilen yetkileri normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.

5. Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

6. Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.” Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, m.4.

içersinde yerel yönetimlere danışılması’’ gerektiği şeklindeki güvenceye 5393 sayılı Kanun’da yer verilmemiştir.

Belediyelerin seçilmiş organlarının çalışma koşulları, mali ve sosyal hakları ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 7’nci maddesinde 3 fıkra halinde düzenlenmiştir.²⁰⁴ Bu maddenin ilk iki fırcasında yer alan yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirebilme ve görevin yürütülmesi sırasında doğacak masrafların uygun bir biçimde mali tanzimi veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna benzer sosyal sigorta primlerinin ödenmesi Türkiye tarafından onaylanmış fıkralardır.²⁰⁵ Bu fıkralarla seçilmişlerin görev koşullarının yapı, araç, gereç ve taşıt olarak fiziki bakımdan yeterli ve uygun olması, seçilmişlerin mali ve sosyal güvenceye kavuşturulması, huzur, özlük ve sosyal haklarının sağlanması amaçlanmaktadır. Söz konusu hükümler, yeni Belediye Kanunu’nda ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

G. Belediyenin Organları

Belediye yönetiminin üç organı bulunmaktadır. Bunlar, doğrudan belediye sınırları içindeki halk tarafından seçilen belediye başkanı ve belediye meclisi ile belediye hizmet birimlerinin baş yöneticileri ve belediye meclisi tarafından seçilen üyelerden oluşan belediye encümenidir.²⁰⁶ Belediye başkanı belediyenin yürütme organı, belediye meclisi ve belediye encümeni ise karar organıdır.

1. Belediye Meclisi

a. 1580 Sayılı Kanuna Göre Belediye Meclisi

1580 sayılı mülga Kanun’da belediye meclisi ile ilgili hükümler “Belediye Meclisi” başlıklı 3’üncü faslında düzenlenmiştir. Belediyenin genel karar organı olan belediye meclisi, belde halkı tarafından seçilen üyelerden oluşur. Belediye meclisi üyeleri beş yıl için seçilirler. Belediye meclisinin üye sayısı, o beldenin nüfusuna göre değişir. Üye sayısı dokuzdan az elli beşten fazla olamaz.

²⁰⁴ “1. Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.

2. 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.

3. Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.” Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, m7.

²⁰⁵ http://www.belgene.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html, E.T. 01.06.2011

²⁰⁶ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, Mahalli İdareler, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2001, s.42.

Belediye meclisinin biri olağan, diğeri olağanüstü olmak üzere iki tür toplantısı vardır. Meclisin olağan toplantıları; ekim, şubat ve haziran aylarında olmak üzere üç kez yapılır. Belediye meclisine belediye başkanı başkanlık eder. Belediye meclisi kendisine, üyeleri arasından iki başkan vekili seçer.²⁰⁷ Meclis üye tamsayısının en az yarısında bir fazlasıyla toplanır. Toplantı yeter sayısının sağlandığı oturumlarda, mevcut üyenin çoğunluğu ile karar alınır. Oylarda eşitlik olduğu takdirde başkanın bulunduğu taraf tercih edilir. Meclis toplantılarında, tam sayısının yarısından fazlası sağlanamaz ise, başkan meclisi tatil eder ve en az üç gün sonra toplantıyla davet eder. İkinci toplantıda kaç üye olursa olsun görüşme yapılır ve mevcudun çoğunluğu ile karar verilir.²⁰⁸

Belediye meclisinin kararlarının bazıları, hiçbir yerin onayına gerek kalmadan doğrudan doğruya uygulanabilir nitelikte icraî kararlar olduğu halde bazıları, bütçede olduğu gibi, yetkili merciin onayını gerektiren tasdike bağlı karar niteliğindedir. Belediye meclislerinin kararlarını onaylayacak merciiler yerine göre Danıştay, Bakanlar Kurulu ya da çeşitli Bakanlıklar olabilmektedir.²⁰⁹ 1580 sayılı mülga Kanun'un 70'inci maddesinde belediye meclisinin görevleri sayılmış, 71'inci maddesinde ise hangi kararların mülki amir onayına tabi tutulduğu belirtilmiştir.

Belediye meclisinde bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok 30 gün olup, diğer toplantıların süresi 15 gündür. İşlerin bitmemesi halinde vali, sebeplerini İçişleri Bakanlığına bildirmek suretiyle ve 15 günü geçmemek üzere görüşme sürelerini uzatabilir. Belediye meclisindeki görüşmeler, kural olarak halka ve basına açıktır. Yalnız, belediye meclisi veya üye ya da üyeler tarafından yapılan teklif üzerine meclisin çoğunlukla vereceği karar üzerine gizli oturum yapılabilir. Meclis kararları 48 saat içinde, özet olarak belediye kapısına asılarak duyurulur.²¹⁰

Belediye meclisinin görevleri şu şekilde özetlenebilir:²¹¹

a. Bütçenin, kesin hesabın, belediye çalışma izlencesinin görüşülüp karara bağlanması,

²⁰⁷ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s.107.

²⁰⁸ Yayla, s.39.

²⁰⁹ Nadaroğlu, s.221.

²¹⁰ Yayla, 38.

²¹¹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.205.

b. Ek ödenek verilmesi, bütçede değişiklik ve aktarmalar yapılması, borç verme ve borç alma kararlarının verilmesi, belediye vergi ve resimleri ile ilgili tarifelerinin, bunlar dışında belediyece yerine getirilecek hizmetler karşılığında belediyelerce alınacak ücret tarifelerinin hazırlanması,

c. İmar planlarının, 3194 sayılı Kanun gereğince onaylanması,

d. Kentin gelişmesi için hazırlanacak imar planlarının, kanal, havagazı, su, elektrik ve aydınlatma tesislerinin gerçekleştirilmesine ilişkin işlerin yapılması,

e. Belediye adına verilecek ayrıcalıklarla ilgili sözleşmelerin yapılması,

f. Belediye kolluk yönetmeliklerinin incelenip onaylanması,

g. Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının kullanımına ilişkin kararların alınması.

Belediye meclisi, kanunların öngördüğü koşullar altında feshedilebilir. Belediye meclisinin fesih nedenleri, 1580 sayılı Kanun'un 307 sayılı Kanun ile değişik 53'üncü maddesinde düzenlenmiştir:²¹²

a. Belirli olağan ve olağan dışı toplantılar dışında toplanması,

b. Kanunen belli olan yerden başka bir yerde toplanması,

c. Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve bu halin belediye meclisine ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğratması,

d. Siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennide bulunması.

b. 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediye Meclisi

Belediyenin karar organı olan belediye meclisi, Belediye Kanunu'nun 17'nci maddesi uyarınca, 2972 Sayılı Mahalli idareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da gösterilen esas ve usullere göre belde halkı tarafından nisbi temsil esasına göre beş yılda bir seçilen üyelerden oluşmaktadır.

Belediye meclisi, "belediye tüzel kişiliğinin bir tür parlâmentosu, dolayısıyla genel karar organıdır."²¹³ Belediye meclisinin, bütçenin, kesin hesabın, belediyenin çalışma programının görüşülüp karara bağlanması, imar planlarının

²¹² Ayrıntılı bilgi ve örnek olaylar için bakınız: Turan Yıldırım, Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri, HUDER İstanbul Şubesi Yayın No:2, İstanbul, 1998, s.42-58.

²¹³ Nadaroğlu, s.219.

onaylanması, belediyenin menkul, gayrimenkul mallarının kullanılmasına ilişkin kararların verilmesi gibi önemli görevleri bulunmaktadır.

Meclis üyelerinin sayısı, belde, kasaba ya da kentin nüfus durumuna göre 9-55 arasında değişiklik göstermektedir.

Belediye meclisinin görevleri, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde belirtilmiştir:²¹⁴

“a. Stratejik plân 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 plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek.

d. Borçlanmaya karar vermek.

e. Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.

f. Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini 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 Kanununa tâbi 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.

²¹⁴ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.18.

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 mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

p. Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına karar vermek. Kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine karar vermek. Bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.

r. Fahrî hemşerilik payesi ve beratı vermek.

s. Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.

t. Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.

u. İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.”

5393 sayılı yeni Kanun, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun yürürlükte olduğu döneme göre belediye meclisinin görevlerinde önemli değişiklikler getirmiştir.²¹⁵

1580 sayılı Kanun’un 70’nci maddesinin 5’inci fıkrasında belirtilen ikrazlar ve istikrazlar, belediye meclisine borç alıp verme yetkisi vermektedir. Borç alıp verme süresi 25 yılı aşacaksa, 72’nci maddeye göre il idare kurulunun görüşü, vali ve Danıştay’ın da uygun görmesi gerekiyordu. 5393 sayılı Kanun’un “Belediye’nin

²¹⁵ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Harun Koçtepe, 5393 Sayılı Belediye Kanunuyla Belediye Meclisinin Görev ve Yetkilerinde Meydana Gelen Değişiklikler”, Belediye Dünyası, C.6, S.11, Kasım, 2005, s.42.

yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin (i) bendinde; “Borç almak, bağış kabul etmek” hükmü; “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddenin (d) bendinde “Borçlanmaya karar vermek” hükmü yer almaktadır. 68’inci maddesinde ise borçlanmanın usul ve esaslarına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Bu çerçevede yeni Kanun belediyelere borç verme imkânı vermemiştir. Ayrıca 25 yılı aşan borçlanmalara ilişkin prosedür kaldırılmış, yerine 68’inci maddeyle daha kapsamlı düzenlemeler getirilmiş, borçlanmanın türü ve niteliğine göre görüş alma ve onay hususunda İçişleri Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır.

Yeni Kanunla getirilen diğer bir değişiklik (i) bendinde yer alan gayrimenkul yatırım ortaklığıdır.²¹⁶

1580 sayılı Kanun’da taşınmazların satışı konusunda bir açıklık yokken, 5393 sayılı Kanun’da 18’inci maddenin (e) bendinde taşınmazın satışı, belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

5393 sayılı Kanun’un 18’inci maddesinin (l) bendinde, norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesi belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Oysaki yeni kanun öncesinde 190 sayılı KHK ile belediyelerin bu yetkileri Bakanlar Kurulu’na verilmişti.

1580 sayılı Kanun’dan farklı olarak, 5393 sayılı Kanun ile belediye meclisi sürekli görev yapan bir kurul haline gelmiştir. Diğer yandan 1580 sayılı Kanun’un 70’inci maddesinde belediye meclisinin görevleri sayılmış, 71’inci maddesinde de hangi kararların mülki amir onayına tabi olduğu belirtilmiştir. Bu kararlar, mülki amir tarafından onaylanmadığı takdirde belediye meclisinin itirazıyla idarî yargıda sonuçlandırılıyordu. Oysaki 5393 sayılı Kanun, merkezi idareye belediye meclisi kararları üzerinde idarî vesayet yetkisi tanımamıştır.²¹⁷ Ayrıca Valiye meclis kararlarını bir kez daha görüşülmek üzere meclise geri gönderme yetkisi ve kesinleşmiş olan kararların uygulanmasını erteleme yetkisi de tanınmamıştır. Vali ancak yürütmenin durdurulması talebi ile idarî yargıya başvurabilecek ve yürütmenin

²¹⁶ Dönemin İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Kadir Topbaş, Dubai Towers’ın, neden ihale yoluyla yaptırılmadığı eleştirilerine 5393 sayılı Kanun’un 18’inci maddesinin belediyelerin gayrimenkul yatırım ortaklığı kurmasına izin verdiği şeklinde karşılık vermiştir. www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/Haber.aspx?NewsID=11811 Erişim Tarihi 07.10.2011

²¹⁷ Koçtepe, s.44.

durdurulması talebi ile yargı organı tarafından kabul edilmesi durumunda meclis kararının uygulanmasını durdurabilecektir.

Yeni kanunun getirdiği diğer bir yenilik meclisin feshini gerektiren sebeplerin sınırlandırılmasıdır. Meclisin belirli olağan ve olağan dışı toplantılar dışında toplanması ve kanunen belli olmayan yerden başka yerde toplanması hususları belediye meclisinin fesih sebebi olmaktan çıkarılmıştır. Bu değişiklikle belediye meclislerine daha rahat çalışma ortamının sağlanması amaçlanmıştır.²¹⁸ Ancak belediye meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri gecikmeye uğrattırsa ya da belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirimini üzerine Danıştay'ın kararı ile meclis feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de talep eder. Danıştay bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar. Feshedilen meclisin yerine yenisi seçilir. Yeni seçilen meclis kalan süreyi tamamlar.²¹⁹

5393 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesi ile getirilen bir başka yenilik de, meclis kararlarının özetlerinin toplantıyı izleyen en geç yedi gün içerisinde halka duyurulmasıdır. Bu yolla kamuoyu denetiminin etkinleştirilmesi ve halkın yönetime katılmasının özendirilmesi amaçlanmaktadır.²²⁰

5393 sayılı Kanun ile belediye meclisinin "İhtisas Komisyonu" ve "Denetim Komisyonu" oluşturulması şartı getirilmiştir.

(1) İhtisas Komisyonları

İhtisas komisyonları Kanun'un 24'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Bu değişikliğin amacı, toplumsal birikimin belediyelere yansıtılması, diğer taraftan katılımın artırılması ve bu komisyonların etkinliğini sağlayacak bir yapıya kavuşturulmasıdır. Ayrıca ihtisas komisyonları yoluyla kararların tartışılarak alınması, kararların mecliste görüşülmeden önce komisyonlarda olgunlaştırılması ve ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınması amaçlanmaktadır.

²¹⁸ 5393 Sayılı Belediye Kanunu Gerekçesi, m.30.

²¹⁹ 5393 Sayılı Belediye Kanunu Gerekçesi, m.30.

²²⁰ 5393 Sayılı Belediye Kanunu Gerekçesi, m.23.

İmar ve bütçeye ilişkin konular hakkında meclis tarafından karar verilmeden önce ilgili komisyonlarda görüşülmesi gerekmektedir. Ancak meclis ihtisas komisyonlarının raporları doğrultusunda karar vermek zorunda değildir. Meclis komisyon raporunu aynen ya da değiştirerek karara bağlayabilir.²²¹

(2) Denetim Komisyonu

Denetim Komisyonu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 25'inci maddesinde düzenlenmiştir.²²² Bu yenilik ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerin denetimini yapmak üzere denetim komisyonu amaçlanmıştır. Denetim Komisyonları, belediye meclisi tarafından oluşturulmaktadır. Denetim komisyonları genel yetki ile donatılmamıştır. Görevleri belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap ve kayıt işlemlerinin denetimi ile sınırlıdır.²²³

Denetim Komisyonu çalışmasını en geç 45 gün içerisinde tamamlar. Bu sürenin kısaltılması mümkün iken, uzatılması söz konusu değildir.²²⁴ Kanun denetim komisyonlarında görevlendirilecek uzman kişilerin nitelikleri konusunda bir düzenleme getirmemiştir. Bu husus Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin "Komisyonlarda çalıştırılacak uzman kişiler" başlıklı 23'üncü maddesinde düzenlenmiştir.

²²¹ Hayrettin Güngör, Belediye Meclisi İhtisas ve Denetim Komisyonu'nun Oluşturulması ve Çalışması, Yerel Yönetim ve Denetim, c.10, S.11, Kasım, 2005, s.11.

²²² İl 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 kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.

Komisyon, belediye başkanı tarafından belediye binası içinde belirlenen yerde çalışır ve çalışmalarında kamu personelinin ve gerektiğinde diğer uzman kişilerden yararlanabilir.

...

Komisyon belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Bu istekler gecikmeksizin yerine getirilir.

Komisyon, çalışmasını kırk beş 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. 5393 sayılı Belediye Kanunu, m.25.

²²³ Murat Koca, Mahalli İdarelerin Denetimi, Belediye Dünyası, c.6, S.11, Kasım, 2005, s.20.

²²⁴ Güngör, s.13-14.

3. Belediye Başkanı

a. 1580 Sayılı Kanuna Göre Belediye Başkanı

1580 sayılı Kanun'un 89'uncu maddesi gereğince belediye başkanı kendi üyeleri arasından ya da dışarıdan (5) yıl süre ile seçebilmekteydi. Seçilen belediye başkanının göreve başlayabilmesi, vesayet organlarının onayına bağlıydı. 19.07.1963 tarih ve 307 sayılı Kanun'un çıkması üzerine, 89'uncu madde kaldırılarak belediye başkanlarının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi benimsenmiştir.

307 sayılı Kanun ile 1580 sayılı Kanun'un 89'uncu maddesi yürürlükten kaldırılmış, ancak 94 ve 95'inci maddelerin yürürlüğüne dokunulmamıştır. Buna göre belediye başkanlarının atama yolu ile işbaşına getirilebilmeleri mümkündür.²²⁵

Ülkemizde belediye başkanları seçimle göreve gelirken, bazı durumlarda Bakanlar Kurulunca saptanacak belediyelerin başkanlarının, atama ile işbaşına gelmesi yolu açık tutulmuştur. 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 94'üncü maddesinde "İcra vekilleri heyetince görülecek lüzum üzerine tespit edilecek bazı beldelerden vilayet merkezi olanların belediye reisleri mensup oldukları vilayet valileri tarafından nasb olunur ve Ankara'da Reislik Dahiliye Vekaletinin inhası ve Reisi Cumhur tasdikiyle vali ve kaymakamların uhdesine de tevdi olunabilir" hükmü yer almaktaydı.²²⁶ Bu düzenleme, Anayasaya ayrılık teşkil etmemiştir. Çünkü 1982 Anayasası mahalli idarelerin tanımını yaparken "karar organları" seçimle oluşturulan ibaresini kullanmaktadır. Dolayısıyla yürütme organı olan belediye başkanının seçim dışında atama ile de göreve getirilebilmesi yolu açık tutulmaktaydı. 5393 Sayılı Belediye Kanunu, belediye başkanının, ilgili kanunda yani 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da gösterilen esas ve usullere göre seçileceğini hüküm altına almıştır.

1580 sayılı Kanun gereği, belediye başkanı, görevi ile ilgili bir suçtan dolayı hakkında soruşturma, kovuşturma, ya da dava açılması durumunda İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırılabilir. Ayrıca belediye başkanının

²²⁵ Kanun 94 ve 95'inci maddeleri ile istisnai ve geçici olarak atanmış belediye başkanlığını da öngörmüştür. Buna göre, il merkezî olan beldelerde, bakanlar kurulu gerekli görürse, İçişleri Bakanlığınca; il merkezî olmayan yerlerde de valilerce belediye başkanı atanabilir veya bu şekilde atanmış başkanlar, başkanlıktan alınabilir. Ayrıca, aynı görev, İçişleri Bakanlığı'nın talebi ve Cumhurbaşkanının onayı ile vali ya da kaymakamlara da verilebilir. Yayla, s.45.

²²⁶ Fethi Aytaç, Açıklamalı Belediye Kanunu, 5.Baskı, Adalet Matbaacılık, Ankara, 1991, s.713.

başkanlıktan düşmesi aşağıdaki koşullardan birinin gerçekleşmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine, Danıştay'ın kararı ile olabilir (m.93):²²⁷

- a. Seçilme yeterliğini kaybetmesi,
- b. Görevini kötüye kullanmaktan dolayı mahkûm olması,
- c. Herhangi bir suçtan dolayı, en az 6 ay hapse mahkûm olması,
- d. Meclis'in belediye başkanı hakkında, yetersizlik kararı vermesi,
- e. Belediye meclisinin feshini gerektirecek eylem ve işlemlere katılması,
- f. Görevini özürsüz ve kesintisiz olarak 20 günden çok terk etmesi.

Belediye başkanının görevleri, 1580 sayılı Kanun'un 99 ve 100'üncü maddelerinde en büyük belediye amiri ve belediye meclisi sıfatıyla iki ayrı başlık altında düzenlenmiştir. Belediye başkanının görevleri, belediye amiri olarak;

a. Belediye kolluk görevlerinin yapılmasını sağlayacak mevzuatı uygulamak,

b. Belediye meclisinin, encümenin ve üst organların kararlarının gereğini yerine getirmek,

c. Belediye görevleri arasında bulunan yerel işleri yürütmek,

d. Belediyenin yerel nitelikteki esenlik, sağlık, bayındırlık, ekonomi ve düzenine ilişkin işlerini izler ve yerine getirmek,

Belediye temsilcisi olarak;

a. Belediye mallarını yönetmek,

b. Belediyenin gelir ve alacaklarını takip etmek,

c. Yetkili organ ve kurulların onayından geçmek koşulu ile, sözleşmeler yapmak; sulh, ibra ve bağışları kabul eder ve belediye adına işlemlerde bulunmak,

d. Mahkemelerde belediye tüzel kişiliğini temsil etmek,

e. Belediye bütçesinin ita amiri olarak gider evrakını ve tahakkuklarını onaylar, harcama buyruklarını imzalamaktır.

b. 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediye Başkanı

Belediye başkanı, 5393 Sayılı Belediye Kanununun 37'nci maddesine göre; belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir.

²²⁷ Şeref Gözübüyük, s.109.

Belediye Başkanı, belediye yönetiminin başı ve temsilcisi aynı zamanda yürütme organıdır.²²⁸ Belediye başkanı, halk tarafından çoğunluk usulü ile beş yıl için seçilmektedir. Belediye başkanları, 1963 yılına kadar belediye meclisleri tarafından seçilirken, 1963 yılından itibaren tek dereceli olarak halk tarafından seçilmeye başlanmıştır.²²⁹

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 46'ncı maddesi, belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılmaması durumunda, seçim yapıncaya kadar, belediye başkanlığına, büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılmasına izin vermektedir. Ancak görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliliğine sahip olması şarttır.

Belediye başkanlığının sona ermesi ile ilgili olarak, 5393 sayılı Kanun'un, 1580 sayılı Kanun'daki düzenlemeleri genel hatlarıyla koruduğu söylenebilir. Bu düzenlemeler 5353 sayılı Kanun'un 44'üncü maddesinde düzenlenmiştir.²³⁰

1580 sayılı Kanun'un 93'üncü maddesinde olduğu gibi, yeni Kanun'un 46'ncı maddesinde²³¹ de, belediye başkanının atama yoluyla belirlenmesi usulü yerel hizmetlerin devamı açısından bir tedbir olarak düşünülmüştür. Belediye başkanlığının istisnai durumlarda atanabilmesinin yolunu açan bu hükmün, Anayasa, kanun ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırılığı söz konusu değildir.

²²⁸ R.Cengiz Derdiman, *Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler*, Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, s.53.

²²⁹ Tortop, *Mahalli İdareler*, s.108.

²³⁰ "Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer.

Belediye başkanının;

a) Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi,
b) Seçilme yeterliğini kaybetmesi,
c) Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,
d) Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması,
Hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer." 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.44.

²³¹ "Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak;

a) Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan,
b) Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili seçer..." 5393 Sayılı Belediye Kanun, m.45.

Çünkü bu metinlerde yerel yönetimlerin sadece karar organlarının seçimle iş başına gelmesi esastır,²³² oysa belediye başkanı karar organı değil yürütme organıdır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesine göre belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:²³³

“a. Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

b. Belediyeyi stratejik plâna 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 organların 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, özörlölere yönelik hizmetleri yürütmek ve özörlölüler merkezini oluşturmak.

o. Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.

p. Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.”

²³² Anayasa (m.127/1); 5393 Sayılı Belediye Kanunu (m.3/a), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (m.3/2).

²³³ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.38.

Belediye Başkanının görev ve yetkileri yalnızca 5393 sayılı Kanun'un 38'inci maddesinde sayılanlarla sınırlı değildir. Kanun'un başka maddeleri de belediye başkanına birçok görev, yetki ve sorumluluklar vermektedir.²³⁴ 5393 sayılı Kanun, 1580 sayılı Kanun'a göre belediye başkanına daha fazla görev ve yetki vermekte, ayrıca bazı yetkilere açıklık getirilmektedir.

3. Belediye Encümeni

a. 1580 Sayılı Kanuna Göre Belediye Encümeni

1580 sayılı Kanun'un 77'nci maddesinde düzenlenen belediye encümeni, yürütme ve temsil organı olan başkanın yanında, bazı hazırlık işlemlerini yapan; kanunların belirttiği konularda kararlar alabilen; belediye meclisinin çalışmaması halinde onun görevini de geçici olarak yerine getirebilen karma bir müzakere ve karar organıdır.

Belediye encümeni, belediye başkanlığında belediye hizmet birimlerinin üst yöneticilerinden ve bunların yarısını geçmemek üzere belediye meclisince kendi içinden seçilecek üyelerden oluşur. Belediye encümeninde bulunacak üst yöneticiler arasında, yazı işleri, hesap işleri, sağlık işleri, fen işleri, veteriner, teftiş kurulu müdürleri gibi yöneticiler yer alır.²³⁵

Belediye encümeni kendiliğinden hiçbir konuyu ele alıp, karar veremez. Bütün bu işlemleri, ancak başkanın başvurusu üzerine yapabilir. Belediye başkanının encümen üzerinde etkili bir otoritesi vardır. Nitekim belediye başkanının, encümenin almış olduğu kararların mevzuata ve kamu yararına aykırı olduğu kanısına varması halinde, yürütülmesini ertelemek ve merkezi yönetimin idarî denetim sistemini işletmek yetkisi vardır.²³⁶

1580 sayılı Kanun'da belediye encümeninin görevleri 83'üncü maddede 10 fıkra ve bir ek fıkra halinde düzenlenmiştir:²³⁷

“a. Belediye başkanının hazırladığı bütçenin ilk incelemesini yapar,

²³⁴ Öner, “Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi”, s.159.

²³⁵ Şeref Gözübüyük, s.108.

²³⁶ Belediye başkanı, o yerin en büyük mülki amirine başvurarak, encümenin uygun bulmadığı işlerine idare kurulu önünde itiraz eder. Bu kurulun vereceği kararı kabul etmeyen başkan veya encümen, tebliğinden itibaren 15 gün içinde il idare kuruluna ya da Danıştay idare dairesine başvurabilir. Bu kurulların inceleme sonucunda vereceği kararlar ize kesindir. Duran, s.163.

²³⁷ Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.212-213.

b. Aylık gelir ve gider çizelgelerinin incelenmesi ve denetlenmesi, artırma ve eksiltme şartlaşmalarının, ihalelerin ve pazarlık kararlarının incelenmesi ve onaylanması, kesin hesap hakkında meclise görüş bildirmesi, muhasebe hesaplarının incelenmesi işlerini yapar,

c. Kamulaştırılacak yerler hakkında kamu yararı bulunup bulunmadığına karar verir,

d. Beklenmeyen giderlerle ilgili ödeneğin harcama yerlerini belirler,

e. Bütçede bir bölüm içindeki maddeler arasında aktarma yapabilir,

f. Belediye görevlerinin yapılması için uyarılan çıkarabilir,

g. Taşıt araçları, ücret tarifeleri iye zorunlu gereksinme maddelerine ilişkin narhları belirler,

h. Belediyenin taşınır mallarından gerekenlerin artırma ve satışa çıkarılması işlemini yapar,

i. Belediye cezalarını takdir eder,

j. Belediye memurlarının işe alınması, işten çıkarılması; yükseltme, ödüllendirme, cezalandırmalara ilişkin konuları karara bağlar,

k. Değişik özel yasalarla encümenlere verilmiş olan diğer görevleri yapar.”

b. 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediye yönetiminin ikinci derecede karar ve danışma organıdır.²³⁸ Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde ise, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır.²³⁹

5393 sayılı Kanun’da belediye encümenin oluşumu iki yapıya uygun olarak düzenlenmiştir. Bu düzenleme Türkiye’de birçok küçük nüfuslu ve personel sayısı az olan belediyeler açısından isabetli olmuştur.

²³⁸ Eryılmaz, s.142.

²³⁹ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.33.

Diğer yandan, encümenin oluşumunda, encümene katılacak olan birim amirleriyle seçilmiş üyelerin sayısı eşitlenmiştir. Ancak belediye encümenine, daire baş amirlerinin üye olarak katılması 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde yerel yönetimler için "Karar organları seçimle oluşturulan" ibaresine aykırılık teşkil etmektedir.²⁴⁰ Çünkü encümenin görüş bildirme görevlerinin yanı sıra icrai kararlar alma görev ve yetkisi de bulunmaktadır. Üstelik encümen kararları üzerinde merkezi idarenin herhangi bir idarî vesayet yetkisi bulunmamaktadır.²⁴¹

Belediye başkanının katılamadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

Belediye encümeni, belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçeyi incelemek, kamulaştırma kararı vermek, belediyelere verilen görevlerin yapılmasını sağlamak için belediye emirleri çıkarmak, bu emirlere ve yasaklara uymayanlar için verilecek belediye cezalarını takdir etmek gibi görevleri yerine getirmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 34'üncü maddesine göre, belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:²⁴²

"a. Stratejik plân 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 sınıflandırmanın 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.

²⁴⁰ Günday, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s.41.

²⁴¹ Giritli, Bilgen ve Akgüner, s.267.

²⁴² 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.34.

h. Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.

i. Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.”

1580 sayılı Kanun’un 83’üncü maddesinde düzenlenen encümenin görevleri ile karşılaştırıldığında, belediye memurlarının atama, terfi, cezalandırma ve taltifleri, azil ya da emekliye sevk edilmeleri hakkında belediye başkanından gelecek tekliflerin belediye encümenince incelenmesi ve karara bağlanmasına ilişkin 10’uncu fıkrasının, yeni kanunda yer almadığı görülmektedir. Ayrıca Kamu İhale Kanunu ile mal ve hizmet alımı ile yapım işlerindeki görev ve yetkisi de ortadan kaldırılarak, encümenin belediye personeli konusunda işlevsiz kılınması sağlanmıştır.

Belediye encümeni, 5393 sayılı Kanun’un 34/f maddesinde yer alan ve 1580 sayılı Kanun’da encümenin görevleri arasında sayılmayan bir husus “Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek” konusunda yetkili kılınmıştır.

5393 sayılı Kanun’da yeniden düzenlenen encümenin görev ve yetkileri incelendiğinde, encümenin yürütme organı olma özelliği daha fazla ön plana çıkarılmıştır. 1580 sayılı Kanun’da öngörülen encümenin meclis yerine karar alma yetkisi tümüyle kaldırılmış, karar organı olan meclis ile yürütme organı olan encümen arasındaki ayırım netleştirilmiştir.²⁴³

H. Belediyelerin Mali Yapısı

Belediyelere verilen görevlerin etkin şekilde yerine getirilmesi bunların mali açıdan güçlü olmasıyla yakından ilgilidir. 1982 Anayasası’nın 127’nci maddesinde yerel yönetimlere “görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmü yer almaktadır. Ancak, bugün için belediyelerin yeterli mali imkânlarla sahip olduğunu söylemek güçtür. “Belediyenin Mali Yapısı” başlığı altında belediyelerin gelir ve giderleri ile bütçesi konularına yer verilecektir.

1. Belediyelerin Gelirleri

1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 110’uncu maddesinde “Belediyenin Varidatı” başlığı altında düzenlenen belediye gelirleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 9’uncu maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

a. Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.

²⁴³ 5393 Sayılı Belediye Kanunu Gerekçesi, m.34.

- 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.
- 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 gelirler.” şeklinde düzenlenmiştir. Bu maddenin gerekçesinde; “Anayasanın 127’nci maddesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 9’uncu maddesinde²⁴⁴ getirilen ilkelere uygun olarak belediyelere sorumlulukları ile orantılı gelir sağlayacak kaynaklar sayılmaktadır. Bu maddede sayılan gelir kaynaklarının oran ve miktarları ise ilgili kanunlarda ayrıntılı olarak düzenlenmektedir.” ifadeleri yer almaktadır.²⁴⁵

Ancak alt başlıklarda da anlatılacağı gibi, 5393 sayılı Kanun’da belediyeler idarî ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmakla birlikte mali özerkliği gerçekleştirecek kurumsal yapılanmaya gidilmemiştir. Nitekim 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 110’uncu maddesinde “Belediyenin Varidatı” başlığı altında sayılan gelirlere, yeni Kanun’da ilave bir kalem eklenmemiştir. Ancak 5393 sayılı

²⁴⁴ “1-Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.

2-Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3-Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

4-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 taşınmalıdır.

5- 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.

6-Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

7-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 hâlel getirmeyecektir.

8-Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.” Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, m.9.

²⁴⁵ 5393 Sayılı Belediye Kanunu Gerekçesi, m.59.

Kanun'un yürürlük tarihinden önceye rasgelen 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 2380 sayılı belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da bazı düzenlemeler yapılmıştır.²⁴⁶

Belediyelerin gelir kaynakları; belediyelerin öz gelirleri, belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, devlet yardımları ve fonlar, borçlanma, belediye şirketleri ve belediyenin diğer gelirleri başlıkları altında incelenecektir.

a. Belediye Özkaynakları

Belediyelerin öz gelirleri, vergiler, harçlar ve harcamalara katılma paylarından oluşmaktadır. Belediyelerin özkaynakları, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 1'nci kısmında düzenlenmiştir. Belediyeler, ilan ve reklâm, eğlence, haberleşme, elektrik ve havagazı tüketim, yangın sigortası, emlak vergisi, çevre temizlik vergisi gibi vergileri toplama yetkisine sahiptir.

Belediyenin başka bir geliri olan belediye harçları ise 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 2'nci kısmında düzenlenmiştir. Bunlar kısaca tatil günlerinde çalışma ruhsatı, işgal, kaynak suları, tellallık, hayvan kesimi muayene ve denetimi, ölçü ve tartı aletleri muayene, iş yeri açma izni harcı gibi harçlardır. Ayrıca belediyeler, yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma paylarını da tahsil etmeye yetkilidir.²⁴⁷

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 3'üncü kısmında ise harcamalara katılma payları düzenlenmiş olup, bunlar belediyelerin yol, su, kanalizasyon, harcamaları için öngörülmüştür. Söz konusu kanunda vergi ve harç miktarlarını artırma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir.

b. Genel Bütçe Vergi Payları

Belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri toplamından belirli miktarda bir pay verilmektedir. Bu payın bir kısmı belediyelere dağıtılmakta, bir kısmı belediyeler fonuna aktarılmakta, geri kalan bölümü ise, mahalli idareler fonuna yatırılmaktadır. Fonların yönetimi merkezi idare kuruluşlarına yatırılmaktadır. Söz konusu fonların yönetimi merkezi idare kuruluşlarına aittir. Bu fonlardan belirli esaslara göre, belediyelere yardım yapılmaktadır.²⁴⁸

²⁴⁶ Öner, s.195.

²⁴⁷ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, s.325-334.

²⁴⁸ Eryılmaz, s.144.

Bu konudaki yasal düzenlemeler 2008 yılına kadar 02.02.1981 tarih ve 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”da belirlenmekteydi. Belediyelere aktarılan paylar 1989 yılına kadar nüfus ölçütüne göre dağıtılmıştır. Bu husus, 1989 yılında yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenleme ile payların dağıtımı belediyelerin nüfusu, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları ve turistik durumları göz önünde bulundurularak İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nın birlikte tespit edecekleri ve Başbakanlıkça uygun görülecek esas ve usuller çerçevesinde yapılması öngörülmüştür.²⁴⁹

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden belediyelere aktarılan pay oranı incelendiğinde, her geçen yıl azalmış olduğu gözlenmiştir. Bu oran 1981’de %10.30, 1984’te %7.15, 1985’te %8.15, 1986’dan 1994’a kadar % 9.25 olarak belirlenmiştir. 1995’te % 8.55 olarak belirlenen pay, 1996’da % 9.25 olarak uygulanmıştır. 21 Şubat 2001 tarih ve 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun’un 3’üncü maddesi gereği 2002 yılından geçerli olmak üzere genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan pay oranı %6 olarak değiştirilmiştir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden belediyelere aktarılan payların azalması ya da oranlarının sürekli olarak değiştirilmesi, belediyelerin görevlerini yerine getirmelerini olumsuz etkilemektedir.²⁵⁰

15.07.2008 tarihinde 02.02.1981 tarih ve 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” yürürlükten kaldırılmıştır.²⁵¹ 02.07.2008 tarihinde 5779 Sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir. 5779 sayılı Kanun belediyelere aktarılan pay oranını; büyükşehir dışındaki belediyelere % 2,85, büyükşehir ilçe belediyelerine %2.50 olarak belirlemiştir.²⁵² Kanun’un 3’üncü maddesine göre ise “Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 5’i ile genel bütçe

²⁴⁹ Ulusoy ve Akdemir, s.240.

²⁵⁰ Hüseyin Çağatay, “Belediye Gelirlerinin Tarihsel Gelişimi ve 2005 Yılında Artırılan Belediye Gelirleri”, YAYED-Memleket Mevzuat, sayı:1, Temmuz. 2005, s.39.

²⁵¹ <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/538.html>, E.T.10.10.2011.

²⁵² 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, m.2.

vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.”²⁵³

c. Devlet Yardımları ve Fonlar

Devletin belediyelere yardımı, çeşitli başkanlıkların bütçelerin belediyelere yaptığı genel amaçlı ve özel amaçlı yardımlardan oluşmaktadır.²⁵⁴ Belediyelerin gelirlerinin önemli bölümü genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve devlet yardımlarından oluşmaktadır.

Bu yardımlar merkezi yönetim tarafından belediyelerin gelir yetersizliklerini gidermek ve mali yapılarını güçlendirmek maksadıyla, genel yardımlar olabileceği gibi belirli bir hizmetin yerine getirilmesi için gerekli olan tesislerin yapımı için verilen ve ancak o iş için harcanabilen özel amaçlı yardımlar da olabilir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9'uncu maddesinin 7'nci fıkrasında; merkezi yönetim tarafından belediyelere yapılan yardımların genel amaçlı yardımlar olması, mali özerkliğin gerçekleşme koşulları açısından önemli hususlardandır. Türkiye'deki mevcut uygulamalar daha çok özel amaçlı yardımlar şeklinde tezahür ettiğinden, şartın bu hükmüyle çelişir durumdadır. Yapılan yardımların çoğunlukla tahsisli olmasında; belediyenin kaynaklarının etkin ve verimli kullanmayarak, kaynak israfında bulunduklarına dair merkezi yönetim tarafından genel olarak kabul edilen yargının da payı vardır. Merkezi yönetim ile belediyeler arasında var olan güven sorununun aşılması bu sorun gibi başka birçok sorunun çözülmesi açısından önemlidir.

d. Borçlanma

5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde iç ve dış borçlanma olarak düzenlenen borçlanma belediyenin olağanüstü gelirler tanımına giren en uygun gelir kaynağıdır. Olağanüstü gelir olarak tanımlanmasının sebebi; diğer gelirler sürekli ve düzenli iken borçlanma gelirleri geçici ve geri ödemesi olan niteliktedir. Borçlanma, cari harcamalar için değil yatırım harcamaları için kullanılacaktır.

Küreselleşme sonucu meydana gelen hızlı kentleşme ve demokratik gelişmeler, belediyelerin hizmetlerinin niteliğinde ve niceliğinde artışa sebep

²⁵³ 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, m.3.

²⁵⁴ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, s.336-337.

olmuştur. Ayrıca, kentlerin altyapı projelerini, mevcut kaynaklardan gerçekleştirmek mümkün olmamaktadır. Burada belediyelerin halkın hizmet taleplerini yerine getirebilmesi açısından borçlanma zaman zaman zorunlu hale gelmektedir.

Belediyelerin dış borçlanması ve tahvil ihracı, sadece yatırım programında yer alan projelerle sınırlandırılmakta; iç borçlanmaya karar verme yetkisi bütçe gelirine bağlanarak, bütçe gelirinin % 10'una kadar olan iç borçlanmaların meclis kararı, % 10'un üzerindeki borçlanmaların ise meclisin vereceği kararın İçişleri Bakanlığı onayı ile yapılması öngörülmektedir.²⁵⁵

e. Belediye Şirketleri

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda, belediye şirketleri konusunda açık bir hüküm bulunmamakla birlikte, belediyelerin kurduğu teşebbüsler uygulamada farklı isimlerle anılmakta idi. Söz konusu Kanun'un 19/1'inci maddesinde şu şekilde belirtilmiştir: "Belediye idareleri, kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belediye sakinleri müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsünü icra ederler."

5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesi, bu teşebbüslerin adını şirket olarak belirtmiştir. Belediye şirketlerine, kamu iktisadi teşebbüslerinden (KİT) etkilenilerek belediye iktisadi teşebbüsleri (BİT) denilmektedir.²⁵⁶ 5393 sayılı Kanun, 1580 sayılı Kanun'dan farklı olarak belediyelere yalnızca kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilme yetkisi vermektedir. Bununla şirket kuruluşunun disiplin altına, alınması ve haksız rekabete yol açılmasının engellenmesi amaçlanmaktadır.

Yeni kanun bu maddeyle belediyeleri, eski kanunda olduğu gibi, şirket kurmaya veya şirkete ortak olmaya teşvik etmektedir.²⁵⁷ Belediyeleri şirket kumaya teşvik edecek birçok neden vardır:²⁵⁸

* Devlet ve kamu iktisadi teşebbüslerinin üstlenmediği temel ihtiyaç maddelerinin makul fiyatla yerel tüketicilere sağlanması istemi; et, su, ekmek, un,

²⁵⁵ 5393 sayılı Belediye Kanunu, m.68.

²⁵⁶ Hamza Güneş, "Belediye Şirketleri", *Yerel Yönetim ve Denetim*, c.10, sayı:7 Temmuz 2005, s.30.

²⁵⁷ Aşgın, s.134.

²⁵⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. Hamza Güneş, "Belediye Şirketleri", *Yerel Yönetim ve Denetim*, C.10, S.7, Temmuz, 2005, s.30; Ahmet Berk, "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri", *Sayıştay Dergisi*, S.49, s.55 vd. <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m2.pdf>, E.T. 20.6.2011.

şeker ve kömür gibi ihtiyaçların temini için tanzim satış mağazaları, fabrikalar ve işletmeler açması,

* Belediyelerin tabi olduğu ücret rejimi nitelikli elemanlar istihdam etme imkânı vermediğinden kurulan şirketlerin yönetim kademelerine getirilen nitelikli elemanlara ek gelir olanaklar sunması,

* Belediye iktidarının mensup olduğu partinin yerel kadrolarına ve yandaşlarına istihdam sağlamak için şirket kurmaları veya kurulan şirketleri bu amaçla kullanmaları,

* Özel hukuka tabi belediye şirketlerinin borçlanma konusunda belediyelere oranla daha serbest hareket edebiliyor olması ve belediyelerin kredi temininde şirketlerini aracı olarak kullanabilmesi,

* Otopark, iş hanları, oteller, içme ve maden suları tesisleri yapıp işletmek gibi faaliyetlerde bulunarak finansman ve ek gelir sağlama isteği,

* Yerel idareciler şirketler kurup belediye hizmetlerini bu şirketler aracılığıyla yerine getirme yoluyla merkezi yönetimin (Bakanlıklar, Sayıştay vb.) denetinden kaçmak ve mali açıdan özerk olma isteğidir.

f. Belediyenin Diğer Gelirleri

Yukarıda sayılan belediye gelirlerinin yanı sıra, belediyeler taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden gelir elde edebilirler. Belediye meclisi tarafından belirlenen tarifelere göre hizmet karşılığı ücretler gelir olarak kaydedilir. Faiz ve belediyelerin yetkili oldukları konularda yapılan yanlış uygulamalar nedeniyle kesilen para cezaları da söz konusu gelir kaynakları içerisinde yer almaktadır.

Belediyelerin diğer gelirleri, 2464 sayılı Kanun ile sağlanan vergi, harç, harcama katılma payı dışında, hizmet gereği alınan ücretler, müze giriş ücretlerinden ve madenlerden verilen paylardır. Ayrıca, şehir içi ulaşım, kaplıca, plaj, hamam, fırın, lokanta, hastane, eczane, değirmen gibi teşebbüslerden belediye ait taşınır-taşınmaz malların satılması veya kiralanmasından elde edilen gelirler, para cezaları, yardımlar ve bağışlar yoluyla elde edilen gelirleri de belirtmek gerekir.²⁵⁹

²⁵⁹ Kalabalık, Yerel Yönetimlerin İdarî Özerkliği, s.591.

g. Belediyelerin Giderleri

Belediyelerin giderleri; üstlendiği görevleri yerine getirmek üzere yaptığı giderlerle, bu amaçla görev yapan teşkilatlarına ve personeline yaptığı ödemelerden oluşmaktadır.²⁶⁰ Ancak belediye giderleri belediye halkının hizmet taleplerinin artmasıyla birlikte sürekli olarak artmakta ve belediye gelirleri, bu giderleri karşılamada oldukça yetersiz kalmaktadır.

Belediyenin giderleriyle ilgili düzenleme 1580 sayılı Kanun'un 117 ve 118'inci maddelerinde belirtilmiştir. Bu giderler isteğe bağlı ve zorunlu olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Kanun'a göre isteğe bağlı harcamalar, zorunlu giderler karşılandıktan sonra kullanılabilecekti.

Belediye giderleri, belediyenin görevlerini yerine getirebilmek için yaptıkları harcamalar ile personel giderlerine ayrılan harcamalardan oluşmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanun'un 60'ıncı maddesinde ise belediye giderleri şu şekilde düzenlenmiştir:²⁶¹

“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.

²⁶⁰ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, s.168.

²⁶¹ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.60.

- 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.
- r. Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
- s. İmar düzenleme giderleri.
- t. Her türlü proje giderleri.”

Kanun’un bu maddesinde belirtilen temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri, dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özörlölere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri ile sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderleri belediyelere tanına yeni hizmet türlerindendir.²⁶²

2. Belediye Bütçesi

Belediye bütçesi, belediyenin gelir ve gider tahminlerini gösteren ve belediye gelirlerinin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir belediye meclis kararıdır.²⁶³ Bununla ilgili uygulamaların nasıl yapılacağı ise 1580 Sayılı Kanun’da Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü’nde ve Belediyelerin Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğı’nde gösterilmiştir.²⁶⁴

Belediye bütçesi, 1580 sayılı Kanun’un 119’uncu maddesinde “Belediyenin her yılın Ocak ayı başından ertesi yılın Aralık ayı sonuna kadar bir yıla ait gelir ve

²⁶² Öner, s.210.

²⁶³ Tortop, *Mahalli İdareler*, s.114.

²⁶⁴ Nuri Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, TODAİE Yayınları, No:263, Ankara, 1996, s.128.

giderini gösteren, belediye gelirlerinin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalarına izin veren bir tasarruf” şeklinde tanımlanmıştır. Kanun’un 120’nci ve devamı maddelerinde bütçenin hazırlanması ve kabulüyle ilgili usul ve esaslar düzenlenmiştir.

1580 sayılı Kanun’a göre, belediye başkanı tarafından mali işlerden sorumlu görevlilerin yardımıyla hazırlanan bütçe, gerekçesi ile birlikte belediye encümenine sunulur. Encümenin bütçeyi incelemesinin ardından, belediye başkanı son şeklini verir ve bütçeyi görüşülmesi ve kabulü için meclise, meclis tarafından da en büyük mülki amire gönderilir. Mülki amirin, onay kararını bir hafta içerisinde vermesi gerekir. Bu süreç içerisinde onaylanmayan bütçe kesinleşir. Mülki amirin, bütçede yapacağı değişiklikler aleyhine, belediye meclisi yargı yoluna başvurabilir. Kesinleşen bütçenin bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir.²⁶⁵

Bütçe ile ilgili düzenleme 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nda ise, Kanun’un 61 ve 66’ncı maddeleri arasında “Belediye Bütçesi” başlığı altında düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, belediyenin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini göstermekte, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin vermektedir. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludurlar.

Belediye Başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayının birinci gününden önce belediye encümenine sunulmakta ve İçişleri Bakanlığı’na gönderilmektedir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide etmekte ve Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirilmektedir. Belediye Encümeni, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunmaktadır. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul etmektedir. Ancak meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girmektedir.

²⁶⁵ Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.319; Aşgın. 140.

1580 sayılı Kanun'da bütçenin kesinleşmesi için öngörülen mülki amirin onayı ile ilgili hükme 5393 sayılı Kanun'da yer verilmemiştir. Belediye başkanı tarafından stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlanacak bütçe, encümen ve mecliste görüşülerek kabul edilecektir. Buna göre belediye bütçesine ilişkin mahallin en büyük mülki amirinin onay makamı olma durumu sona ermiş, yalnızca hukuka uygunluk denetimi için yargıya gitme hakkı düzenlenmiştir. Sonuç olarak 5393 sayılı Kanun bütçenin onaylanması ile ilgili idarî vesayet yetkisine son vermiştir.

I. Belediyelerin Merkezi İdare İle İlişkileri

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler hem anayasa hem de çeşitli kanuni düzenlemeler ile belirlenmektedir. 1982 Anayasası'nın 123'üncü maddesi "İdare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir." dedikten sonra 127'nci madde de "Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir." ve "Merkezi idare, 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, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir." şeklinde bir düzenlemeye gitmiştir. Anayasaya göre belediyelerin merkezi idare ile olan ilişkilerinde vesayet denetimi önemli bir yere sahip bulunmaktadır.

Anayasada yer alan bu ilkeler doğrultusunda hiçbir kamu kuruluşu kendiliğinden ortaya çıkamaz ve bazı kamu görevlerini yerine getiremez. Ancak bunlar yasal dayanakla yerine getirilebilir. Bu anlayış, hukuk devleti anlayışının gereklerinden biri olan yasal yönetim, doğrultusunda kamu yönetimini oluşturulan kuruluşların görev ve yetkilerinin yerine getirebilmesi için yasal dayanağının bulunması gerekmektedir. Dolayısıyla Anayasa'nın bu hükmü karşısında merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde uygulayacağı denetimin kanunla düzenlenmesi gerektiği açıkça ortaya koyulmaktadır. Bu nedenle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ilk fıkrasında yer alan, özerk yerel yönetimler üzerinde ancak anayasa ve kanunlarda belirlenmiş durumlar ve yöntemlerle denetim gerçekleştirileceği ifadesiyle Anayasa'daki bu düzenlemeyle arasında herhangi bir aykırılık söz konusu değildir.

Ancak Anayasa’da öngörülen denetimin amacı olarak ifade edilen toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda öngörülen denetim amacıyla farklılık söz konusudur. Çünkü Anayasa’da öngörülen denetimin amacı doğrultusunda “yerindelik denetim”inin yapılabileceği ifade edilirken Özerklik Şartı’nda öngörülen denetim amacı ise “hukuka uygunluk” olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla Şart’ta yer alan denetim amacıyla Anayasa’da öngörülen denetim amacı arasında bir uyum olduğunu söylemek de söz konusu değildir.

Yerel özerkliğin yerel organların merkezle olan ilişkileri ve halkla olan ilişkileri olmak üzere iki yönü bulunmaktadır. Yerel birimlerin bu ilişkilerinde merkezi yönetimden tamamen bağımsız olmaları beklenemez. Önemli olan yerel birimlerin yerel hizmetleri ve kendi işlerini, merkezi yönetimin baskısı olmadan kendi organları, mali kaynakları ve imkânlarıyla görebilmeleridir. Bunun için geniş bir özerklikten yararlanmaları, seçilmiş bir organ olarak halkı temsil edebilmeleri, karar alma ve uygulama imkânlarına sahip olmaları gerekmektedir.²⁶⁶

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 2’nci maddesinde “Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır.” ifadesi yer almaktadır. Bu kapsamda yapılan düzenleme 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 3’üncü maddesinde “Belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğidir.” şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Çalışmanın özü olan belediyelerin “idarî ve mali özerkliği” bu kısımda idarî ve mali ilişkiler başlıkları altında incelenecektir.

1. İdarî İlişkiler

Merkezi idare ile belediyeler arasındaki idarî ilişkilerde “İdarenin bütünlüğü ilkesi” gereği, merkezi idarenin vesayet denetimi yetkisi bulunmaktadır. Vesayet denetimi “yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki, başka bir idarî kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesidir.”²⁶⁷ Vesayet denetimi, merkezi idare tarafından belediyelerin organları ve işlemleri üzerinde

²⁶⁶ Selçuk Yalçındağ, Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.1, S.2, Mart, 1992, s.3.

²⁶⁷ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s.230.

yapılmaktadır. Bu denetim yapılırken, hukukilik denetiminin dışına çıkılarak yerindelik denetiminin yapılması, vesayet denetiminin yapısına ters düşmektedir.

Bütün ülkelerde merkezi idare tarafından uygulanan yönetsel gözetim ve denetim, Türkiye’de uzun yıllar yerel yönetimleri, dolayısıyla belediyeleri, merkezi yönetime bağlı kalmalarını sağlamak yönündeki bir anlayış çerçevesinde gerçekleşmiştir. Oysa bu denetim yetkisi; öğretici, yol gösterici, geliştirici ve danışmanlık niteliğinde, daha çağdaş ve yapıcı bir şekilde ele alınıp uygulanmaya aktarılması durumunda, yerel demokratik değerlerin korunması ve yerel hizmetlerin yerindelik ilkesine uygun gerçekleşmesi sağlanabilecektir.²⁶⁸

Son yasal değişiklikler yapıncaya kadar 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 tutulmuştur. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler üzerindeki bu denetim kaldırılmaya çalışılmıştır. Kanun, belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için kesinleşmesini ve kesinleşme tarihinden itibaren en geç yedi gün içerisinde mahallin en büyük mülki idare amirine göndermesini yeterli görmektedir. Mülki idare amiri kendisine gönderilen meclis kararlarına karşı ancak idarî yargıda dava açabilecektir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin mali işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerinin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetleneceğini öngörmüştür. Böylece İçişleri Bakanlığı da vesayet denetimine yetkili kılınmıştır. Bunun yanında belediyenin eylem ve işlemleri üzerinde mülkiye müfettişlerinin, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulunun, Mahalli İdareler Kontrolörlerinin denetleme yetkisi devam etmektedir. Belediye Başkanının görevden alınması ve belediye meclisinin feshedilmesine Danıştay tarafından karar verilirken, hakkında soruşturma açılan belediye başkanı İçişleri Bakanı tarafından görevinden uzaklaştırılabilmektedir.²⁶⁹

²⁶⁸ Öner, Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal ve Ekonomik Analizi, Türk İdare Dergisi, Y.69, S.414, Mart, 1997, s.223.

²⁶⁹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.355-358.

2. Mali İlişkiler

Yerel yönetimlerin özerkliğinin en önemli şartlarından birisi, yeterli malî kaynaklara sahip olmasıdır. Malî açıdan merkezi yönetime bağımlı bir yerel yönetimin özerkliğinden söz edilemez. Dolayısıyla yerel yönetim birimlerinin yerel yönetim hizmetlerini yerine getirebilecek nitelikte ve sürekli gelir kaynaklarına sahip bulunması gerekmektedir.²⁷⁰ Belediyelerin, görevlerini etkin ve verimli şekilde yerine getirmelerine imkân sağlayacak malî imkândan yoksun bulunmaları en önemli sorunların başında gelmektedir.

Gerek 1961 Anayasası'nda gerekse 1982 Anayasası'nda “Mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” ifadesi yer almakla birlikte, günümüzde belediyeler yeterli mali yapıya kavuşturulamamıştır.

Hükümetler, genellikle, belediye yönetimlerinin kendi siyasi partilerinde olduğu zaman, kaynak ve yetki bakımından güçlendirici bir politika yürütmekte, aksi durumlarda ise, daraltıcı ve idarî vesayet denetimini “siyasi” gayeler için kullanıcı bir tavır sergilemektedirler.²⁷¹

Ülke kaynaklarının merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki bölüşümü, ülkeler arasında, çeşitli farklılıklar taşımaktadır. Özellikle federal yönetim sistemine sahip ülkelerde, yerel yönetimler mali açıdan daha çok özerkliğe ve aynı zamanda belirli sınırlar içinde vergi koyabilme yetkisine sahip bulunmaktadır.²⁷² Ülkemizde ise yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını oluşturmak için vergi koyma yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla, belediyelerin yerel hizmetleri nitelik ve nicelik olarak sürekli artma eğilimindeyken, bu hizmetleri karşılayacak malî kaynaklarını artırma imkân ve yetkisi bulunmamaktadır. Bugün itibariyle belediyelerimizin büyük bir çoğunluğu, personel giderlerini bile karşılamaktan yoksun, borçlarını ödeyemez bir durumda, devletten yardım almaya çalışmaktadır.

VII. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye'de Belediye Yönetiminde Uygulanma Düzeyi

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalayarak onaylayan Türkiye, Şart'ın bazı madde ve paragraflarına çekince koymuştur. Şart'ın kapsadığı ilke ve

²⁷⁰ Görmez, Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine, Yeni Türkiye, S.4 Mayıs, 1995, s.330.

²⁷¹ Eryılmaz, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1997, s.25.

²⁷² Öner, Türkiye'de Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal ve Ekonomik Analizi, s.218.

konuların, yerel yönetimlerimiz içinde işlevsel açıdan en önemli birim olan belediyelerde hangi alanlarda uygulama alanı bulduğu ve şarta uygunluk açısından hangi düzenlemelerin yapılması gerektiği önem arz etmektedir. Belediyelerimizin daha demokratik bir yapıya kavuşturulması, bu evrensel ilkelerin hayata geçirilmesi ile kolaylaşacaktır.

Yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organlarıyla dışarıdan hiçbir müdahale olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliği kazandırmaktadır. Yerel özerklik ve yerel demokrasi işte bu özelliklerin bir sonucu olarak ortaya çıkan kavramlardır. Yerel özerklik, bir topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organlarıyla görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir.²⁷³ Yerel özerklik, yerel yönetimleri, kendi temel kurallarını koyma, kendi faaliyetlerini istediği şekilde yürütebilme, merkezi yönetimin yerel işlere karışmasını önleyebilme, kendi yerel kaynaklarını oluşturabilme ve yerel halkın refah ve mutluluğuna katkıda bulunabilmek gibi alanlarda yetkilendirmeyi ve güçlendirmeyi amaçlamaktadır.²⁷⁴

Türkiye tarafından çekince konulan Şart'ın 6'ncı maddesinin 1'nci paragrafına göre, "Yasa ile düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel getirmemek şartıyla yerel otoriteler, kendi iç idarî örgütlenmelerini yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir." Yerel yönetimlerimiz, kanunların belirlediği sınırlar içinde olmak şartıyla yönetsel yapılarını oluşturmaktadırlar.²⁷⁵ 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 48'inci maddesine göre, belediye teşkilatı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro sistemine 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.

²⁷³ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.49.

²⁷⁴ Yıldırım, s.149.

²⁷⁵ Zengin, s.199.

Kanunun bu düzenlemesine dayalı olarak her belediye kendi ihtiyaçlarına ve yapısına uygun olarak farklı biçimde örgütlenmiştir.

Zorunlu olmadığı halde Türkiye tarafından onaylanan Şart'ın 7'nci maddesinin 2'nci paragrafı, seçilmiş temsilcilerin sosyal ve mali haklarıyla ilgilidir. Buna göre “yerel seçilmiş temsilcilerin görevlerini yerine getirirken yapacakları masrafları tazmin edilecek, ayrıca kaybı, ödeneği ve sosyal sigorta primleri ödenecektir.” Ülkemizde belediye başkanlarına ödenek verilmekte ve sosyal güvenlik hakkı sağlanmaktadır. Bunun yanında belediyelerde belediye meclisi üyelerine huzur hakkı verilmektedir. Ancak, belediye meclis üyelerinin sosyal güvencesi yoktur.²⁷⁶ Yapılacak yasal değişiklik ile belediye meclis üyelerinin de Şart'a uygun olarak sosyal güvenceye kavuşturulması sağlanmalıdır.

Yine zorunlu olmadığı halde Türkiye tarafından kabul edilen Şart'ın 4'üncü maddesinin 3'ncü paragrafı önemli bir ilke olan subsidiarite ilkesini içermektedir. Buna göre “kamu hizmetleri genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan birimlerce yerine getirilecektir.” Böylece her hizmetin merkezden planlanması, finansmanı ve yürütülmesi önlenerek hizmette verimlilik, ekonomiklik ve sürat sağlanacaktır. Bu ilke, ülkemizde ilk defa Başbakanlık tarafından 28 Ocak 1992 tarihli genelgede yer almıştır. Bunun ön adımı olarak da aynı genelge ile yurtda il ve ilçe meclisleri oluşturulmuştur. Ancak genelgeyle oluşturulan kurullar istişari niteliğe sahip bulunmaktadır. “Subsidiarite” ilkesi, içerik olarak daha sonra, Yerel Yönetimlerin Yetki ve Görev Esasları Hakkındaki Çerçeve Kanun Tasarısı ile Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli İdareler Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da yer almıştır.²⁷⁷ “Subsidiarite” ilkesi halen Anayasamızda yer almamakla birlikte Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde yer almıştır. Buna göre, hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenecektir ve belediye hizmetleri, vatandaşa en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacaktır.

²⁷⁶ Yeter, s.9.

²⁷⁷ Yeter, s.7-8.

A. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Belediyenin Mali Yapısı

Yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanmasında sadece karar alma yetkisine sahip özerk organlarının bulunması yeterli değildir. Yerel yönetimlerin aynı zamanda yeterli gelir kaynaklarına ve bu gelir kaynaklarının oranlarını ve miktarlarını saptama yetkilerinin de bulunması gerekmektedir.²⁷⁸ Türkiye’de belediyeler önemli mali sorunlarla karşı karşıya bulunmaktadır. Görevlerinin sürekli artmasına rağmen, gelirlerinde aynı oranda bir artışın gerçekleşmemesi belediyeleri önemli oranda mali sıkıntıya sokmaktadır.

Şart’ın 9’uncu maddesi “Yerel Makamların Mali Kaynakları” başlığını taşımaktadır ve 8 paragraftan²⁷⁹ oluşmaktadır.

İlk paragrafa göre, yerel yönetimlere serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacak, diğer paragrafa göre ise yerel yönetimlere sağlanan mali kaynaklar, yasalarla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacak ve bu kaynakların belli bir bölümü yasal sınırlar içinde oranlarını kendilerinin belirleyeceği yerel vergi ve harçlardan oluşacaktır.²⁸⁰

Şart’ın 9’uncu maddesinin 4’üncü fıkrasına göre, gelir kaynaklarının dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların izlenebilmesine imkân verecek ölçüde çeşitliliğe ve esnekliğe sahip

²⁷⁸ Tortop, *Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi*, s.3.

²⁷⁹ “1. Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.

2. Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3. Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

4. 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 taşınmalıdır.

5. 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.

6. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

7. 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 halel getirmeyecektir.

8. Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.” Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, m.9.

²⁸⁰ Yeter, s.9.

kılınmalıdır. 5,6 ve 7'nci fıkraları ise, güçsüz yerel yönetimlerin korunmasını, gelir kaynaklarının yerel birimler arasında dengeli bir şekilde dağıtılmasını, bu amaçla dengeleme önlemleri alınmasını, devletçe yapılan pay ve benzeri yardımların dağıtılmasında yerel yönetimlerin görüşlerinin alınmasını ve devletçe belli projelere bağlı olarak yardımlar yapılması durumunda, bunun yerel yönetimlerin temel özgürlükleri için bir kısıtlama oluşturmamasını sağlamak amacıyla Şart'a konmuştur. Son fıkrada ise, yerel yönetimlerin, yasaların belirlediği çerçeve içinde iç sermaye piyasalarından ödünç para alabilmelerine imkân vermektedir.²⁸¹ Türkiye bu paragraflardan 4, 6 ve 7'nci paragraflara çekince koymuştur.

Özerklik Şartıyla tanınan bu güvence Anayasamızın 127 ve 5393 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesiyle de tanınmıştır. Bu güvence ve yukarıdaki bilgilerle Özerklik Şartı'ndaki düzenlemelere baktığımız zaman, belediyelerin kendi yetkileri dahilinde kullanabilecekleri yeterli mali kaynağın sağlanması ve kaynakların verilen görevlerle orantılı olması bakımından her hangi bir ölçüye yer verilmediği; ancak, kaynakların bir bölümünün hiç değilse oranlarının belirleme yetkisinin il özel idaresi ve belediyelere bırakılmasının ve birtakım vergilerin oranlarının merkezi yönetim tarafından belirlenen alt üst sınırları dahilinde kalmak şartıyla belirleme yetkisinin yerel meclise verilmesi özerklik açısından önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Ancak, yerel meclislere bırakılan vergilerin gelir oranları açısından önemli bir kaynak ifade etmemesi verilen bu yetkiyi anlamsız hale getirmektedir.²⁸²

1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde "Mahalli idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." hükmü yer almaktadır. Ancak uygulamada bunun pek gerçekleşmediği görülmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin öz gelirlerini sahip oldukları yetkileri çerçevesinde serbestçe harcayabilmeleri mümkün görünmemektedir. Nitekim belediyelerin öz gelirleri, her zaman, devlet vergi gelirlerinden aldıkları paylardan az olmuştur. Belediyelerin yerel vergi ve harçları belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Yapılacak yasal düzenleme ile belediyelere yerel vergi ve harçları belirleme yetkisinin tanınması gerekmektedir.

²⁸¹ Keleş, *Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye*, s.15-16.

²⁸² Mehmet Sinan Cebe, *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası*, Adalet Yayınları, Ankara, 2007, s. 295.

Yerel yönetimlerin malî karar ve hareket serbestîsinin genişletilmesinin en önemli koşulu, yerel yönetimlerin, yerel harcamaları yerinde, etkili ve verimli bir şekilde, milli plan ve programlara, politika ve hedeflere uygunluk içerisinde yapacağı konusunda güven duyulmasıdır.²⁸³ Ülkemizde öncelikle bu güvenin oluşması sağlanarak, yerel yönetimlerin kendi kaynakları ile amaçlarını gerçekleştirebilme fırsatına kavuşması sağlanmalıdır. Kendi yerel kurum ve kuruluşlarına güven duymayan ve bunlar arasında siyasi nedenlerle mali dengesizlikler oluşturan bir merkezi yapılanmanın ülkemizde halen mevcut olduğu söylenebilir.

B. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Belediye Birlikleri

Günümüz toplumlarında insanlar çoğu kez bir belediyenin sınırları içinde otururken, diğer bir belediyenin sınırları içinde çalışmakta, belki de diğer bir belediyenin sınırları içinde alışveriş yapmakta ya da kültürel etkinliğe katılmaktadır. Günümüz insanının hareketliliği ve hayat tarzı bir belediyenin sınırlarını aşan sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Bununla birlikte hava ve su kirliliği, salgın hastalıklar gibi sorunlar bir belediyenin sınırlarında durmamakta, bir belediye sınırları içinden geçen yol, yine bir belediye sınırları içinde kalan ekonomik ilişkiler, yöredeki diğer belediyeler için de sorun oluşturabilmekte ve onları da etkilemektedir.²⁸⁴

Sınırlı bir alanda görev yapan yerel yönetim birimleri için, sınır tanımayan hava, su kirliliği gibi çevre sorunlarının çözümleri, kentsel hizmetler ve gelişmelerin getirdiği yeni görev ve sorumluluklar zorlayıcı bir noktaya ulaşmıştır. Yerel yönetimlerin ortaya çıkan yeni gereksinimleri mevcut yapıları içinde karşılayamadıkları, literatürde benzer şekillerde belirlenmektedir. Bu durumda yerel yönetimlerin kendi aralarında işbirliğine gitmeleri ve birlik oluşturmaları gereksinimi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır.

Türkiye, Şart'ın "Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı" başlığını taşıyan 10'uncu maddesinin 1'nci paragrafını zorunlu madde olarak onaylamış, 2 ve 3'üncü paragrafına ise çekince koymuştur. 1'inci paragrafta "Yerel yönetimler, görevlerini yerini getirirken ortak menfaatlerini ilgilendiren konularda, diğer yerel yönetimlerle kanun sınırları içinde birlik kurma hakkına sahiptirler"

²⁸³ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori- Uygulama*, s.499.

²⁸⁴ Halil Ünlü, *Yerel Yönetimler Arası İşbirliği-Kent ve Belediye Birlikleri TOKİ-IULA-EMME*, İstanbul, 1993, s.4.

hükümü yer almaktadır. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesi şarta uygun olarak “Mahalli idarelerin belirli bir kamu hizmetinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları... kanunla düzenlenir” şeklinde bir hüküm içermektedir.

Belediye Kanunu'nda belediyelerin birlik kurma konusuna açık bir şekilde yer verilmezken bu konu Mahalli Birlikler Kanununa bırakılmıştır. Fakat 5393 sayılı kanun, belediyeler arası ilişkilere yer vermiş ve bunu yurt dışı ve yurt içi ilişkiler olarak iki başlık altında toplamıştır. Belediye Kanunun “diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlığını taşıyan yurt içi ilişkileri 75'inci maddesinde ele alınmıştır. Bu maddeye göre, belediyelerin belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda diğer yerel yönetim birimleriyle, kamu kurum ve kuruluşlarıyla ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla ilişkiye girebileceği açıkça ifade etmektedir.²⁸⁵ Bu çerçevede yurt içi kurum ve kuruluşlarla ilişkileri açısından belediyeler; yerel yönetimler ile diğer kamu kurum ve kuruluşların ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlemlerini bedelli veya bedelsiz üstenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilirler.

Ayrıca yerel yönetimler ve merkezi yönetimine ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynı ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilirler.²⁸⁶ Bu yöndeki işbirliğine ilişkin örnek olarak belediyelere, devlete ait her kademedeki okul binalarının yapımı ile bakım ve onarımını yapma ve yaptırma her türlü araç gereç ve malzeme sağlama görevi verilmiştir²⁸⁷. Ayrıca bu konudaki harcamalar her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri olarak belediye giderleri arasında sayılmıştır.²⁸⁸

Kamu kurum niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürlü dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile

²⁸⁵ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori- Uygulama*, s.822.

²⁸⁶ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.75/a,b.

²⁸⁷ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.14/b.

²⁸⁸ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.60/c.

ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilirler.²⁸⁹ Bu maddeyle Belediye Kanunu, özörlöler konusunda yeni hükömler yer vermekle kalmamış, belediyelerin özörlö dernek ve vakıflarla işbirliği konusunu da düzenlemiştir. Örneğinin, özörlölere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar²⁹⁰ belediyelerin giderleri arasında sayılmış belediye başkanına, özörlölere yönelik hizmetleri yürötmek ve özörlöler merkezi oluşturmak görevi verilmiştir²⁹¹. Belediyelerinin hizmetlerinin yaşlı, düşkün vb. yanında özörlölerin durumuna uygun yöntemlerle sunulması belediyenin görevleri arasında yer almıştır. (md. 14)

Kanun'un 75'inci maddesinde, kamu kurum ve kuruluşları kendilerine, belediyeler, belediyelerin bağı kuruluşları ve belediye şirketleri tarafından devir veya tahsis edilen taşınmazları kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamayacağı hüköme yer vermesiyle kamu kuruluşlarına bu konu hakkında bir sınırlama getirmektedir.

Belediyelerin yurt dışı ilişkileri ise Kanun'un 74'öncü maddesinde açık bir şekilde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre belediyeler, belediye meclisinin kararına bağı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslar arası teşekköl ve organizasyonlara, kurucu öye veya öye olabileceklerdir. Ayrıca, belediyeler bu teşekköl, organizasyon ve yabancı yerel idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilecek ve kardeş şehir ilişkisi kurabileceklerdir.²⁹² Oysaki 1580 sayılı eski kanunda yurt dışı ilişkileri konusunda hiçbir hükme yer verilmemesine rağmen belediyelerimizle yabancı belediyeler arasında "kardeş şehir" ilişkileri fiilen kurulmuştu. Belediye Kanun gereğı belediyeler gerek kendi görev alanlarıyla ilgili konularda faaliyette bulunan uluslar arası teşekköl ve organizasyonlara kurucu öye veya öye olmaları gerekse bu teşekköl, organizasyon ve yabancı yerel idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri kurmalarına yönelik sürecin dış politikaya ve uluslar arası anlaşmalara uygun olarak yürötölmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının onayına başvurulmasını şart görmektedir.²⁹³ Bu maddede "kendi görevleriyle ilgili konularda faaliyet gösteren uluslar arası kuruluşlarla..." ilgili ifadenin üzerinde

²⁸⁹ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.75/c.

²⁹⁰ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.60/i.

²⁹¹ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.38/n.

²⁹² 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.74/1, 2.

²⁹³ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.74/3.

durulmasındaki amaç belediye yönetimlerinin tüm enerjilerini yerel nitelikli hizmetlere yöneltmesini sağlamak içindir.

Yine 74'üncü maddeye göre yurt içi ve yurt dışındaki belediyeler ve yerel birliklerle; karşılıklı iş birliği yapılması; kardeş şehir ilişkilerinin kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye²⁹⁴ karar verme yetkisini belediye meclisine tanımıştır.²⁹⁵

Türkiye'de yerel yönetimlerin kurdukları birlikler, parasal kaynak, araç-gereç, personel yetersizlikleri yönetsel güçlüklerle, birlik alanının hizmet gerekleriyle uyumsuzluğu, siyasal çıkar çatışmaları gibi etmenlere bağlı olarak başarısız olmaktadır.²⁹⁶ Ancak bu olumsuzların ortadan kaldırılması ile bazı ortak yerel hizmetlerin yürütülmesinde birlikler yararlı olabilecektir.

²⁹⁴ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.15/h.

²⁹⁵ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m. 18/p.

²⁹⁶ Mustafa Gönül, Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE Yayını, Ankara, 1997, s.186-187.

BÖLÜM 2: BELEDİYE YÖNETİCİLERİ İLE YAPILAN “ÖZERK YEREL YÖNETİM UYGULAMALARININ BELEDİYE YÖNETİCİLERİ TARAFINDAN NASIL KARŞILANDIĞINI” BELİRLEMeye YÖNELİK SAHA ÇALIŞMASI

I. Araştırmanın Amacı

Bu araştırma; yerel özerklik bağlamında iddialı bir söylemle 2005 yılında onaylanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ve bu kanunun oluşturulmasında esas alınan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerinin, belediye yöneticileri gözünden ne kadar gerçekleşebildiğinin araştırılması maksadıyla yapılmıştır.

II. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada, anket ile veri toplama yöntemi uygulanmıştır. Araştırmada kullanılan ölçme aracı SPSS ve çapraz analiz yöntemidir.

Anket formlarına ilişkin uygulama iki farklı yöntemle gerçekleştirilmiştir; ilk yöntem, araştırmacının ulaşma imkanı olan gruplara yönelik olarak tasarladığı ve yüz yüze görüşme ile gerçekleştirilen yöntemdir. Diğer yöntem ise, soru formlarının posta ve e-mail aracılığıyla ile örnekleme yer alan kişilere gönderildiği yöntemdir.

Anket çalışmaları 01.08.2011-10.11.2011 tarihleri arasında gerçekleşmiştir. Belediye yöneticilerinin iş yoğunluğu nedeniyle öncelikle randevu talebiyle kişilere ulaşılmış, belirlenen zamanlarda görüşme sağlanmış, ayrıca görüşülen belediye yöneticilerinin yönlendirmeleri sonucu diğer yöneticilerle görüşülmüştür. Randevu alınamayan ve ulaşımı zor olan belediyelere ağırlıklı olarak posta ve e-posta yoluyla ulaşılmıştır.

III. Kullanılan İstatistiksel Analizler

Anket aracılığıyla toplanan verilerin çözümlenmesine geçilmeden önce belediye yöneticileri tarafından doldurulan anket formları tek tek incelenmiş, yanlış ve eksik doldurulan anketler değerlendirme dışı bırakılmıştır. Gerekli biçimde doldurulan anketler ise numaralandırılmış ve bilgisayar ortamına aktarılmıştır. Toplanan verilerin istatistik paket programı SPSS 15.0 da tanımlı istatistik yöntemlerinden frekans ve çapraz tablo kullanılarak analiz edilmiştir.

Çapraz tablo, araştırmaya katılan katılımcıların iki ya da daha çok değişkene göre frekans ve yüzde dağılımını verir. Tablolardaki yüzde değerleri incelenerek değişkenler arasındaki ilişki olup olmadığı konusunda bir fikir edinilebilir.

IV. Araştırmanın Veri Toplama Araçları

Araştırma verileri literatür taraması ile elde edilmiştir. Önceden araştırmacı tarafından belirlenmiş sorular ve özel (spesifik) konulardan çıkarılan ifadelerle anket oluşturulmuştur. Araştırmanın temel fikrine uygun olarak hazırlanan anket formunda yer alan ifadeler hedef şahsa birebir görüşme ile yahut anketin kendisine ulaştırılması suretiyle alınan cevaplar, elde edilen bulgular olarak eklenmiştir.

V. Araştırmanın Kısıtları

Araştırma evreninin geniş ve hedef kitlenin farklı alanlara yayılmış olmasından dolayı örneklem belirlemede zorluk yaşanmış, ulaşılabilmesi kolay belediyelere öncelik verilmiştir.

Araştırmaya katılan kişilerin yönetici olması ve yönetim işlerinin yoğunluğu nedeniyle zamanlama problemi ile karşılaşmış, randevu almakta güçlük çekilmiştir. Ayrıca pek çok yönetici, kendisine yöneltilen soruları daha ziyade siyasi olarak değerlendirdiği için şüpheli ve önyargılı davranarak, anketi cevaplamaktan imtina etmiştir. Posta ve e-mail ile gönderilen belediyelerin çoğundan geri dönüş olmamış, iletişim kurulamamıştır.

VI. Araştırmanın Örneklemi

Araştırmanın evreni, Türkiye’de belediyelerde çalışan yöneticiler (Belediyelerde görevli belediye başkanı, birim müdürü ve üstü yönetici, belediye meclis üyesi ve encümen üyesi şahıslar) olarak belirlenmiştir.

Öncelikle büyükşehir (16), il merkezi (65), büyükşehir ilçe (143), ilçe merkezi (749) ve belde belediyelerinin (1977) sayısı tespit edilmiştir.²⁹⁷

Örneklem olarak belirlenen belediyeler 4 sınıfta gruplandırılmıştır. Bunlar büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, merkez ilçe belediyeleri, ilçe belediyeleri olarak belirlenmiştir. Belde belediyeleri, araştırmanın kısıtları kısmında belirtilen ulaşım zorlukları nedeniyle bu çalışmada yer almamıştır. Bu nedenle çalışma 1073

²⁹⁷ 2010 ADNKS nüfus sayımına ve belediyelerin türlerine göre dağılımını gösteren veriler için bakınız. http://www.yayaed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=977.

belediyenin 0.05 tolerans düzeyi alınarak belirlenen örneklem büyüklüğü olan 284 belediye sayısı üzerinden yapılmıştır.

300 adet hazırlanan anket, rasgele örnekleme yöntemiyle belirlenen belediyelere ulaştırılmıştır. Anketlerin 39 tanesi, yüz yüze yapılan görüşmelerle elde edilmiştir. Posta ve e-mail ile gönderilen anketlerin ise, 89 tanesinden dönüş sağlanmıştır.

Dönüş sağlanan anketlerin, 21 tanesi 2'nci bölümünde bulunan ifadelerle verilen cevaplardaki eksiklik, 7 tanesi ise anketin 1'nci bölümünü oluşturan şahıslarla ilgili bilgilerin yer aldığı yaş, cinsiyet, mesleki bilgilerle ilgili sorulara verilen eksik cevaplar nedeniyle değerlendirmeye tabi tutulmamış, geçersiz sayılmıştır. Bu nedenle değerlendirme 100 anket üzerinden yapılmıştır.

VII. Hipotezlerin Oluşturulması

Ankette yer alan ifadeler, aşağıda belirtilen hipotezlerden yola çıkılarak oluşturulmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile;

* Belediye meclisinin kararları üzerindeki mülki amir onayının kaldırılması ile belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimi azaltılmıştır.

* Belediyeler mali açıdan merkeze bağımlılıkları azaltılmıştır.

* Belediyeler örgütlenmelerini kendi iradesi ile biçimlendirebilmekte ve uygulamaları yönlendirebilmektedir.

* Belediyeler, kendilerine verilen görevleri, kendi organlarının kararıyla yerine getirebilmektedir.

* Belediyelerin “idari ve mali özerklikleri” sağlanmıştır.

* Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine uygun gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

VIII. Araştırmanın Bulguları

İki bölümden oluşan anketin birinci bölümde katılımcılarla ilgili bilgiler yer almaktadır.

Tablo 1: Katılımcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımı

	Frekans	Yüzde (%)
Kadın	14	14.0
Erkek	86	86.0
Toplam	100	100.0

100 kişi ile yapılan ankete katılanların %14'ü kadın, %86'sı ise erkek belediye yöneticilerinden oluşmaktadır.

Tablo 2: Katılımcıların Yaşlarına Göre Dağılımı

	Frekans	Yüzde (%)
26-33 yaş	2	2.0
34-41 yaş	21	21.0
42-49 yaş	42	42.0
50 yaş ve üzeri	35	35.0
Toplam	100	100.0

Yaş oranları incelendiğinde, 42 ve 49 yaşları arasındaki katılımcıların ağırlıklı olduğu ve katılımcıların % 42'sini oluşturduğu gözlenmektedir. 50 yaş ve üzeri katılımcılar ise tüm katılımcıların %35'ini, 34-41 yaş arasındaki katılımcılar %21'ini, 26-33 yaş arasındaki katılımcılar ise % 2'sini oluşturmaktadır.

Tablo 3: Katılımcıların Öğrenim Durumlarına Göre Dağılımı

	Frekans	Yüzde
İlköğretim	3	3.0
Orta öğretim (Lise)	23	23.0
Yüksekokul	11	11.0
Fakülte (Lisans)	58	58.0
Yüksek Lisans ve Üstü	5	5.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların genel olarak eğitim durumları incelendiğinde; fakülte mezunlarının ağırlıklı olduğu gözlenmiştir. Bu kapsamda %58'i fakülte, %23'ü ortaöğretim (lise), % 11'i yüksekokul, % 5'i yüksek lisans ve üstü, % 3'ü ise ilköğretim mezunudur.

Tablo 4: Katılımcıların Belediyelerde Bulundukları Görevlere Göre Dağılım

	Frekans	Yüzde
Belediye Başkanı	20	20.0
Birim Müdürü ve Üstü Yönetici	36	36.0
Belediye Encümen Üyesi	4	4.0
Belediye Meclis Üyesi	40	40.0
Toplam	100	100.0

Belediyede yönetim kadrosunda çalışan katılımcıların, % 40'ı belediye meclis üyesi, %36'sı birim müdürü ve üstü yönetici, % 20'si belediye başkanı, %4'ü ise belediye encümen üyesi olarak görev yapmaktadır.

Tablo 5: Katılımcıların Belediyelerdeki Görev Sürelerine Göre Dağılımı

	Frekans	Yüzde
0-5 yıl	34	34.0
6-10 yıl	34	34.0
10-15 yıl	19	19.0
16 yıl ve üstü	13	13.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların % 34'ünün 0-5 yıl arası, % 34'ünün 6-10 yıl arası, % 19'unun 10-15 yıl arası ve % 13'ünün ise 16 yıl ve fazlasını kapsayan sürelerde, anket yapılan belediyelerde görev yaptıkları bilgisi elde edilmiştir.

Anketin ikinci bölümde ise Belediye Kanunu ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümleri çerçevesinde yapılan değişiklikler ile özerk yerel yönetim uygulamalarının belediye yöneticileri tarafından nasıl karşılandığını belirlemeye yönelik ifadeler yer almaktadır.

Tablo 6: Katılımcıların “Belediye Kuruluşundaki Nüfus Sayısında Yapılan Değişikliğin, Hizmet Sunumunda Optimum Hizmet Maliyetinin Sağlanacağı Bir Yapı Oluşturarak, Belediyelerin Mali Durumunu Güçlendirici Bir Tesir Yarattığı” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	27	27.0
Kısmen Katılıyorum	47	47.0
Kararsızım	5	5.0
Kısmen Katılmıyorum	17	17.0
Tamamen Katılmıyorum	4	4.0
Toplam	100	100.0

Belediye Kanunu’nda belediye kuruluşundaki nüfus sayısında yapılan değişikliğin, hizmet sunumunda optimum hizmet maliyetinin sağlanacağı bir yapı oluşturarak, belediyelerin mali durumunu güçlendirici bir tesir yarattığı yönündeki ifadeye katılımcıların % 47’si “kısmen katılıyorum”, % 27’si “tamamen katılıyorum”, %17’si “kısmen katılmıyorum”, % 5’i “kararsızım” ve % 4’ü “tamamen katılmıyorum” cevaplarını vermiştir.

Tablo 7: “Belediye Kuruluşundaki Nüfus Sayısında Yapılan Değişikliğin, Hizmet Sunumunda Optimum Hizmet Maliyetinin Sağlanacağı Bir Yapı Oluşturarak, Belediyelerin Mali Durumunu Güçlendirici Bir Tesir Yarattığı” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	1	1	0	0	1	3
Ortaöğretim	3	12	2	5	1	23
Yüksekokul	5	5	1	0	0	11
Fakülte	17	27	2	11	1	58
Yüksek Lisans ve Üstü	1	2	0	1	1	5
Toplam	27	47	5	17	4	100

Yukarıdaki ifade ile ilgili olarak verilen cevapların belediye yöneticilerinin eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yapılan analizde, ifadeye verilen olumlu cevapların ağırlıklı olarak fakülte mezunları tarafından verildiği tespit edilmiştir.

Tablo 8: Katılımcıların “Stratejik Planların Belediyelerde Gelecek Yönelimli ve Hizmetlerin Sonucuna Odaklı Bir Yönetim Anlayışının Oluşmasını Sağlamıştır.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	46	46.0
Kısmen Katılıyorum	46	46.0
Kararsızım	4	4.0
Kısmen Katılmıyorum	3	3.0
Tamamen Katılmıyorum	1	1.0
Toplam	100	100.0

Stratejik planların belediyeler açısından olumlu bir gelişme sağladığı konusuna katılımcıların % 46’sı “tamamen katılıyorum”, % 46’sı “kısmen katılıyorum”, % 4’ü “kararsızım”, % 3’ü “kısmen katılmıyorum”, % 1’i “tamamen katılmıyorum” cevaplarını vermiştir. Katılımcıların büyük kısmının olumlu yanıt vererek, ifadeyi desteklediği söylenebilir.

Tablo 9: “Stratejik Planların Belediyelerde Gelecek Yönelimli ve Hizmetlerin Sonucuna Odaklı Bir Yönetim Anlayışının Oluşmasını Sağlamıştır.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	1	1	1	0	0	3
Ortaöğretim	10	12	1	0	0	23
Yüksekokul	8	2	0	1	0	11
Fakülte	25	29	2	1	1	58
Yüksek Lisans ve Üstü	2	2	0	1	0	5
Toplam	46	46	4	3	1	100

Katılımcıların eğitim düzeylerine göre verdiği cevaplar incelendiğinde fakülte ve ortaöğretim mezunlarının ağırlıklı olduğu ve ifadeyi destekler yönde cevaplar verdikleri gözlenmiştir.

Tablo 10: Katılımcıların “Yeni kanun ile belediye meclisinin kararları üzerindeki mülki idare amiri onayı kaldırılmış ve mülki idare amirinin meclis kararlarını mevzuata aykırı bulması halinde yargı yoluna başvurması hükmü getirilmiştir. Bu yeni durum merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet denetimini azaltmış, belediye meclisinin etkili ve icrai karar vermesini sağlamıştır.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	45	45.0
Kısmen Katılıyorum	41	41.0
Kararsızım	8	8.0
Kısmen Katılmıyorum	5	5.0
Tamamen Katılmıyorum	1	1.0
Toplam	100	100.0

Bu ifadeye katılımcıların % 45’i “tamamen katılıyorum”, % 41’i “kısmen katılıyorum”, % 8’i “kararsızım”, % 5’i “kısmen katılmıyorum” ve % 1’i ise “tamamen katılmıyorum” yanıtlarını vermiştir. Oranlar incelendiğinde katılımcıların büyük çoğunluğu yeni kanunla gelen bu değişikliği destekler yönde cevaplar verdikleri gözlenmiştir.

Tablo 11: “Yeni kanun ile belediye meclisinin kararları üzerindeki mülki idare amiri onayı kaldırılmış ve mülki idare amirinin meclis kararlarını mevzuata aykırı bulması halinde yargı yoluna başvurması hükmü getirilmiştir. Bu yeni durum merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet denetimini azaltmış, belediye meclisinin etkili ve icrai karar vermesini sağlamıştır.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	1	2	0	0	0	3
Ortaöğretim	8	9	4	2	0	23
Yüksekokul	6	3	1	1	0	11
Fakülte	28	24	3	2	1	58
Yüksek Lisans ve Üstü	2	3	0	0	0	5
Toplam	45	41	8	5	1	100

Katılımcıların eğitim düzeylerine göre verdiği cevaplar incelendiğinde, 58 fakülte mezununun 52’sinin, 5 yüksek lisans mezununun tamamının ve 11 yüksekokul mezununun 9’unun ağırlıklı olarak olumlu cevaplar verdikleri gözlenmiştir.

Tablo 12: Katılımcıların “Belediyelerde Oluşturulan Kent Konseyleri İle Belediye İdarelerinin Hizmet Üretmesinde Sivil/Mahalli Katılımın Önü Açılmıştır.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	50	50.0
Kısmen Katılıyorum	38	38.0
Kararsızım	5	5.0
Kısmen Katılmıyorum	5	5.0
Tamamen Katılmıyorum	2	2.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların % 50’si bu ifadeye “tamamen katılıyorum” ve % 38’i “kısmen katılıyorum” yanıtını vererek belediyelerde oluşturulan kent konseylerinin sivil katılımın önünü açtığı görüşünü desteklemiştir.

Tablo 13: “Belediyelerde Oluşturulan Kent Konseyleri İle Belediye İdarelerinin Hizmet Üretmesinde Sivil/Mahalli Katılımın Önü Açılmıştır.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	2	1	0	0	0	3
Ortaöğretim	7	13	1	2	0	23
Yüksekokul	6	3	1	1	0	11
Fakülte	34	19	2	1	2	58
Yüksek Lisans ve Üstü	1	2	1	1	0	5
Toplam	50	38	5	5	2	100

Söz konusu ifadeye verilen cevaplar katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yapılan analizde, ilköğretim mezunlarının tamamının, 23 ortaöğretim mezunun 20’sinin, 11 yüksekokul mezununun 9’unun olumlu cevap verdiği gözlenmiştir.

Tablo 14: Katılımcıların “Belediyelerde Oluşturulan Denetim Komisyonunun Uygulamaları İle Meclis Üyelerinin Belediye İşleri İle İlgili Olarak Daha İyi Bilgi Edinmeleri ve Bunun Sonucunda Elde Edilen Verilerle Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yollarının Daha Etkin Şekilde İşletilmesi Mümkün Olmuştur.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	40	40.0
Kısmen Katılıyorum	44	44.0
Kararsızım	6	6.0
Kısmen Katılmıyorum	9	9.0
Tamamen Katılmıyorum	1	1.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların % 44’ü “kısmen katılıyorum”, % 40’ı “tamamen katılıyorum” cevaplarını vererek, yeni kanun ile belediyelerde oluşturulan denetim komisyonlarının işlerliğini olumlu yönde desteklemiştir.

Tablo 15: “Belediyelerde Oluşturulan Denetim Komisyonunun Uygulamaları İle Meclis Üyelerinin Belediye İşleri İle İlgili Olarak Daha İyi Bilgi Edinmeleri ve Bunun Sonucunda Elde Edilen Verilerle Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yollarının Daha Etkin Şekilde İşletilmesi Mümkün Olmuştur.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyor	Kısmen Katılıyor	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	1	2	0	0	0	3
Ortaöğretim	7	11	3	2	0	23
Yüksekokul	6	5	0	0	0	11
Fakülte	24	23	3	7	1	58
Yüksek Lisans ve Üstü	2	3	0	0	0	5
Toplam	40	44	6	9	1	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde, yüksek lisans, yüksekokul ve ilköğretim mezunlarının tamamının, 58 fakülte mezununun 47’sinin ve 23 ortaöğretim mezununun 18’inin olumlu cevaplar vererek, yeni kanun ile belediyelerde oluşturulan denetim komisyonlarının işlerliğini olumlu yönde destekledikleri gözlenmiştir.

Tablo 16: Katılımcıların “Yapılan Değişiklikler İle Belediyelerin Yetkili Organlarınca Alınan Kararların Üst Makamların Ön İzni Ve Onayına Bağlı Olmadan Gerçekleşmesi Sağlanmış, Merkezi İdarenin Belediyeler Üzerindeki Vesayet Denetimi Azaltılmıştır.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	38	38.0
Kısmen Katılıyorum	45	45.0
Kararsızım	2	2.0
Kısmen Katılmıyorum	12	12.0
Tamamen Katılmıyorum	2	2.0
Cevap Yok	1	1.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların % 45’i “kısmen katılıyorum”, % 38’i “tamamen katılıyorum” cevaplarını vermiştir. Tabloda yer alan sayısal verilerden, kanunda yapılan değişiklikler ile merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin azaldığına ilişkin görüşler ağırlıklıdır.

Tablo 17: “Yapılan Değişiklikler İle Belediyelerin Yetkili Organlarınca Alınan Kararların Üst Makamların Ön İzni Ve Onayına Bağlı Olmadan Gerçekleşmesi Sağlanmış, Merkezi İdarenin Belediyeler Üzerindeki Vesayet Denetimi Azaltılmıştır.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Cevap Yok	Toplam
İlköğretim	1	2	0	0	0	0	3
Ortaöğretim	8	9	2	3	1	0	23
Yüksekokul	4	6	0	1	0	0	11
Fakülte	24	25	0	7	1	1	58
Yüksek Lisans ve Üstü	1	3	0	1	0	0	5
Toplam	38	45	2	12	2	1	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde, ilköğretim mezunlarının tamamının, 23 ortaöğretim mezununun 17’sinin, 11 yüksekokul mezununun 10’unun, 58 fakülte mezununun 49’unun ve 5 yüksek lisans mezununun 4’ünün olumlu cevaplar verdikleri gözlenmiştir.

Tablo 18: Katılımcıların “Belediye Teşkilatının Norm Kadro İlke ve Standartlarına Göre Oluşturulması Hüküm Altına Alınarak Kadro İhdas, İptal ve Değişiklikleri Belediye Meclisinin Yetkisine Bırakılmasının, Belediyelerin Bu Konu İle İlgili Merkezi Yönetimin Ağır Vesayet Yetkisinden Kurtulmuşlardır.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	38	38.0
Kısmen Katılıyorum	41	41.0
Kararsızım	6	6.0
Kısmen Katılmıyorum	11	11.0
Tamamen Katılmıyorum	4	4.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların % 41’i “kısmen katılıyorum” ve % 38’i “tamamen katılıyorum” cevaplarını vererek, yapılan değişiklik ile belediye teşkilatının norm kadro ilke ve standartlarına göre oluşturulması hüküm altına alınması, kadro ihdas, iptal ve değişikliklerinin belediye meclisinin yetkisine bırakılmasının, belediyeler üzerindeki merkezi yönetimin vesayet yetkisini azalttığı yönündeki görüşü desteklemiştir.

Tablo 19: “Belediye Teşkilatının Norm Kadro İlke ve Standartlarına Göre Oluşturulması Hüküm Altına Alınarak Kadro İhdas, İptal ve Değişiklikleri Belediye Meclisinin Yetkisine Bırakılmasının, Belediyelerin Bu Konu İle İlgili Merkezi Yönetimin Ağır Vesayet Yetkisinden Kurtulmuşlardır.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	1	1	1	0	0	3
Ortaöğretim	7	12	1	2	1	23
Yüksekokul	5	2	1	2	1	11
Fakülte	25	23	2	6	2	58
Yüksek Lisans ve Üstü	0	3	1	1	0	5
Toplam	38	41	6	11	4	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde, ilköğretim mezunlarının tamamı, 23 ortaöğretim mezununun 19’u, 11 yüksekokul mezunun 7’si, 58 fakülte mezununun 48’i, 5 yüksek lisans mezununun 3’ü olumlu cevap vermiştir.

Tablo 20: Katılımcıların “Özerklik İlkesi Çerçevesinde, Türkiye’de Belediyeler Kanunla Verilen Görev ve Hizmetleri Kendi Organlarının Kararıyla ve Kendi Sorumlulukları Altında Tam Olarak Yerine Getirebilmektedir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	19	19.0
Kısmen Katılıyorum	51	51.0
Kararsızım	9	9.0
Kısmen Katılmıyorum	12	12.0
Tamamen Katılmıyorum	9	9.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların %51’i “kısmen katılıyorum”, % 19’u “tamamen katılıyorum” cevaplarını vererek, özerklik ilkesinin bir gereği olan belediyelere verilen görevlerin, kendi karar ve sorumlulukları altında yerine getirilebildiği görüşüne olumlu destek vermiştir.

Tablo 21: “Özerklik İlkesi Çerçevesinde, Türkiye’de Belediyeler Kanunla Verilen Görev ve Hizmetleri Kendi Organlarının Kararıyla ve Kendi Sorumlulukları Altında Tam Olarak Yerine Getirebilmektedir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	1	1	0	1	0	3
Ortaöğretim	0	17	5	1	0	23
Yüksekokul	5	5	0	0	1	11
Fakülte	13	27	4	8	6	58
Yüksek Lisans ve Üstü	0	1	0	2	2	5
Toplam	19	51	9	12	9	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde, 3 ilköğretim mezununun 2’sinin, 23 ortaöğretim mezununun 17’sinin, 11 yüksekokul mezununun 10’unun, 58 fakülte mezununun 40’ının ve 5 yüksek lisans mezununun 1’inin olumlu cevap verdiği gözlenmiştir.

Tablo 22: Katılımcıların “Yerel Özerklik Bağlamında İddialı Bir Söylemle Yürürlüğe Giren 5393 Sayılı Belediye Kanunu Özerk Yerel Yönetim Anlayışını Tam Olarak Yansıtmaktadır.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	19	19.0
Kısmen Katılıyorum	48	48.0
Kararsızım	8	8.0
Kısmen Katılmıyorum	17	17.0
Tamamen Katılmıyorum	8	8.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların % 48’i “kısmen katılıyorum”, % 19’u “tamamen katılıyorum” yanıtlarını vererek 5393 sayılı Kanun’un Özerklik Şartı’nın ilkelerini yansıttığı görüşünü olumlu yönde desteklemiştir. Katılımcıların % 8’i bu hususta çekimser kalmış, % 17’si “kısmen katılmıyorum” ve % 8’i ise “tamamen katılmıyorum” şıklarını işaretleyerek bu görüşü desteklemediklerini belirtmişlerdir.

Tablo 23: “Yerel Özerklik Bağlamında İddialı Bir Söylemle Yürürlüğe Giren 5393 Sayılı Belediye Kanunu Özerk Yerel Yönetim Anlayışını Tam Olarak Yansıtmaktadır.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	1	1	0	1	0	3
Ortaöğretim	3	15	2	3	0	23
Yüksekokul	4	5	1	0	1	11
Fakülte	11	26	4	12	5	58
Yüksek Lisans ve Üstü	0	1	1	1	2	5
Toplam	19	48	8	17	8	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde; 3 ilköğretim mezunun 2’sinin, 23 ortaöğretim mezunun 18’inin, 11 yüksekokul mezununun 9’unun, 58 fakülte mezununun 37’sinin ve 5 yüksek lisans mezununun 1’inin olumlu cevap verdiği gözlenmiştir.

Tablo 24: Katılımcıların “5393 Sayılı Belediye Kanunu İle Özerklik İlkesinin Bir Gereği Olan Yerel Yönetim Biriminin Merkezi İdareden Ayrı Tüzel Kişiliğe Sahip Olması Belirli Ölçülerde Gerçekleşmiştir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	16	16.0
Kısmen Katılıyorum	62	62.0
Kararsızım	6	6.0
Kısmen Katılmıyorum	12	12.0
Tamamen Katılmıyorum	4	4.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların % 62’si “kısmen katılıyorum”, % 16’sı ise “tamamen katılıyorum” cevaplarını vererek ifadeyi olumlu yönde desteklemiştir. Katılımcıların % 12’si “kısmen katılmıyorum” ve % 4’ü ise “tamamen katılmıyorum” yanıtlarını vererek ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. % 6’sı ise “kararsızım” cevabını vermiştir.

Tablo 25: “5393 Sayılı Belediye Kanunu İle Özerklik İlkesinin Bir Gereği Olan Yerel Yönetim Biriminin Merkezi İdareden Ayrı Tüzel Kişiliğe Sahip Olması Belirli Ölçülerde Gerçekleşmiştir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	0	2	0	1	0	3
Ortaöğretim	3	14	4	2	0	23
Yüksekokul	3	6	0	1	1	11
Fakülte	10	38	1	7	2	58
Yüksek Lisans ve Üstü	0	2	1	1	1	5
Toplam	16	62	6	12	4	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde; 3 ilköğretim mezununun 2’sinin, 23 ortaöğretim mezununun 17’sinin, 11 yüksekokul mezununun 9’unun, 58 fakülte mezunun 48’i, 5 yüksek lisans mezunun ise 2’si olumlu cevap verdiği gözlenmiştir.

Tablo 26: Katılımcıların “Belediyeler Yetki Sınırlar İçerisindeki Hizmetleri Serbestçe Yerine Getirebilmektedir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	18	18.0
Kısmen Katılıyorum	59	59.0
Kararsızım	7	7.0
Kısmen Katılmıyorum	11	11.0
Tamamen Katılmıyorum	5	5.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların %59’su “kısmen katılıyorum”, % 18’i ise “tamamen katılıyorum” cevaplarını vererek ifadeyi olumlu yönde desteklemiştir. Katılımcıların % 11’i “kısmen katılmıyorum” ve % 5’i ise “tamamen katılmıyorum” yanıtlarını vererek ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. % 7’si ise “kararsızım” cevabını vermiştir.

Tablo 27: “Belediyeler Yetki Sınırlar İçerisindeki Hizmetleri Serbestçe Yerine Getirebilmektedir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	1	1	0	1	0	3
Ortaöğretim	2	18	1	2	0	23
Yüksekokul	4	6	0	1	0	11
Fakülte	10	34	6	3	5	58
Yüksek Lisans ve Üstü	1	0	0	4	0	5
Toplam	18	59	7	11	5	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde; 3 ilköğretim mezununun 2’sinin, 23 ortaöğretim mezununun 20’sinin, 11 yüksekokul mezununun 10’unun, 58 fakülte mezunun 44’ünün, 5 yüksek lisans mezunun ise 1’inin olumlu cevap verdiği gözlenmiştir.

Tablo 28: Katılımcıların “Belediyeler Örgütlenmelerini Kendi İradesi İle Biçimlendirebilmekte Ve Uygulamaları Yönlendirebilmektedir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	18	18.0
Kısmen Katılıyorum	54	54.0
Kararsızım	10	10.0
Kısmen Katılmıyorum	16	16.0
Tamamen Katılmıyorum	2	2.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların %54’ü “kısmen katılıyorum”, % 18’i ise “tamamen katılıyorum” cevaplarını vererek ifadeyi olumlu yönde desteklemiştir. Katılımcıların % 16’sı “kısmen katılmıyorum” ve % 2’si ise “tamamen katılmıyorum” yanıtlarını vererek ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. % 10’u ise “kararsızım” cevabını vermiştir.

Tablo 29: “Belediyeler Örgütlenmelerini Kendi İradesi İle Biçimlendirebilmekte Ve Uygulamaları Yönlendirebilmektedir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	1	2	0	0	0	3
Ortaöğretim	2	12	6	3	0	23
Yüksekokul	3	6	0	2	0	11
Fakülte	11	33	4	8	2	58
Yüksek Lisans ve Üstü	1	1	0	3	0	5
Toplam	18	54	10	16	2	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde; 3 ilköğretim mezununun tamamının, 23 ortaöğretim mezununun 14’ünün, 11 yüksekokul mezununun 9’unun, 58 fakülte mezunun 44’ünün, 5 yüksek lisans mezunun ise 2’sinin olumlu cevap verdiği gözlenmiştir.

Tablo 30: Katılımcıların “1580 Sayılı Mülga Kanun’da Belediye Ve Yerel Yönetim Tanımlarının Hiçbirinde İdari ve Mali Özerklik Kavramları Açıkça Yer Almamıştır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Belediyeleri “İdari ve Mali Özerkliğe Sahip Kamu Tüzel Kişisi” Olarak Tanımlanması, Yasama Organının Belediyelere Bakışındaki Değişimin Yönünü Göstermektedir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	28	28.0
Kısmen Katılıyorum	44	44.0
Kararsızım	7	7.0
Kısmen Katılmıyorum	19	19.0
Tamamen Katılmıyorum	2	2.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların % 44’ü “kısmen katılıyorum”, % 28’i ise “tamamen katılıyorum” cevaplarını vererek ifadeyi olumlu yönde desteklemiştir. Katılımcıların % 19’u “kısmen katılmıyorum” ve % 2’si ise “tamamen katılmıyorum” yanıtlarını vererek ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. % 7’si ise “kararsızım” cevabını vermiştir.

Tablo 31: “1580 Sayılı Mülga Kanun’da Belediye Ve Yerel Yönetim Tanımlarının Hiçbirinde İdari ve Mali Özerklik Kavramları Açıkça Yer Almamıştır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Belediyeleri “İdari ve Mali Özerkliğe Sahip Kamu Tüzel Kişisi” Olarak Tanımlanması, Yasama Organının Belediyelere Bakışındaki Değişimin Yönünü Göstermektedir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	0	3	0	0	0	3
Ortaöğretim	2	13	4	4	0	23
Yüksekokul	5	5	0	1	0	11
Fakülte	20	20	3	13	2	58
Yüksek Lisans ve Üstü	1	3	0	1	0	5
Toplam	28	44	7	19	2	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde; 3 ilköğretim mezununun tamamının, 23 ortaöğretim mezununun 15’inin, 11 yüksekokul mezununun 10’unun, 58 fakülte mezunun 40’inin, 5 yüksek lisans mezunun ise 4’ünün olumlu cevap verdiği gözlenmiştir.

Tablo 32: Katılımcıların “5393 Sayılı Kanun’la, Genel Görevli Kamu Kuruluşu Statüsüne Getirilmek İstenen Belediyelerin, Görevleri İle Orantılı Gelir Kaynakları Olmadığı Gibi Kaynaklarından En Önemlisi Hala Genel Bütçeden aktarılan paylardır. Özerk bir belediyenin Gelirlerinin Oran ve Miktarlarını Kendilerinin Belirleyeceği Yerel Vergi ve Harçlardan Sağlaması Gerekmetedir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	57	57.0
Kısmen Katılıyorum	31	31.0
Kararsızım	2	2.0
Kısmen Katılmıyorum	8	8.0
Tamamen Katılmıyorum	2	2.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların % 57’si “tamamen katılıyorum” ve % 31’i ise “kısmen katılıyorum” cevaplarını vererek ifadeyi olumlu yönde desteklemiştir. Katılımcıların % 8’i “kısmen katılmıyorum” ve % 2’si ise “tamamen katılmıyorum” yanıtlarını vererek ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. % 2’si ise “kararsızım” cevabını vermiştir.

Tablo 33: “5393 Sayılı Kanun’la, Genel Görevli Kamu Kuruluşu Statüsüne Getirilmek İstenen Belediyelerin, Görevleri İle Orantılı Gelir Kaynakları Olmadığı Gibi Kaynaklarından En Önemlisi Hala Genel Bütçeden aktarılan paylardır. Özerk bir belediyenin Gelirlerinin Oran ve Miktarlarını Kendilerinin Belirleyeceği Yerel Vergi ve Harçlardan Sağlaması Gerekmeektedir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyor	Kısmen Katılıyor	Kararsız	Kısmen Katılmıyor	Tamamen Katılmıyor	Toplam
İlköğretim	1	2	0	0	0	3
Ortaöğretim	15	5	0	2	1	23
Yüksekokul	6	4	1	0	0	11
Fakülte	32	20	1	4	1	58
Yüksek Lisans ve Üstü	3	0	0	2	0	5
Toplam	57	31	2	8	2	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde; 3 ilköğretim mezununun tamamının, 23 ortaöğretim mezununun 20’sinin, 11 yüksekokul mezununun 10’unun, 58 fakülte mezunun 52’sinin, 5 yüksek lisans mezunun ise 3’ünün olumlu cevap verdiği gözlenmiştir.

Tablo 34: Katılımcıların “5393 Sayılı Kanun, Belediyelerin Kurulma ve Birleşmelerinde İdari Vesayeti Hafifletmiş ve Süreci Basitleştirmiştir. Bu Manada Yeni Kanun Belediye İdarelerinin Oluşumunda İl Genel Meclisinin Vesayet Yetkisini Kaldırarak Süreci Sadeleştirmiştir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	28	28.0
Kısmen Katılıyorum	51	51.0
Kararsızım	7	7.0
Kısmen Katılmıyorum	13	13.0
Tamamen Katılmıyorum	1	1.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların % 51’i “kısmen katılıyorum” ve % 28’i ise “tamamen katılıyorum” cevaplarını vererek ifadeyi olumlu yönde desteklemiştir. Katılımcıların % 13’ü “kısmen katılmıyorum” ve % 1 ise “tamamen katılmıyorum” yanıtlarını vererek ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. % 7’si ise “kararsızım” cevabını vermiştir.

Tablo 35: “5393 Sayılı Kanun, Belediyelerin Kurulma ve Birleşmelerinde İdari Vesayeti Hafifletmiş ve Süreci Basitleştirmiştir. Bu Manada Yeni Kanun Belediye İdarelerinin Oluşumunda İl Genel Meclisinin Vesayet Yetkisini Kaldırarak Süreci Sadeleştirmiştir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	0	3	0	0	0	3
Ortaöğretim	9	8	3	3	0	23
Yüksekokul	3	5	2	1	0	11
Fakülte	16	33	2	6	1	58
Yüksek Lisans ve Üstü	0	2	0	3	0	5
Toplam	28	51	7	13	0	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde; 3 ilköğretim mezununun tamamının, 23 ortaöğretim mezununun 17’sinin, 11 yüksekokul mezununun 8’inin, 58 fakülte mezunun 49’unun, 5 yüksek lisans mezunun ise 2’sinin olumlu cevap verdiği gözlenmiştir.

Tablo 36: Katılımcıların “Belediye Başkanının Görevleri Arasında Sayılan “Belde Halkının Huzur, Esenlik, Sağlık ve Mutluluğu İçin Gerekli Önlemleri Almak” Görevi Genel Yetki İlkesi Çerçevesinde Değerlendirilebilecek Bir Hükümdür. Belediye Başkanına Bu Kadar Çok Görev ve Yetkinin Verilmesi, Katılma, Görev ve Yetkilerin Dağıtılması ve Yayılması Anlayışına Dayanan Modern Kamu Yönetimi Anlayışı İle Bağdaştırmak Güçtür.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	18	18.0
Kısmen Katılıyorum	30	30.0
Kararsızım	18	18.0
Kısmen Katılmıyorum	21	21.0
Tamamen Katılmıyorum	13	13.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların % 30’u “kısmen katılıyorum” ve % 18’i ise “tamamen katılıyorum” cevaplarını vererek ifadeyi olumlu yönde desteklemiştir. Katılımcıların % 21’i “kısmen katılmıyorum” ve % 13’ü ise “tamamen katılmıyorum” yanıtlarını vererek ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. % 18’i ise “kararsızım” cevabını vermiştir.

İfadeye verilen olumsuz ve kararsızlık belirten cevapların ağırlıklı olduğu, bu çerçevede katılımcıların belediye başkanına kanun çerçevesinde verilen ve genel yetki çerçevesinde olduğu değerlendirilen yetki ve sorumlulukların fazla olmadığı kanaatinde oldukları gözlenmiştir.

Tablo 37: “Belediye Başkanının Görevleri Arasında Sayılan “Belde Halkının Huzur, Esenlik, Sağlık ve Mutluluğu İçin Gerekli Önlemleri Almak” Görevi Genel Yetki İlkesi Çerçevesinde Değerlendirilebilecek Bir Hükümdür. Belediye Başkanına Bu Kadar Çok Görev ve Yetkinin Verilmesi, Katılma, Görev ve Yetkilerin Dağıtılması ve Yayılması Anlayışına Dayanan Modern Kamu Yönetimi Anlayışı İle Bağdaştırmak Güçtür.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	1	1	0	1	0	3
Ortaöğretim	5	8	5	4	1	23
Yüksekokul	2	4	2	1	2	11
Fakülte	9	16	11	14	8	58
Yüksek Lisans ve Üstü	1	1	0	1	2	5
Toplam	18	30	18	21	13	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde; 3 ilköğretim mezununun 2’sinin, 23 ortaöğretim mezununun 13’ünün, 11 yüksekokul mezununun 6’sının, 58 fakülte mezunun 25’inin, 5 yüksek lisans mezunun ise 2’sinin olumlu cevap verdiği gözlenmiştir.

Tablo 38: Katılımcıların “5393 Sayılı Kanun, Geneli İtibarıyla Hem Anayasa Hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine uygun gerekli düzenlemeleri kapsamaktadır.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	13	13.0
Kısmen Katılıyorum	52	52.0
Kararsızım	15	15.0
Kısmen Katılmıyorum	13	13.0
Tamamen Katılmıyorum	7	7.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların % 52’si “kısmen katılıyorum” ve % 13’ü ise “tamamen katılıyorum” cevaplarını vererek ifadeyi olumlu yönde desteklemiştir. Katılımcıların % 13’ü “kısmen katılmıyorum” ve % 7’si ise “tamamen katılmıyorum” yanıtlarını vererek ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. % 15’i ise “kararsızım” cevabını vermiştir.

Tablo 39: “5393 Sayılı Kanun, Geneli İtibarıyla Hem Anayasa Hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine uygun gerekli düzenlemeleri kapsamaktadır.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	0	2	0	1	0	3
Ortaöğretim	5	11	4	3	0	23
Yüksekokul	4	3	4	0	0	11
Fakülte	4	33	7	7	7	58
Yüksek Lisans ve Üstü	0	3	0	2	0	5
Toplam	13	52	15	13	7	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde; 3 ilköğretim mezununun 2’sinin, 23 ortaöğretim mezununun 16’sının, 11 yüksekokul mezununun 7’sinin, 58 fakülte mezunun 37’sinin, 5 yüksek lisans mezunun ise 3’ünün olumlu cevap verdiği gözlenmiştir.

Tablo 40: Katılımcıların “Avrupa Birliği’nin Yerel Yönetimlere Yaklaşımı Yerindenlik “Subsidiarity” İlkesi ve Yönetişim Anlayışının Gelişmesi Yönündedir. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Bu Yönde Desteklenmesi İçin Hazırlanan Yada Yürürlükte Olan Yasalar Yeterlidir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	11	11.0
Kısmen Katılıyorum	40	40.0
Kararsızım	20	20.0
Kısmen Katılmıyorum	22	22.0
Tamamen Katılmıyorum	7	7.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların % 40’ı “kısmen katılıyorum” ve % 11’i ise “tamamen katılıyorum” cevaplarını vererek ifadeyi olumlu yönde desteklemiştir. Katılımcıların % 22’si “kısmen katılmıyorum” ve % 7’si ise “tamamen katılmıyorum” yanıtlarını vererek ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. % 20’si ise “kararsızım” cevabını vermiştir.

Tablo 41: Katılımcıların “Avrupa Birliği’nin Yerel Yönetimlere Yaklaşımı Yerindenlik “Subsidiarity” İlkesi ve Yönetişim Anlayışının Gelişmesi Yönündedir. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Bu Yönde Desteklenmesi İçin Hazırlanan Ya Da Yürürlükte Olan Yasalar Yeterlidir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	0	2	0	1	0	3
Ortaöğretim	2	8	11	2	0	23
Yüksekokul	2	3	5	1	0	11
Fakülte	7	25	3	16	7	58
Yüksek Lisans ve Üstü	0	2	1	2	0	5
Toplam	11	40	20	22	7	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde; 3 ilköğretim mezununun 2’sinin, 23 ortaöğretim mezununun 10’unun, 11 yüksekokul mezununun 5’inin, 58 fakülte mezunun 32’sinin, 5 yüksek lisans mezunun ise 2’sinin olumlu cevap verdiği gözlenmiştir.

Tablo 42: Katılımcıların “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Yerel Yönetimlerin; Yerel Özerklik, Mali Kaynaklar, Yetki ve Sorumluluklar, Merkezi Yönetimle İlişkiler, Yerel Yönetimler Arası İşbirliği ve Yargı Güvencesi Gibi Konularda Dayanacağı Kuralları Ortaya Koymaktadır. Türkiye’de Şart Çerçevesinde Yerelleşme Eğilimi Yeterli Düzeydedir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	14	14.0
Kısmen Katılıyorum	36	36.0
Kararsızım	16	16.0
Kısmen Katılmıyorum	20	20.0
Tamamen Katılmıyorum	14	14.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların % 36’sı “kısmen katılıyorum” ve % 14’ü ise “tamamen katılıyorum” cevaplarını vererek ifadeyi olumlu yönde desteklemiştir. Katılımcıların % 20’si “kısmen katılmıyorum” ve % 14’ü ise “tamamen katılmıyorum” yanıtlarını vererek ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. % 16’sı ise “kararsızım” cevabını vermiştir.

Tablo 43: Katılımcıların “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Yerel Yönetimlerin; Yerel Özerklik, Mali Kaynaklar, Yetki ve Sorumluluklar, Merkezi Yönetimle İlişkiler, Yerel Yönetimler Arası İşbirliği ve Yargı Güvencesi Gibi Konularda Dayanacağı Kuralları Ortaya Koymaktadır. Türkiye’de Şart Çerçevesinde Yerelleşme Eğilimi Yeterli Düzeydedir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	0	2	0	1	0	3
Ortaöğretim	3	9	6	5	0	23
Yüksekokul	2	2	3	3	1	11
Fakülte	9	23	7	8	11	58
Yüksek Lisans ve Üstü	0	0	0	3	2	5
Toplam	14	36	16	20	14	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde; 3 ilköğretim mezununun 2’sinin, 23 ortaöğretim mezununun 12’sinin, 11 yüksekokul mezununun 4’ünün, 58 fakülte mezunun 32’sinin olumlu cevap verdiği gözlenmiştir. Yüksek lisans mezunu katılımcıların ise hiçbiri Türkiye’de şart çerçevesinde yerelleşme eğilimi yeterli düzeyde olduğu ifadesine olumlu cevap vermemiştir.

Tablo 44: Katılımcıların “Türkiye’de Farklı Çevrelerce Dile Getirilen Yerel Özerklik Talepleri, Ülkenin Üniter Yapısına Bir Tehdit Oluşturabilir.” İfadesi İle İlgili Görüşlerine İlişkin Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Tamamen Katılıyorum	37	37.0
Kısmen Katılıyorum	31	31.0
Kararsızım	9	9.0
Kısmen Katılmıyorum	12	12.0
Tamamen Katılmıyorum	11	11.0
Toplam	100	100.0

Katılımcıların % 37’si “tamamen katılıyorum” ve % 31’i ise “kısmen katılıyorum” cevaplarını vererek ifadeyi olumlu yönde desteklemiştir. Katılımcıların % 12’si “kısmen katılmıyorum” ve % 11’i ise “tamamen katılmıyorum” yanıtlarını vererek ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. % 9’uise “kararsızım” cevabını vermiştir.

Tablo 45: “Türkiye’de Farklı Çevrelerce Dile Getirilen Yerel Özerklik Talepleri, Ülkenin Üniter Yapısına Bir Tehdit Oluşturabilir.” İfadesi İle İlgili Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Çapraz Analiz Sonuçları

Eğitim Durumu	Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum	Toplam
İlköğretim	1	1	0	1	0	3
Ortaöğretim	6	10	2	3	2	23
Yüksekokul	8	2	0	1	0	11
Fakülte	20	18	7	7	6	58
Yüksek Lisans ve Üstü	2	0	0	1	2	5
Toplam	37	31	9	12	11	100

Katılımcıların eğitim düzeyleri göz önünde bulundurularak yukarıdaki ifadeye verilen cevaplara ilişkin yapılan analizde; 3 ilköğretim mezununun 2’sinin, 23 ortaöğretim mezununun 16’sının, 11 yüksekokul mezununun 10’unun, 58 fakülte mezunun 38’inin, 5 yüksek lisans mezununun ise 2’sinin olumlu cevap verdiği gözlenmiştir.

SONUÇ

Çalışmanın birinci bölümünde, tezin ana temasını oluşturan özerklik kavramına açıklık getirilmeye ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı incelenmeye çalışılmıştır. 1580 Sayılı Belediye Kanunu ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı sonrasında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Özerklik Şartı'nda belirtilen hükümlerin 5393 sayılı Belediye Kanunu'na ne kadar yansıtıldığı, uygulamada ne kadar fayda sağladığı ve söz konusu kanun ile ilgili olarak belediye yöneticilerinin görüşlerinin alınması maksadıyla 20 sorudan oluşan ve 5'li likerte göre uyarlanan bir anket çalışması yapılmıştır.

Anket çalışmasında önceden oluşturulan hipotezlerden yola çıkılarak oluşturulan ifadelerle yönelik alınan cevaplar incelendiğinde;

Kanun'da belediye kuruluşundaki nüfus sayısında yapılan değişikliğin, belediyenin hizmet sunumunda optimum hizmet maliyetinin sağlayacağı bir yapı oluşturduğu ve belediyelerin mali durumunu güçlendirici bir tesir yarattığı hususu, katılımcıların bildirdikleri görüş ile desteklenmiştir. Katılımcıların % 47'si "kısmen katılıyorum", % 27'si "tamamen katılıyorum", %17'si "kısmen katılmıyorum", % 5'i "kararsızım" ve % 4'ü "tamamen katılmıyorum" yanıtlarını vermiştir.

Stratejik planların belediyeler açısından olumlu bir gelişme sağladığı konusuna katılımcıların % 46'sı "tamamen katılıyorum", % 46'sı "kısmen katılıyorum" cevaplarını vermiştir. Katılımcıların büyük kısmının stratejik planların belediyelerde gelecek yönelimli ve hizmetlerin sonucuna odaklı bir yönetim anlayışının oluşmasına sağladığı konusunda olumlu görüş bildirdikleri gözlenmiştir.

5393 sayılı Kanun ile belediye meclisinin kararları üzerindeki mülki idare amiri onayı kaldırılmış ve mülki idare amirinin meclis kararlarını mevzuata aykırı bulması halinde yargı yoluna başvurusu hükmü getirilmiştir. Bu durumun merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet denetimini azalttığı ve belediye meclisinin etkili ve icrai karar vermesini sağladığı görüşüne, katılımcıların % 45'inin "tamamen katılıyorum", % 41'inin "kısmen katılıyorum" yönünde görüş bildirdikleri gözlenmiştir.

Katılımcıların belediyelerde oluşturulan kent konseyleri ile ilgili görüşleri ise kent konseylerinin belediye idarelerinin hizmet üretmesinde sivil/mahalli katılımın

önü açtığı görüşünü desteklemektedir. Katılımcıların % 50'si bu ifadeye “tamamen katılıyorum” ve % 38'i “kısmen katılıyorum” yanıtını vermiştir.

Yeni kanun ile belediyelerde oluşturulan denetim komisyonunun uygulamaları ile ilgili olarak katılımcılar % 44'ü “kısmen katılıyorum”, % 40'ı “tamamen katılıyorum” cevaplarını vermiştir. Katılımcılar belediye meclis üyelerinin belediye işleri ile ilgili olarak daha iyi bilgi edindikleri ve bunun sonucunda elde edilen verilerle meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının daha etkin şekilde işletilmesi mümkün olduğu görüşünü desteklemişlerdir.

Kanun ile belediye kadro ihdas, iptal ve değişiklikleri ile ilgili işlemlerin belediye meclisinin yetkisine bırakılması hususunda, katılımcıların % 41'i “kısmen katılıyorum” ve % 38'i “tamamen katılıyorum” yönünde görüşlerini bildirerek, belediyelerin bu konu ile ilgili merkezi yönetimin ağır vesayet yetkisinden kurtuldukları görüşünü desteklemişlerdir.

Türkiye’de belediyelerin kanunla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararıyla ve kendi sorumlulukları altında tam olarak yerine getirebildiği hususuna ise katılımcıların %51'i “kısmen katılıyorum”, % 19'u “tamamen katılıyorum” yanıtlarını vermiştir. Bu konuda da ağırlıklı olarak ifadenin desteklendiği gözlenmiştir.

Anketin diğer soru ve cevapları da incelendiğinde, olumlu olarak görüş bildirildiği ve belediye yöneticileri açısından Şart'ın hükümleri çerçevesinde yapılan değişikliklerin belediye uygulamalarında ağırlıklı olarak olumlu karşılandığı gözlenmiştir.

Katılımcıların eğitim durumlarına göre çapraz analiz sonuçları değerlendirildiğinde ise, eğitim durumunun, sorunun anlaşılmasını etkilediği, özellikle eğitim durumu lisans ve üstü olan katılımcıların, Kanun'da yapılan değişikliklerin teori ve pratikte ne kadar yarar sağlandığı hususundaki ifadelere rahat cevaplar verdikleri gözlenmiştir.

Özellikle, tezde varılmaya çalışılan sonuçlardan biri olan belediyelerin idari ve mali özerklikleri konusunda, yapılan değişiklikler ile belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkisinin kaldırılması sonucunda idari özerkliğin büyük ölçüde sağlandığı, ancak mali özerklik konusunda bir gelişme sağlanamadığı sonucuna varılabilecek cevaplar alınmıştır. Nitekim katılımcılar tarafından 5393 sayılı Kanun'la, genel

görevli kamu kuruluşu statüsüne getirilmek istenen belediyelerin, görevleri ile orantılı gelir kaynakları olmadığı gibi kaynaklarından en önemlisi hala genel bütçeden aktarılan paylar olduğu, özerk bir belediyenin gelirlerinin oran ve miktarlarını kendilerinin belirleyeceği yerel vergi ve harçlardan sağlaması gerektiği yönünde görüşü bildirilmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye tarafından bazı maddelerine çekince konularak da olsa imzalanarak onaylanması, Türkiye'de yerel demokrasi açısından umut verici bir gelişmedir.

Şart'ın ortaya koyduğu ilkeler kapsamında bir yerel yönetim kuruluşunun özerkliğinden bahsedebilmek için, yerel yönetim biriminin merkezî idareden ayrı tüzel kişiliğe sahip olması, etkili organlarınca alınan kararların üst makamların ön iznine veya onayına bağlı olmaması, yeterli gelir kaynaklarına sahip olması, yetki sınırları içindeki idarî hizmetleri serbestçe belirleyebilmesi, örgütlenmesini kendi iradesiyle biçimlendirebilmesi ve uygulamayı yönlendirebilmesi, organların seçimle işbaşına gelmesi, personelin merkezî yönetimce atanmaması veya azledilmemesi gerekmektedir.

Osmanlı'dan günümüze kadar ki bütün yasa ve anayasalarımızda, yerel yönetimlerinin özerkliğine açıkça yer verilmemiştir. Ancak, yerel ve merkezi yönetim ayrımının olması, organların seçimle göreve gelmesi, seçimin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulatması, kendilerine mahsus bütçelerinin olması gibi yetki ve ayrıcalıklar o kurumun kendi hareket alanı güvencelerden özerklik kavramına ulaşabilir. Fakat bunun açık bir şekilde yerel özerkliği kast ettiğini ileri sürmek güçtür. Oysa Yerel Özerklik Şartı'nda, yerel yönetimler özerkliğinin kuralının her ülke yasalarında mutlak ve mümkün olduğu durumlarda da anayasalarında yer alması gerektiği belirtilmektedir.

2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yerel özerklik kavramının ilkelerini belirli ölçülerde kapsadığı görülmektedir. Yapılan son düzenlemelere göre belediyeler, idarî ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidirler. Yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ve önceki yasal düzenlemelerde belediye tanımının hiçbirinde idarî ve mali özerklik kavramları açıkça yer almamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyeler üzerindeki vesayet denetimini büyük ölçüde kaldırmış, belediye bütçelerinin onaylanmasında mülki amirlere tanınan ağır vesayet uygulamasına son vermiştir. Kanun, meclisin çoğu kararlarında olduğu gibi bütçenin onayı ile ilgili olarak da mülki amirlerin sahip olduğu idarî vesayet denetimini kaldırarak, hukuki denetim yolunu açmıştır.

Ancak 5393 sayılı Kanun'da belediyelerin mali özerkliğini gerçekleştirecek değişiklikler yüzeysel kalmıştır. 1580 Sayılı Kanun'la karşılaştırıldığında, yeni Kanun belediyenin gelirleri ile ilgili hükümlere yeni bir gelir kalemi getirmemiştir. Sadece 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun'da kısmi iyileştirmeler yapılmıştır.

Yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmek için görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olması gerekmektedir. Özerk bir belediyenin gelirlerinin en önemli kısmını, oran ve miktarlarını kendisinin belirleyeceği yerel vergi ve harçlardan sağlaması gerekmektedir. Ancak, belediyelerin kaynaklarından en önemlisi, hâlâ genel bütçeden aktarılan paylardan oluşturmaktadır. Belediyelerin mali özerkliklerinin sağlanması noktasında belediye idarelerinin şartlarının iyileştirilmesi zarureti vardır. Çünkü mali açıdan, belediyeler yerel hizmetleri karşılayacak yeterli gelire sahip bulunmamaktadır. Merkezi idare, kaynakların paylaşımında kendi lehine olan ağırlığını halen korumaktadır.

Avrupa Komisyonu tarafından, 12 Ekim 2011 tarihinde yayımlanan 2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporunda yerel yönetimlerle ilgili olarak;

“Yerel yönetimlere yetki devri konusunda, özellikle mali kaynakların yerel idarelere aktarılmasıyla ilgili olarak ilerleme kaydedilmemiştir. Bu nedenle belediyeler, merkezi gelir tahsisatına aşırı bağlı durumdadır...” ifadesi yer almıştır.

Raporda Türkiye'deki yerel yönetimlerin mali kaynaklarının halen merkezi gelir tahsisatına bağlı olduğu vurgulanmaktadır. Bu çalışmada belirtilen “belediyelerin mali açıdan tam olarak özerk olmadığı” değerlendirmesini destekler bir husustur.

Sonuç olarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak yapılacak yeni yasal düzenlemeler yerel yönetimlerimizin daha demokratik bir yapıya kavuşması için önem arz etmektedir. Türkiye yukarıda ifade ettiğimiz gibi

Şart'ın çekince koyduğu bazı madde ve paragraflarındaki yerel yükümlölükleri zaten yerine getirmektedir. Bununla birlikte Şart'ın birçok ilkesini benimsemiş olmasına karşın, bazı maddelere çekince koyması, yerel demokrasinin gelişimi yönünde bir eksikliktir. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu kararıyla bu çekincelerin kaldırılması gerekmektedir. Ancak sadece yasal düzenlemelerin yapılması ve çekincelerin kaldırılması tek başına yeterli olmayabilir. Önemli olan yasal düzenlemelerin eksiksiz olarak hayata geçirilmesidir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun yapılacak yeni yasal düzenlemeler ve uygulamalar Avrupa ile bütünleşmeyi hedeflediğimiz bu günlerde, bunun gerçekleşmesine yardımcı olacaktır.

KAYNAKÇA

- AÇAR, İ.Atilla, (2008). “İç Denetim - Stratejik Plan - Performans Yönetimi Çerçevesinde Kavramsal Değerlendirmeler”, Yerel Siyaset Dergisi, Y:3, S.26, Şubat
- AKDOĞAN, Yalçın, (2002). “Ulusal Soruna Yerel Çözüm: Sosyal Belediyecilik”, Eminönü Bülteni, Şubat Sayısı, İstanbul
- AKIN, Cengiz (1997), “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, T.İ.D., Y.69, S.414, Mart
- AKTAN, Coşkun Can, (1992). Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi, AFA Yayınları, İstanbul
- AKYAZAN, Ahmet Emrah, (2005). “Yeni Belediye Kanunun Getirdikleri”, Ankara Barosu Dergisi, S. 3
- ARIKBAY, Canan, (1993). “Yerel Yönetimlerde Eğitim ve Danışmanlık Hizmetleri, Gereksinimleri ve Karşılama Kaynakları”, Milli Prodüktivite Merkezi, Yayın No: 511, Ankara
- AŞGIN, Halil İbrahim, (2006). 5393 sayılı Belediye Kanunu Çerçevesinde Yerel Özerklik Açısından Belediyeler, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, M.Ü.S.B.E., İstanbul
- Avrupa Kentsel Şartı, (1996). İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No:10
- AYDEMİR, Süleyman Ruhi, (2000). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri”, Yerel Gündem, Y.2, S.8, Ağustos
- AYTAÇ, Fethi, (1991). Açıklamalı Belediye Kanunu, 5.Baskı, Adalet Matbaacılık, Ankara
- CANİKLİOĞLU, Meltem D., “Özerklik: Anayasal Temelleri ve Demokrasilerde Anlamı”, <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/meltem6.htm>, [E.T.:1.7.2008]
- CEBE, Mehmet Sinan, (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası, Adalet Yayınları, Ankara
- COŞKUN, Bayram, (1996). “Türkiye’de İdarî Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, Ç.Y.Y.D., C.5, S.3, Mayıs

COŞKUN A. Vahap, (1999). “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, T.İ.D., Y.71, S.422, Mart,

COŞKUN, Gülçin Balamir, (2007). Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:37, Ekim

ÇAĞATAY, Hüseyin, (2005). “Belediye Gelirlerinin Tarihsel Gelişimi ve 2005 Yılında Artırılan Belediye Gelirleri”, YAYED-Memleket Mevzuat, S.1, Temmuz

CELİK, Abdullah, (2003) “Yerel Özerklik Bağımsızlık ve Denetimsizlik Mi?”, Belediye Dünyası, C.4, S.2, Şubat

ÇOKER, Ziya, (1995). “Merkezden Yönetim, İl Sistemi ve Yerel Yönetim Reformu”, Yeni Türkiye-Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, S.4, Ankara

ÇOKER, Ziya, (2002). “Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları”, T.İ.D., Y.74, S.436, Eylül

ÇUKURÇAYIR, M.Akif, (2000). Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Yargı Yayınevi, Ankara

DERDİMAN, R.Cengiz, (2005). Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler, Aktüel Yayınları, İstanbul

DEMİR, Nesrin, (2007). Avrupa Birliği’nde Demokrasi, Seçkin Yayıncılık, Ankara

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, 7’nci 5 Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1994

DİNÇKOL Abdullah ve Mehmet Akad, (1998). 1982 Anayasası Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Alkım Yayını, İstanbul

DÖNMEZ, Zühal Sirkecioğlu, (2005). “Belediye Yasası, Olmadı Baştan...”, YAYED-Memleket Mevzuat, S.1, Temmuz

DÖNMEZ, Zühal Sirkecioğlu, (2005). “ 5393 Sayılı Belediye Yasasında Belediyenin Görevleri”, YAYED-Memleket Mevzuat, S.3, Eylül

DURAN, Lütfi, (1982). İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul

EKİCİ Birol ve M.Cem Toker, (2005). “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, Ç.Y.Y.D., C.14, S.1, Ocak

EKİNCİ, Yılmaz, (2004). “Kavramsal ve Tarihsel Olarak Yerel Yönetimler”, Belediye Dünyası, C.5, S.2, Şubat

ERDOĞAN, Mustafa, (2005). Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, 7. Baskı, Ankara

ERENÇİN, Arif, (2006). Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, c.15, S.1, Ocak, s.23.

ERYILMAZ, Bilal, (1997). Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, s.25.

ERYILMAZ, Bilal, (2000). Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul

FINDIKLI, Remzi (1996). “Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim”, T.İ.D., Y.68, S.412, Eylül

GİRİTLİ İsmet, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, (2006). İdare Hukuku, Der Yayınları, 2.Basım, İstanbul

GÖKÇEER, Fikri, (1981) “Sıkıyönetim Komutanlıklarınca Tüzel Kişilikleri Kaldırılan Belediye ve Köyler”, İller ve Belediyeler, S.427, Mayıs

GÖNÜL, Mustafa, (1977). Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE Yayını, Ankara

GÖRMEZ, Kemal, (2000). “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C.2, S.4, Bahar

GÖRMEZ, Kemal, (1995). “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, Yeni Türkiye, S.4, Mayıs

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, (1998). Yönetim Hukuku, 11. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara

GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve Turgut Tan, (2006). İdare Hukuku Genel Esaslar, C.I, Turhan Yay., 4.Baskı, Ankara

GÜNDAY, Metin, (1999). İdare Hukuku, İmaj Yay., 4. Baskı, Ankara

GÜNDAY, Metin, (2005). İl Özel İdareleri ve Belediyeler, İmaj Yayınevi, Ankara

GÜNEŞ, Hamza, (2005). “Belediye Şirketleri”, Yerel Yönetim ve Denetim, c.10, S.7, Temmuz

GÜNGÖR, Hayrettin, (2005). Belediye Meclisi İhtisas ve Denetim Komisyonu'nun Oluşturulması ve Çalışılması, Yerel Yönetim ve Denetim, c.10, S.11, Kasım

İSPİR, Naci, "Thomas Hobbes ve Demokrasi", <http://dusundurensozler.blogspot.com/2008/04/Thomas-hobbes-ve-demokrasi.html>, [E.T.:12.7.2008]

KALABALIK, Halil, (1999), "Yerel Yönetimlerin İdarî Özerkliği", Belediye Dergisi, C.5, S.11, Mayıs

KALABALIK, Halil, (2005). Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori- Uygulama, Seçkin Yayıncılık, Ankara

KAPLAN, Ersin, (2007). "Yerel Yönetimler Maliyesi ve Bütçe Süreci", T.İ.D., Y.79, S.454, Mart

KARANFİLOĞLU, Ali Yasin, (2000). "Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetim Şekilleri", Ç.Y.Y.D., C.9, S.2, Nisan

KELEŞ, Ruşen, (1992). Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul

KELEŞ, Ruşen, (1993). Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar 1975-1992, IULA-EMME, İstanbul

KELEŞ, Ruşen, (1995). "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.4, S.6, Kasım

KELEŞ, Ruşen, (1995). "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", Ç.Y.Y.D., C.4, S.1

KIRIŞIK, Fatih ve Özcan Sezer, (2006). "Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler", Ç.Y.Y.D., C.15, S.2, Nisan

KOCA, Murat, (2005). Mahalli İdarelerin Denetimi, Belediye Dünyası, c.6, S.11, Kasım

KOÇTEPE, Harun, (2005). "5393 Sayılı Belediye Kanunuyla Belediye Meclisinin Görev ve Yetkilerinde Meydana Gelen Değişiklikler", Belediye Dünyası, C.6, S.11, Kasım,

KÖSEOĞLU, Özer, (2007). "Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi", Editörler: Eryılmaz, Bilal ve vdy., Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yay., Ankara

- KUL, Rukiye, (2002). Avrupa Birliği'nde Yerel Özerklik Yaklaşımı ve Türkiye'nin Uyum Sorunu, M. Ü. S. B.E., Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul
- LAPPLE, Friedel, (1993). "Federal Almanya'da Yerel Özerklik Anlayışı Üzerine Düşünceler", Ç.Y.Y.D., C.2, S.3, Mayıs
- MAHMUTOĞLU, Abdulkadir, (2004). "Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeleri", T.İ.D., Y.76, S. 445, Aralık,
- MAHMUTOĞLU, Abdulkadir, (2006). "Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler", T.İ.D., Yıl:78, S. 452, Eylül
- MERİÇ, Osman, (1992). "Yerel Yönetimlerin Özerkliği", Ç.Y.Y.D., C.1, S.2, Mart
- NADAROĞLU, Halil, (1998). Mahalli İdareler, Beta Yayınevi, 6.Bası, İstanbul
- NALBANT, Atilla, (1997). Üniter Devlet, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul
- NERGİZ, Nilüfer ve Hakan M. Kiriş, (2007). "Yerel Demokratikleşmede Katılım Sorunu", Yerel Siyaset Dergisi, Y.2, S.23, Kasım
- ÖKMEN, Mustafa, (2003). "Globalleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar", Yerel ve Kentsel Politikalar, Ed; M.Akif Çukurçayır-Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya
- ÖKMEN, Mustafa ve Bekir Parlak, (2008). Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeleri, Yaklaşımlar ve Mevzuat, Aktüel Yay., İstanbul
- ÖNER, Şerif, (1997). "Türkiye'de Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal ve Ekonomik Analizi", Türk İdare Dergisi, Y.69, S.414, Mart
- ÖNER, Şerif, (2006). Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi, Nobel Yayını, Ankara
- ÖZAY, İlhan, (1992). İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul
- ÖZBUDUN, Ergun, (1993). Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yay., Ankara
- ÖZER, M.Akif, (1998). "Yönetimin Denetimi: Temel Unsurları, İlkeleri ve Kamu Yönetimi açısından Değerlendirilmesi", Türk İdare Dergisi, S.419, Haziran

ÖZEL, Mehmet, (2000). “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiarite)”, Ç.Y.Y.D., C.9, S.3, Temmuz

PİTİRLİ, Ali, (1989). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, Türk İdare Dergisi. S.383, Haziran

PİRLER, Orhan, Nuri Tortop ve Ahmet Başsoy, (1995). Belediyeler ve İdarî Vesayet, Türk Belediyecilik Derneği-Kondrad Adenauer Vakfı, Ankara

RESMÎ GAZETE, 21 Mayıs 1991, S.20877, 3723 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasına Dair Kanun

SARAN, M.Ulvi, (1995). “Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim”, Türk İdare Dergisi, S. 408, Eylül

SİVERKLİ, Esra, (2001). “Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, T.İ.D., Y.73, S. 431, Haziran

SEZER, Özcan, (2007). Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerelleşmeye Etkisinin Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Açısından Değerlendirilmesi, Yerey Siyaset, Y.2, S:13, Ocak

ŞENGÜL, Ramazan, (2005). “AB ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, Editörler: H. Arıkan ve M. Kar, Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri: Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar, Seçkin Yayın, Ankara

ŞENTÜRK, Hulusi, (2008).”Demokrasi Kültürü ve Yerel Siyaset”, Yerel Siyaset Dergisi, Y.3, S.27, Mart

ŞENTÜRK, Hulusi, “BDP’li Belediyeler Ne Yapmak İstiyor”, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1204>, [E.T.24.10.2011]

TÜRKİYE BELEDİYELER BİRLİĞİ VE GAP, (2005). Avrupa Birliği Uyum Süreci ve Yerel Yönetimler Seminer El Kitabı, T.C. Başbakanlık GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ve Türkiye Belediyeler Birliği Ortak Yayını, Ankara, Aralık

Türk İdare Dergisi (T.İ.D.), (1990). “Yerinden Yönetim ve Kalkınma”, T.İ.D., Y.62, S. 386, Mart

TOPRAK, Erkan, Akkoç, Yavuz Selim, (2005). “Belediyeler Üzerinde İdarî Vesayet ve Denetleme”, İdarecinin Sesi, C.19, S.111, Temmuz-Ağustos

TORTOP, Nuri, (1994). Mahalli İdareler, TODAİE Yay., Ankara

- TORTOP, Nuri, (1992). “Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri”, Ç.Y.Y.D., C. 1, S.3, Ankara
- TORTOP, Nuri, (1993). “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.2, S.2, Mart
- TORTOP, Nuri, (1996). “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, Ç.Y.Y.D., C.5, S.5, Eylül
- TORTOP, Nuri, (1996). Yerel Yönetimler Maliyesi, TODAİE Yayınları, No:263, Ankara
- TORTOP, Nuri, (1999). Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, Ankara
- TORTOP, Nuri, (2005). “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Saydamlık”, T.İ.D., Y.77, S.449, Aralık
- TORTOP, Nuri, Eyüp İspir ve Burhan AYKAÇ, (1993). Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara
- TORTOP Nuri, B. Aykaç, H.Yaman ve M.A. Özer, (2006). Mahalli İdareler, Nobel Yay., Ankara
- Türk Belediyecilik Derneği, (1995). Belediyeler ve İdarî Vesayet, Ankara
- ULUATAM, Özhan Kamu Maliyesi, İmaj Yayıncılık, 7.Bası, Ankara, 2001
- ULUSOY, Ahmet ve Tekin Akdemir, (2001). Mahalli İdareler, Seçkin Yayınevi, Ankara
- UĞURLU, M. Fatih, (1995). Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları İle İlgili Çözüm Önerileri, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayını
- ÜNLÜ Halil, (1993). Yerel Yönetimler Arası İşbirliği-Kent ve Belediye Birlikleri TOKİ-IULA-EMME, İstanbul
- WILSON, James Q., Bureaucracy, Basic Books, U.S.A., 1989, s.182
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1991). “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, A.İ.D., C. 24, S.3, Eylül
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1992). “Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.1, S.2, Mart
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1995). “Çağdaş Belediye”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.1, S.1, TODAİE, Ankara

YAYLA, Yıldızhan, (1987). “Belediye Nedir?”, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Birlik Yayınları, İstanbul

YAZICIOĞLU, Recep, (1992). “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi (I)”, Ç.Y.Y.D., C.1, S.2, Mart

YETER, Enis, (1996). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.5, S.1, Ocak

YILDIRIM, Turan, (1999). Türkiye’nin İdarî Teşkilatı, Alkım Kitabevi, İstanbul

YILDIRIM, Turan, (1998). Mahalli idarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri, HUDAR İstanbul Şubesi, Yayın No: 2, İstanbul.

YILDIRIM, Selahattin, (1993). Yerel Yönetimler ve Demokrasi, T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yerel Yönetimleri Geliştirme Programı, Raporlar Dizisi 1, Kent Basımevi, İstanbul.

YILMAZ, Gülsen, (2005). “Türkiye’de Hizmette Yerellik İlkesine Duyarlılık”, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi, Ankara

Yüksek Lisans Tezi “Yerel Demokrasi, Yönetmelik - Siyasal Yozlaşma ve Ahlak”, (par.21) www.ekitapyayin.com/id/027/ikincibolum.htm, [E.T.: 05.07.2010]

YÜKSEL, Fatih, (1998). “Yerel Yöntemlerde Özerklik”, M.Ü.S.B.E. Dergisi, C.2, Y.5, S.10, Haziran

YÜKSEL, Fatih, (1999). Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, M.Ü.S.B.E., İstanbul

YÜKSEL, Fatih, (2005). “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme” Editörler: ÖZGÜR, H. ve M. Kösecik, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Nobel Yayını, Ankara

ZENGİN, Eyüp, (1994). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye (Yasal açıdan Karşılaştırma)”, Türk İdare Dergisi, Y.66, S.403, Haziran

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

<http://www.ekitapyayin.com/id/027/ikincibolum.htm> (par. 27, 28)

<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 19.8.2008

http://www.yayed.org.tr/bizder_detay.php?kod=978&tipi=9&sube=0

http://www.yayaed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=977.

<http://www.sosyalistforum.net/politik-gundem/17456-koma-ciwaken-kurdistan-sozlesmesi.html>

EKLER

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

ÖNSÖZ

İşbu şartı imzalayan Avrupa Konseyi üye Devletler,
Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlamak olduğunu düşünerek,
Bu amacın gerçekleştirmesinin yollarından birisinin idarî alanda anlaşmalar yapmak olduğunu düşünerek,

Yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu düşünerek,

Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelere biri olduğunu düşünerek,

Bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna kani olarak,

Gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağına kani olarak,

Değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede adem-i merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağını düşünerek,

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 gerektirdiğini teyit ederek,

Madde 1: Taraflar bu Şartın 12 maddesinde belirtilen şekil ve ölçüde kendilerini aşağıdaki maddelerle bağlı kabul edeceklerini taahhüt ederler.

İ.BÖLÜM

Madde 2: Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı

Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır.

Madde 3: Özerk Yerel Yönetim Kavramı

1. Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve

yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.

2. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.

Madde 4: Özerk Yerel Yönetim Kapsamı

1. 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.

2. Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan ve ya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.

3. Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsamı ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.

4. Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.

5. Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

6. Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Madde 5: Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması

Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.

Madde 6: Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdarî Örgütlenme ve Kaynaklar

1. Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel getirmemek şartıyla, yerel makamlar kendi iç idarî örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.

2. 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.

Madde 7: Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları

1. Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.

2. Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tanzimine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır.

3. Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.

Madde 8: Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdarî Vesayet Denetimi

1. Yerel makamların her türlü idarî denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yönetimlerle gerçekleştirilebilir.

2. Yerel makamların faaliyetlerinin idarî denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla birlikte, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idarî denetimine tabi tutabileceklerdir.

3. Yerel makamların idarî denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Madde 9: Yerel Makamların Mali Kaynakları

1. Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynakla sağlanacaktır.

2. Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3. Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve haraçlardan sağlanacaktır.

4. 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.

5. Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yönetimlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.

6. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

7. 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 halel getirmeyecektir.

8. Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Madde 10: Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı

1. Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlik kurabileceklerdir.

2. Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslar arası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

3. Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şart dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

Madde 11: Özerk Yerel Yönetimlerin Yargısal Koruma

Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal yargı mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

II. BÖLÜM

Muhtelif Hükümler

Madde 12: Yükümlülükler

1. Her Akit Taraf, bu Şart'ın I. Bölümündeki paragraflardan en az 10 tanesi aşağıdakilerin arasından seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edecektir:

- * Madde 2
- * Madde 3, paragraf 1 ve 2
- * Madde 4, paragraf 1, 2 ve 4,
- * Madde 5,
- * Madde 7, paragraf 1,
- * Madde 8, paragraf 2,
- * Madde 9, paragraf 1, 2 ve 3,
- * Madde 10, paragraf 1
- * Madde 11

2. Sözleşmeye taraf olan her Devlet onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken, bu Maddenin 1. paragraf hükümlerine uygun olarak seçtiği paragrafları Avrupa Konseyi Genel Sekreterine bildirecektir.

3. Sonradan kabul edilen bu tür yükümlülükler, böylece bildirimde bulunan Akit Tarafın onay, kabul veya tasvip işleminin ayrılmaz bir parçası addedilecek ve Genel Sekreterin bildirimini aldığı tarihten sonra geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk gününden başlamak üzere aynı etkiyi taşıyacaktır.

Madde 13: Bu Şartın Kapsayacağı Makamlar

İşbu Şart'ta yer alan özerk yerel yönetim ilkeleri Akit Tarafın ülkesinde mevcut bulunan yerel makamların tüm kategorileri için uygulanır. Bununla beraber her bir Akit Taraf, onay, kabul veya tasvip belgesini sunarken, bu Şart'ın yerel veya bölgesel makamların sadece hangi kategorileri için uygulanmasını öngördüğünü veya uygulama dışında bırakmayı öngördüğü kategorileri belirleyebilir. Avrupa Konseyi

Genel Sekreterine daha sonra yapabileceği bildirimlerle, yukarıdakilerden başka yerel veya bölgesel makam kategorilerini de Şart'ın kapsamına dâhil edebilir.

Madde 14: Bilgi Sağlanması

Her Akit Taraf bu Şart'ın hükümlerine uygunluk sağlamak amacıyla kabul ettiği mevzuat hükümleriyle aldığı öteki önlemler konusuna ilişkin tüm bilgiyi Avrupa Konseyi Genel Sekreterine iletecektir.

III. BÖLÜM

Madde 15: İmza, Onay ve Yürürlüğe Girme

1. Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi tüm ülkelerin imzasına açık olacaktır. Onay, kabul veya tasvip işlemine tabi olacaktır. Onay, kabul veya tasvip belgeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreterine tevdi edilecektir.

2. Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi ülkelerden dördünün bu Şart'la bağlı olmayı kabul ettiklerini yukarıdaki paragraf hükümlerine uygun olarak daha sonra bildirmelerinden itibaren geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3. Bu Şart'la bağlı olmayı kabul edeceğini daha sonra beyan eden herhangi bir üye Devlet bakımından, bu Şart onay, kabul veya tasvip belgesinin tevdi tarihinden sonra geçecek üç aylık bir süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 16: Topraklara İlişkin Hüküm

1. Herhangi bir Devlet, imzalama sırasında veya onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken bu Şart'ın uygulanacağı toprak ya da toprakları belirleyebilir.

2. Her hangi bir devlet daha sonraki her hangi bir tarihte yapacağı ve Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne muhatap bir beyanla, bu Şart'ın uygulanma alanını beyanda belirleyeceği başka her hangi bir toprağı teşmil edebilir. Şart, bu tür topraklar için, bu beyanın Genel Sekreterin eline geçtiği tarihten sonra geçecek 3 aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3. Yukarıdaki iki paragraf çerçevesinde yapılan herhangi bir beyan, bu beyanda belirlenen her hangi bir toprak bakımından, Genel Sekretere hitaben yapılacak bir bildirim ile geri çekilebilir. Bu geri çekme, Genel Sekreterin bu bildirimini aldığı tarihten sonra geçecek altı aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 17: Çekilme

1. Herhangi bir Taraf, kendisi bakımından bu Şart'ın yürürlüğe girişini izleyen beş yıllık bir sürenin geçmesinden sonra, bu Şart'tan çekilebilir. Bu durumlarda, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine altı ay önce bildirimde bulunulacaktır. Bu tür çekilmeler, Taraf Devlet sayısının dörtten az olmaması koşuluyla diğer Taraf Devletler bakımından Şart'ın geçerliliğini etkilemeyecektir.

2. Yukarıda paragrafta belirlenen hükümler çerçevesinde herhangi bir Taraf Devlet, 12. maddenin 1. paragrafında öngörülen sayı ve tipteki paragraflarla bağlı olduğu sürece, Şart'ın I. Bölümünün herhangi bir paragrafından çekilebilir. Herhangi bir Taraf Devlet bir paragraftan çekilerek 12. maddenin 1. paragrafının gereğini karşılamayan bir duruma geliyorsa, Şart'ın kendisinden de çekilmiş sayılacaktır.

Madde 18: Bildirimler

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri:

- a.) Her imzalamayı;
- b.) Tüm onay, kabul veya tasvip belgelerinin tevdiini;
- c.) Bu Şart'ın 15. madde hükümlerine göre her yürürlüğe giriş tarihini;
- d.) 12. maddenin 2. ve 3. paragraflarının hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirimin;
- e.) 13. maddenin hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirimi;
- f.) Bu Şart'a ilişkin diğer herhangi bir işlem, bildirim veya yazışmayı Avrupa Konseyi üye devletlere bildirecektir.

Yukarıdaki hükümleri kabul zımında gereği gibi yetkili kılınmış aşağıda imzaları bulunanlar işbu Şart'ı imzalamışlardır.

Avrupa Konseyi arşivlerinde saklanacak işbu Sözleşme, İngilizce ve Fransızca olarak ve her iki metin de aynı derecede geçerli olmak üzere, tek nüsha halinde 15 Ekim 1985 tarihinde Strasbourg'da düzenlenmiştir. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri Avrupa Konseyi üyesi Devletlerin her birine bu Şart'ın aslına uygun suretlerini iletacaktır.

Sayın Katılımcı,

Bu anket, yerel özerklik bağlamında iddialı bir söylemle 2005 yılında onaylanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ve bu kanunun oluşturulmasında esas alınan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerinin, belediye yöneticileri gözünden ne kadar gerçekleşebildiğinin araştırılması maksadıyla hazırlanmıştır.

Anket iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde sizlerle ilgili bilgiler yer almaktadır. İkinci bölümde ise Belediye Kanunu ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümleri çerçevesinde yapılan değişiklikler ile özerk yerel yönetim uygulamalarının belediye yöneticileri tarafından nasıl karşılandığını belirlemeye yönelik ifadeler yer almaktadır. Bu bölümdeki 20 soruyu size uygun gelen haliyle **5=Tamamen Katılıyorum, 4=Kısmen Katılıyorum, 3=Kararsızım, 2=Kısmen Katılmıyorum, 1=Tamamen Katılmıyorum** seçeneklerinden birini (x) işareti koyarak cevaplandırınız.

Tüm soruları eksiksiz ve samimiyetle doldurmanızı rica eder, katkılarınız için teşekkür ederiz.

I. BÖLÜM

KİŞİSEL BİLGİLER					
1. Cinsiyetiniz:					
A. Kadın	☐	B. Erkek	☐		
2. Yaşınız:					
A. 18-25 yaş	☐	B. 26-33 yaş	☐	C. 34-41 yaş	☐
D. 42-49 yaş	☐	E. 50 yaş ve üzeri	☐		
3. Eğitim durumunuz:					
A. İlköğretim	☐	B. Ortaöğretim(Lise)	☐	C. Yüksek Okul	☐
D. Fakülte (Lisans)	☐	E. Yüksek Lisans ve üstü	☐		
4. Belediyede hangi görevde bulunmaktasınız?					
A. Belediye Başkanı	☐	B. Birim Müdürü ve Üstü Yönetici	☐	C. Belediye Encümen Üyesi	☐
D. Belediye Meclis Üyesi	☐				
5. Kaç yıldır bu belediyede çalışıyorsunuz?					
A. 0-5 yıl	☐	B. 6-10 yıl	☐	C. 10-15 yıl	☐
D. 16 ve üstü	☐				

II. BÖLÜM

1. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile belediye kuruluşundaki nüfus sayısı 2000'den 5000'e çıkarılmıştır. Bu değişiklik hizmet sunumunda optimum hizmet maliyetinin sağlanacağı bir yapı oluşturmuş ve belediyelerin mali durumunu güçlendirici bir tesir yaratmıştır.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

2. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile belediyelere stratejik plan yapma zorunluluğu getirilmiştir. Stratejik planların seçimlerden hemen sonra yapılması, gelecek yönelimli ve hizmetlerin sonucuna odaklı bir yönetim anlayışının oluşmasını sağlamıştır.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

3. Yeni kanun ile belediye meclisinin kararları üzerindeki mülki idare amiri onayı kaldırılmış ve mülki idare amirinin meclis kararlarını mevzuata aykırı bulması halinde yargı yoluna başvurusu hükmü getirilmiştir. Bu yeni durum merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet denetimini azaltmış, belediye meclisinin etkili ve icrai karar vermesini sağlamıştır.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

4. Belediyelerde oluşturulan kent konseyleri ile belediye idarelerinin hizmet üretmesinde sivil/mahalli katılımın önü açılmıştır.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

5. 5393 sayılı Kanun ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerin denetimini yapmak üzere denetim komisyonu oluşturulması şartı getirilmiştir. Bu uygulama ile meclis üyelerinin belediye işleri ile ilgili olarak daha iyi bilgi edinmeleri ve bunun sonucunda elde edilen verilerle meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının daha etkin şekilde işletilmesi mümkün olmuştur.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

6. Yapılan değişiklikler ile belediyelerin yetkili organlarınca alınan kararların üst makamların ön izni ve onayına bağlı olmadan gerçekleşmesi sağlanmış, merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet denetimi azaltılmıştır.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

7. Belediye teşkilatının norm kadro ilke ve standartlarına göre oluşturulması hüküm altına alınarak kadro ihdas, iptal ve değişiklikleri belediye meclisinin yetkisine bırakılmıştır. Belediyeler bu konu ile ilgili 1580 sayılı mülga kanunun getirdiği ağır vesayet yetkisinden kurtulmuşlardır.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

8. Özerklik ilkesi çerçevesinde, Türkiye'de belediyeler kanunla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararıyla ve kendi sorumlulukları altında tam olarak yerine getirebilmektedir.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

9. Yerel özerklik bağlamında iddialı bir söylemle yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu özerk yerel yönetim anlayışını tam olarak yansıtmaktadır.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

10. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile özerklik ilkesinin bir gereği olan yerel yönetim biriminin merkezi idareden ayrı tüzel kişiliğe sahip olması belirli ölçülerde gerçekleşmiştir.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

11. Belediyeler yetki sınırlar içerisindeki hizmetleri serbestçe yerine getirebilmektedir.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

12. Belediyeler örgütlenmelerini kendi iradesi ile biçimlendirebilmekte ve uygulamaları yönlendirebilmektedir.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

13. 1580 sayılı mülga Kanun’da belediye ve yerel yönetim tanımlarının hiçbirinde idarî ve mali özerklik kavramları açıkça yer almamıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun belediyeleri “idarî ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanması, yasama organının belediyelere bakışındaki değişimin yönünü göstermektedir.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

14. 5393 sayılı Kanun’la, genel görevli kamu kuruluşu statüsüne getirilmek istenen belediyelerin, görevleri ile orantılı gelir kaynakları olmadığı gibi kaynaklarından en önemlisi hala genel bütçeden aktarılan paylardır. Özerk bir belediyenin gelirlerinin oran ve miktarlarını kendilerinin belirleyeceği yerel vergi ve harçlardan sağlaması gerekmektedir.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

15. 5393 sayılı Kanun, belediyelerin kurulma ve birleşmelerinde idarî vesayeti hafifletmiş ve süreci basitleştirmiştir. Bu manada yeni kanun belediye idarelerinin oluşumunda il genel meclisinin vesayet yetkisini kaldırarak süreci sadeleştirmiştir.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

16. Belediye başkanının bazı yetki ve görevlerinin belediye meclisine devredilmesine rağmen kanun belediye başkanının görev ve yetkilerini güçlendirici hükümler içermektedir. Belediye başkanının görevleri arasında sayılan “Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gerekli önlemleri almak” görevi genel yetki ilkesi çerçevesinde değerlendirilebilecek bir hükümdür. Belediye başkanına bu kadar çok görev ve yetkinin verilmesi, katılma, görev ve yetkilerin dağıtılması ve yayılması anlayışına dayanan modern kamu yönetimi anlayışı ile bağdaştırmak güçtür.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

17. 5393 sayılı Kanun, geneli itibarıyla hem Anayasa hem de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine uygun gerekli düzenlemeleri kapsamaktadır.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

18. Avrupa Birliği’nin yerel yönetimlere yaklaşımı yerindenlik “subsidiarity” ilkesi ve yönetim anlayışının gelişmesi yönündedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin bu yönde desteklenmesi için hazırlanan ya da yürürlükte olan yasalar yeterlidir.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

19. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin; yerel özerklik, mali kaynaklar, yetki ve sorumluluklar, merkezi yönetimle ilişkiler, yerel yönetimler arası işbirliği ve yargı güvencesi gibi konularda dayanacağı kuralları ortaya koymaktadır. Türkiye’de Şart çerçevesinde yerleşme eğilimi yeterli düzeydedir.

Tamamen	Kısmen		Kısmen	Tamamen
Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

20. Türkiye’de farklı çevrelerce dile getirilen yerel özerklik talepleri, ülkenin üniter yapısına bir tehdit oluşturabilir.

Tamamen Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kararsızım	Kısmen Katılmıyorum	Tamamen Katılmıyorum
☐	☐	☐	☐	☐

ÖZET

AKGÜL, Bircan. Belediye Yöneticileri Gözünden Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın İncelenmesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011.

Bu çalışma 2 bölüm halinde incelenmiştir. Çalışmanın birinci bölümünde, tezin ana temasını oluşturan özerklik kavramına açıklık getirilmeye ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı incelenmeye çalışılmıştır. 1580 Sayılı Belediye Kanunu ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı sonrasında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Özerklik Şartı'nda belirtilen hükümlerin 5393 sayılı Belediye Kanunu'na ne kadar yansıtıldığı, uygulamada ne kadar fayda sağladığı ve söz konusu kanun ile ilgili olarak belediye yöneticilerinin görüşlerinin alınması amacıyla, 100 kişiye uygulanan, 20 sorudan oluşan ve 5'li likerte göre uyarlanan bir anket çalışması yapılmıştır.

Bu çalışmada, belediyelerin idari ve mali özerkliklerinin, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile ne kadar sağlandığı incelenmeye çalışılmıştır. Yapılan anketler sonucunda, bazı hususlarda belediyeler üzerindeki idari vesayetin kaldırılması ile idari özerkliğin kısmen de olsa sağlandığı, ancak mali özerklik konusunda bir gelişme sağlanamadığı sonucuna varılabilecek cevaplar alınmıştır.

ANAHTAR KELİMELELER:

1. Özerklik,
2. Yerel Yönetim,
3. Yerinden Yönetim,
4. Belediye,
5. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

ABSTRACT

AKGÜL, Bircan. “Through The Eyes Of The Municipal Managers “European Charter Of Local Self-Government” Review, Master’s Thesis, Ankara, 2011.

This work was analyzed in two parts. In the first part, it tries to bring clarity to the concept of autonomy which is the main subject of the thesis, and to examine European Charter Of Local Self-Government. It also examines the Municipal Law No. 1580 and the Municipal Law No. 5393 which came into force after European Charter Of Local Self-Government.

As for second part of the study, in order to get how much the rules reflected to the Municipal Law No. 5393, how much benefit is getting from the practice, and get opinion of the municipality administrations, an inquiry, which practiced on 100 individuals, included 20 questions which are according to five-point likert adapted quintet system, has been done.

In this study, it is tried to evaluated how much provided by the Municipal Law No. 5393 about administrative and financial autonomy of municipalities. As a result of inquiries done, it was seen that, with the removal of administrative totalage on the municipality administrative autonomy was somehow provided, but no progress on financial autonomy.

KEY WORDS:

1. Autonomy,
2. Local Government,
3. Decentralized Administration,
4. Municipality,
5. European Charter Of Local Self-Government.