

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
İDARE HUKUKU BİLİM DALI**

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

MASTER TEZİ

**Hazırlayan
Nefise Tülay ÜNSAL**

**Tez Danışmanı
Doç.Dr.E.Ethem ATAY**

Ankara,2007

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
İDARE HUKUKU BİLİM DALI**

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

MASTER TEZİ

**Hazırlayan
Nefise Tülay ÜNSAL**

**Tez Danışmanı
Doç.Dr.E.Ethem ATAY**

Ankara, 2007

ONAY

Nefise Tülay ÜNSAL tarafından hazırlanan "Büyükşehir Belediyesi" adlı çalışma komitemiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İdare Hukuku Bilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak Kabul edilmiştir.

Doç. Dr. E. Ethem ATAY
(Başkan)

Prof.Dr. Bahtiyar AKYILMAZ
(ye)

Prof.Dr. Hasan TUNÇ
(ye)

ÖNSÖZ

Bu çalışmada yerel yönetimler gibi çok önemli bir konuda yakın tarihte yapılan yasal düzenleme ile büyükşehir yönetim modelinde yapılan değişiklik ele alınarak, yönetim modelinin gelişimi, yapısı ve karşılaşılan sorunlar analiz edilerek ortaya konulmaya çalışılmıştır. Nüfusumuzun önemli bir kısmının büyükşehir belediyeleri sınırları içinde yaşadığı dikkate alındığında bu araştırmanın önemi anlaşılacaktır. Çalışmanın son kısmında ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun getirdikleri, uygulamada karşılaşılması muhtemel bazı sorunlar ve çözüm önerileri incelenmiştir.

Tezimin düşünce kısmını paylaştığım, başlangıç ve gelişme aşamalarında bütün yardım ve desteğini esirgemeyen ama son aşamaya geldiğinde ne yazık ki üzücü bir şekilde aramızdan ayrıлып araştırmanın sonunu görmeye ömrü vefa etmeyen sevgili hocam Yard.Doç.Dr.İbrahim ONGUN'a Allah'tan sonsuz rahmetler diliyorum, mekanı cennet olsun...!!! Sevgili hocamın vefatından sonra çalışmayı paylaşmaya başladığımız değerli hocam Doç.Dr.E.Ethem ATAY'a sonsuz teşekkürlerimi sunmak istiyorum. Lisans yıllarından beri desteğini aldığım hocam, bu çalışmamın da her aşamasında ilgisini, desteğini ve katkılarını esirgemeyerek sonuna kadar yanımda oldu.

Ayrıca çalışmalarımda hep yanımda olan, her türlü desteklerini esirgemeyen sevgili dostlarım Burcu ALAÇAM ve Neval OTURAKÇI'ya çalışmamın son aşamalarında ihtiyacım olan manevi desteği sağlayan Gülay KAYA'ya, çalışmamın başından sonuna kadar tüm varlığıyla yanımda ve en az benim kadar emeği olan nişanlım Suat ÖZCAN'a, bugünlere gelmemde büyük bir özveriyle kendilerine düşen her şeyin en fazlasını sarfeden, hiçbir zaman emeklerini ödeyemeyeceğim, her türlü zorluğu göğüslememde olduğu gibi bu çalışmamda da desteklerini esirgemeyen sevgili annem Aysel ÜNSAL'a, sevgili babam Erdoğan ÜNSAL'a, sevgili ablam Türkan ÜNSAL'a ve sevgili kardeşim Hasan Yavuz ÜNSAL'a ayrı ayrı teşekkür etmeyi bir borç biliyor, sonsuz sevgilerimi sunuyorum...

Nefise Tülay ÜNSAL
Ankara 2007

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ.....	1

1. BÖLÜM

GENEL OLARAK BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE ORGANLARI

I . BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİ ORTAYA ÇIKARAN NEDENLER.....	11
II . TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN GELİŞİMİNE İLİŞKİN SÜREÇ	15
III . TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MEVZUATININ DEĞİŞİM SÜRECİ.....	23
VI . BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN ORGANLARI.....	25
A. <i>Büyükşehir Belediye Başkanı</i>	26
1. Büyükşehir Belediye Başkanının Seçimi.....	27
2. Büyükşehir Belediye Başkan Vekili.....	29
3. Büyükşehir Belediye Başkanının Görev Ve Yetkileri.....	29
4. Büyükşehir Belediye Başkanlığının Sona Ermesi.....	38
B. <i>Büyükşehir Belediye Encümeni</i>	39
1. Büyükşehir Belediye Encümeninin Üyeleri.....	39
2. Büyükşehir Belediye Encümeninin Görevleri Ve Yetkileri.....	42

C. <i>Büyükşehir Belediye Meclisi</i>	46
1. Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumu.....	47
2. Büyükşehir Belediye Meclisinin Görev Ve Yetkileri.....	49
3. Büyükşehir Belediyesi Meclis Toplantıları.....	61
4. Toplantı Ve Karar Yeter Sayısı.....	64
5. Büyükşehir Belediyesi İhtisas Komisyonları.....	65
6. Büyükşehir Belediye Meclisinin Feshi.....	67

2. BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE TEŞKİLATI, PERSONELİ, BÜTÇESİ VE İLÇE BELEDİYELERİ İLE OLAN İLİŞKİLERİ

I . BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE TEŞKİLATI VE PERSONELİ.....	69
A. <i>Genel Sekreter</i>	69
B. <i>Danışmanlar</i>	71
C. <i>Personel İstihdamı</i>	72
II . BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN BÜTÇESİ, GELİR VE GİDERLERİ.....	75
A. <i>Büyükşehir Belediyesinin Bütçesi</i>	75
B. <i>Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri</i>	78
C. <i>Büyükşehir Belediyesinin Giderleri</i>	82
III . BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE ŞİRKETLERİ.....	83
A. <i>Belediye Şirketlerinin Kuruluş Amaçları</i>	85
B. <i>Belediye Şirketlerinin Hukuki Dayanağı</i>	87
C. <i>Belediye Şirketlerinin Sorunları</i>	90

1. Hukuki Sorunlar.....	90
2. Yönetim Sorunları.....	90
3. İstihdam Sorunları.....	91
4. Denetim Sorunları.....	91
5. Yatırım Sorunları.....	93
<i>D. Çözüm Önerileri.....</i>	<i>93</i>
IV . BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN İLÇE BELEDİYELERİ İLE OLAN İLİŞKİLERİ.....	96

3. BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN GÖREV VE YETKİLERİ İLE MERKEZİ İDAREYLE OLAN İLİŞKİSİ

I . BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN GÖREV VE YETKİLERİ.....	100
<i>A. Sağlık, Çevre, Kültürel Ve Sosyal Yaşama İlişkin Görevler.....</i>	<i>102</i>
<i>B. Bayındırlık Görevleri.....</i>	<i>106</i>
<i>C. Tesis İşletme, Kurma Ve İşlettirme Görevleri.....</i>	<i>108</i>
<i>D. Kentin Güvenliği Ve Esenliğini Koruma Görevleri.....</i>	<i>110</i>
<i>E. Kent Tarihinin Korunması Ve Afet Yönetimi Görevleri.....</i>	<i>111</i>
<i>F. Kentsel Dönüşüm Ve Gelişime İlişkin Görevler.....</i>	<i>113</i>
<i>G. İmar Denetim Yetkisi.....</i>	<i>114</i>
<i>H. Altyapı Ve Ulaşım Görevleri İle Koordinasyon Merkezleri.....</i>	<i>117</i>
1. Büyükşehir Belediyelerinde Altyapı Hizmetleri Ve AYKOME...118	
2. Büyükşehir Belediyelerinde Ulaşım Hizmetleri Ve UKOME.....126	

II . BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MERKEZİ İDAREYLE OLAN İLİŞKİSİ.....	132
A. <i>Yeni Yasal Düzenlemelere Göre İdari Vesayet Ve Denetim Yetkileri</i>	133
B. <i>Mevzuatımızdaki Diğer Kanunlarla Tanınan İdari Vesayet Ve Denetim Yetkileri</i>	140
1. Belediyelerin Eğitim-Öğretim İle İlgili Hizmetlerinde İdari Vesayet	140
2. Belediyelerin İmar İşlerinde İdari Vesayet.....	141
3. Belediyeler Üzerinde Vergi Kanunları Açısından İdari Vesayet	143
4. Belediyelerin Arsa Ve Arazi Satışları Üzerinde İdari Vesayet.....	143
5. Belediyelerin Maliyesi Üzerinde İdari Vesayet.....	143
6. Belediyelerin Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Faaliyetleri Üzerinde İdari Vesayet.....	144
7. Belediyelerin Taşıt Alım-Satımı Üzerinde İdari Vesayet.....	145
8. Belediye Başkanları, Belediyelerinin Seçilmiş Organlarının Üyeleri, Belediye Memur Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Üzerinde İdari Vesayet.....	146
9. Belediyelere Bağlı Kuruluşların Personeli Üzerinde İdari Vesayet	146
10. Belediyelerin Gecekondu Kanunu Çerçevesinde Kullanacağı Arsa Ve Araziler Üzerinde İdari Vesayet.....	147
11. Belediyelerin Kamulaştırmaları Üzerinde İdari Vesayet.....	147
12. Belediyelerin Toptancı Halleri Kurması Üzerinde İdari Vesayet	148
SONUÇ	150

KAYNAKÇA	166
ÖZET	176
ABSTRACT	178

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.t.	: Adı Geçen Tez
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AYKOME	: Altyapı ve Koordinasyon Merkezi
BİT	: Belediye İktisadi Teşebbüsü
bkz.	: Bakınız
BŞB	: Büyükşehir belediyesi
C	: Cilt
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
md.	: madde
RG	: Resmi Gazete
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SÜ	: Selçuk Üniversitesi
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TİD	: Türk İdare Dergisi
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi

GİRİŞ

Dünyanın her yerinde görülen şehirleşme özellikle gelişmekte olan ülkelerde daha hızlı bir seyir göstermektedir. Hızlı şehirleşme sonucunda büyükşehirlerin daha çok büyümesi, belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız gelişmelere yol açınca, büyükşehirlerin yönetiminde özel yönetim modelleri arayışı güncellik kazanmıştır.

Dünyadaki uygulamalarda olduğu gibi ülkemizde de büyükşehir ölçeğinde belediyelerimiz için normal belediyelerden farklı bir yönetim sistemi benimsenme gereği hissedilmiş ve 1980'li yıllarda, aşırı nüfus artışı ve göçlerle yoğunlaşan şehrin sorunlarını çözmek için yeni bir yerel yönetim modelinin oluşturulması çalışmaları yoğunluk kazanmıştır. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun'la yasal ifadesini bulan bu çalışmalarla, belli büyüklükteki şehirlerde büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur. Daha sonraları yapılan yasal düzenlemelerle sayıları artırılan büyükşehir belediyeleri ile belli yoğunluk alanlarının oluşturulması amaçlanmıştır. Önemli gelişmeler kaydedilmekle beraber, çeşitli sosyal ve ekonomik nedenlerle göç ve gecekondü olgusunun yaşanmaya devam etmesi, sorunları daha da artırmıştır. 3030 sayılı Kanun uzun yıllar yürürlükte kalmış ancak bir taraftan da reform çalışmaları süregelmiştir.

Ülkemizde son yıllarda gerçekleştirilen yapısal reformların önemli bir parçasını da yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen reform teşkil etmektedir; özellikle kamu yönetimi yapısı üzerinde çok yoğun bir mevzuat değişimi yaşanmaya başlanmıştır. Bu geniş kapsamlı ve güçlü reform hareketiyle, ülkenin merkeziyetçi, hiyerarşik ve ketum idari sistemi ademi merkeziyetçi, katılımcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürülmek

istenmektedir.¹ 1930 yılından itibaren uygulanan 1580 sayılı Belediye Kanunu 09.07.2004 tarihinde kabul edilen 5215 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış ve bu konudaki temel mevzuat birçok değişikliğe uğratılmıştır. 5215 sayılı Kanunun yerine daha sonra 5272 sayılı Belediye Kanunu 24.12.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 5272 sayılı Kanun 17 Ocak 2005 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından “usul” yönünden iptal edilmiş ve bu konuda lazım gelen düzenlemelerin yapılması için TBMM’ne 6 aylık süre verilmiştir. Bunun üzerine 5272 sayılı Kanun üzerinde değişiklikler yapılarak 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu 13.07.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Çok kısa sürede iki ayrı belediye kanunu yürürlüğe girmiş olmakla birlikte bugün itibariyle belediye yönetimlerinin eylem ve işlemlerinin yapıldığı temel kanun 5393 sayılı Belediye Kanunu’dur. Bizim asıl konumuzu teşkil eden, 24.12.2004 tarihinde yürürlüğe giren, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu da köklü bir takım değişiklikler ve yenilikler getirmektedir. Ancak mevzuat hükümleri gereği Belediye Kanunu’nun bazı hükümleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu için de geçerlidir, bu nedenle gerektiğinde bu kanuna da yer yer değinilecektir.

Bu çalışmanın amacı; yerel yönetimler gibi çok önemli bir konuda yakın tarihte yapılan yasal düzenleme ile büyükşehir yönetim modelinde yapılan değişikliği ele alarak, yönetim modelinin gelişimini, yapısını ve karşılaşılan sorunları analiz etmektir. Nüfusumuzun önemli bir kısmının büyükşehir belediyeleri sınırları içinde yaşadığı dikkate alındığında bu araştırmanın önemi bir kere daha anlaşılacaktır. Ancak, incelememize geçmeden önce dünyada ve ülkemizde şehir yönetiminin tarihini, çağdaş belediyelere geçiş sürecini ve büyükşehir kavramını ele alıp kısaca anlatmanın, nereden nereye geldiğinin daha iyi anlaşılabilmesi açısından, faydalı olacağı kanaatindeyim.

¹ Birgül A. GÜLER : “Avrupa Birliği ve Kamu Reformları”, İdarecinin Sesi Dergisi,19, 108 (Ocak-Şubat 2005), 15-18

İnsanların göçebe hayattan yerleşik hayata geçmesiyle birlikte yerleşik-göçebe ayrımı doğmuştur. İbn-i Haldun'dan günümüze yapılan tarihi ve sosyolojik incelemeler göçebelerin daha savaşçı karakterde ve daha az karmaşık bir sosyolojik hayat çerçevesi içinde yaşadıklarını ortaya sermiştir. Bugünkü dünyadaki esas ayırım ise artık göçebelilik ve yerleşiklik değil, kentlilik-köylülük ayrımıdır.² Kapitalist üretim tarzı ve modernleşme hareketleri günümüz dünyasında şehirleşmeyi yaygınlaştırmış, eski zamanın önemli şehirlerini ise "metropol" dediğimiz devasa büyüklükteki büyükşehirler haline dönüştürmüştür.

Şehirlerin tarihinin uygarlıkla, onun ortaya çıkışıyla paralellik gösterdiği konusunda genelde bir kanı vardır. Şehrin ortaya çıkışı uygarlığa ihtiyaç duyduğu gibi uygarlık da canlılığını sürdürebilmek için şehre, şehir yaşamına ihtiyaç duymuştur. Şehir bu etkisini siyasetten bilime, felsefeye kadar hemen hemen tüm insan uğraşları üstünde göstermiştir. İlkçağ Yunan filozoflarının ve bir kısım Ortaçağ düşünürünün düşüncelerini şehri ve onun türevi sayılabilecek bir takım olgu ve değerleri korumaya adanmışları, şehri insanlık gelişiminin uç sınırlarına işaret eden bir yapılanma olarak gördükleri ileri sürülebilir. Nitekim Platon'un devletten kastı hep şehir devleti olmuş, İbn-i Haldun temel tezini insanların göçebelikten medeniyete daha doğru bir söylemle şehirleşmeye nasıl dönüştüğü üzerine kurmuştur.³

İsbir'e göre bir şehir tanımı değişik açılardan yapılabilir. Siyasi açıdan şehirler, belirli idari sınırlara sahip alanlar içerisinde görev yapan yönetimlere sahip birimlerdir. Fonksiyonel açıdan şehir ise ekonomik, sosyal ve kültürel faaliyetlerin yapıldıkları yerleşme alanlarıdır.⁴

² Zerrin TOPRAK KARAMAN : Kent Yönetimi ve Politikası (İzmir, 1995), 6-8

³ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası. (Ankara, 2002), 76

⁴ G.Eyüp İSBİR : Şehirleşme ve Meseleleri.(Ankara, 1991), 5

Keleş, büyükşehiri bir ülkenin ya da bölgenin, çevresindeki tüm kentsel ve kırsal yörelere ekonomik ve toplumsal yönlerden egemen bulunan ve genellikle ülkenin başka ülkelerle olan her türlü ilişkilerinin sağlandığı en büyük kenti⁵ olarak tanımlamaktadır.

Büyükşehirleri diğer şehirlerden ayıran çeşitli kıstaslar vardır, kuşkusuz yerleşimde büyük etkisi olan nüfus yoğunluğunun payı biraz daha fazladır. Çünkü şehir-kırsal kesim ayırımını da çoğunlukla bu kıstasa göre yapmaktayız. Bir büyükşehir normal bir şehir nüfusunu kat kat aşar. Bu konuda tam bir uzlaşma olmamakla birlikte nüfusu 20.000 den fazla olan yerler şehir sayılabilir. Buna karşın büyükşehir tanımlanırken, 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun'da 300 bin nüfusunu aşan yerler büyükşehir olarak kabul edilmiştir; 12 Eylül sonrası ortaya konan çalışmalardan olan Anakent Belediyeleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı adlı çerçeve taslağında 500 bin olarak öngörülmüştür. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun'da büyükşehir kavramına ilişkin herhangi bir nüfus ölçütü öngörülmemişken, 5126 sayılı Kanunda büyükşehir statüsüne geçmek noktasında nüfus ölçütü getirilmiş ve ayrıca büyükşehir tanımlamasına esas teşkil edecek ölçüt olarak 750 bin nüfus şartını getirmiştir.⁶

Büyükşehri şehirlerden ayıran diğer bir ölçüt, ekonomik faaliyet yoğunluğu ve iş bölümünde uzlaşmadır. Büyükşehirler ya bir ülkenin ve dolayısıyla o ülke ekonomisinin birkaç taşıyıcısından biri veya en başta olanıdır. Bu şehirler buldukları ülkelerde ekonomik faaliyetin kalbi durumundadırlar. Türkiye ölçeğinde İstanbul'un ekonomideki payı buna en iyi örneklerden biridir. Büyükşehirlerin bir diğer özelliği de ülkelerin sosyo-

⁵ Ruşen KELEŞ : Kentbilim Terimleri Sözlüğü. (Ankara, 1998),17

⁶ Şerif ÖNER : Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi. (Ankara, 2006), 266-267

kültürel yaşamındaki ağırlığıdır. Bu şehirlerin bir kısmı, Paris örneğinde olduğu gibi, dünya ölçeğinde kültürel başkentler konumundadırlar.⁷

Konuyla ilgili bir diğer kavram da “büyükşehir bölgesi”dir. Büyükşehir bölgesi, ekonomik ve toplumsal yaşamın, daha çok merkezdeki kentin etkisi altında bulunduğu, ortak çıkarlarla ona bağlı olan, sınırlarını doğal koşullardan ve yasal kurallardan çok günlük iş gidiş gelişlerinin belirlediği, sınırları yönetsel sınırlarla her zaman çakışmayan büyük ölçüde kentleşmiş alandır.⁸

Ancak şehir kavramına farklı zamanlarda farklı anlamlar yüklenildiği gerçektir. Yukarıdaki teorik açıklamalarda hemfikir olunmakla beraber yaşanan çağın ekonomik ve sosyal anlayışını yansıtan dönüşümler gözlenmiştir.

Tarihi seyrimize en baştan, antik zamanlardaki şehir anlayışından başlayacak olursak, insanlık tarihinde ilk şehirler Mezopotamya, Peru ve Çin'deki Sarı Nehir Havzaları'ndaki yiyecek üreten toplumlar tarafından inşa edilmiştir. Buna da kültür, ekonomi ve çevre şartları etkili olmuştur. M.Ö.5000-3000 yılları arasında Mezopotamya'daki ilk şehirleşmeye tekerlekli taşıma araçları, karabasan, nehir kayıkları, sulama kanalları ve madenleri işleme sanatının gelişmesi önyak olmuştur. Bu arada Doğu Avrupa'da şehirleşme M.Ö. 3000-2000 yılları arasında gelişim göstermiş bunda yeni zanaat çeşitleriyle Akdeniz Bölgesi'nde ticari faaliyetler etkili olmuştur.⁹

⁷ Ali TÜRKMEN : Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi ve Gelişimi. Konya, 2002 (Yüksek Lisans Tezi)

⁸ Ruşen KELEŞ : Kentbilim Terimleri Sözlüğü, a.g.e., 17-18

⁹ G.Eyüp İSBİR : a.g.e., 15-16

Ortaçağ ise tarım devri ile sanayi devrimi arasında bir geçiş çağıdır. İlk söylenebilecek olan Ortaçağ Avrupası'nda şehirlerin sayıca artış göstermiş olduğudur. Bunda artık gelişmeye başlayan deniz ticareti kadar siyasi parçalanmaya neden olan feodal karakter de etkilidir. Ortaçağ sonlarında ise artık ekonomik karakter kapitalist ekonominin gelişmesiyle belirlenmekte, siyasi yapıda ise feodalite yerine güçlü krallarca yönetilen ulus devletlere bırakılmaktadır. Böylelikle farklı yerlerde bulunan yerleşme alanları (sitepolis'ler) tek tek sahip oldukları siyasi iktidarı milli devlete devretmekteydiler. Gelişen devlet bürokrasisi, az sayıdaki şehirlerde, hatta bir tek şehirde toplandığından dolayı bu yerleşme alanları ekonomik, sosyal ve kültürel fonksiyonlar kazanmaktaydı.¹⁰ Özellikle bu dönemde siyasi faaliyetlerin ardından iktisadi yayılma ve hakimiyet arzusu ile yapılan haclı seferleri aynı zamanda Avrupa kentlerinin gelişmelerini de sağlamıştır. Bu arada ticaret erbabı loncalar halinde teşkilatlanarak iktisadi üstünlük kazanmışlardır. Bu dönemde sanat bir bakıma şehrin görüntüsü sayılmış ve şehirler meslek faaliyetleriyle bütünleşerek birlikte gelişmişlerdir.¹¹

Türk – İslam tarihinde ise şehirleşme çok daha farklı bir yapıda süregelmiştir. İslamiyet'in kabulünden önce Göktürkler ve Uygurlar şehir yerine "Balık" sözcüğünü kullanmaktaydı. Daha sonraları 11. yüzyılda Karahanlılar ve Oğuz Türkleri balık kelimesini bırakıp "kend" sözcüğünü tercih ettiler. Coğrafya bilgini İbn Khurdadbeh o tarihlerde on altı Türk şehirden bahsetmektedir. Ancak bu şehirleşme olayının Moğol istilasıyla yavaşladığı ve bir müddet sonra yerleşik hayat tarzının terk edilmesi sonucu büyükşehirlerin ekonomik ve kültürel işlevlerini kaybettikleri görülür. Türklerin batıya doğru göçleri ve özellikle Anadolu'yu fethetmelerinden sonra buradaki yerleşme gelişimini etkileri altına aldıkları bilinmektedir. Anadolu'daki şehirler belirli yönlendirici prensipler olmadığı için organik bir gelişme göstermiş ve bu da geometrik bir şekillenmenin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Yine bu

¹⁰ G.Eyüp İSBİR : a.g.e., 17

¹¹ Zerrin TOPRAK KARAMAN : a.g.e., 3

şehirler, şehir merkezinin ortasında yer alan Cuma Camisi ile ona bağlı devamlı Pazar yerinden oluşan iki ana elemana yer verirler. Bir diğer özellikleri, surlarla çevrelenmiş bir yapı düzeninin varlığıdır. Bu şehirlerin ticari, idari, dini, kültürel ve sağlık hizmetleri fonksiyonlarını yerine getiren merkezler olduklarını görmekteyiz. Büyük ve önemli şehirler geniş sokakları, kalabalık çarşıları, camii, mescidi, medresesi, tekkesi ve sarayları bulunan; hububat, meyve, pamuk üretimi ve dokuma sanayi olan bayındır merkezlerdir.¹²

Osmanlı İmparatorluğu'nun 17.-19. yüzyılları arası gösterdiği statik karakter şehir mekanlarında da aynı etkiyi göstermiştir. Şehirler daha çok 14.,15. ve 16. yüzyıllarda, yani kuruluş ve yükseliş döneminde yeni kurulan mahallelerle hızla genişlemiş, 17. yüzyılda artık durağan sınırlara varmıştır. 19. yüzyılda ise şehirleşmeyi yeni demiryolları, askeri ve idari yeniden yapılanmalar etkilemiştir.¹³ O halde İslam kenti ile batı kenti arasındaki olası karşıtlık Roma Hukuku'nca yönetilen bir kent alanı ile İslam Hukuku'nca yönetilen bir kent alanı arasındaki farklılıkların sonucudur.¹⁴

Endüstri devrimi ise şehirleşme sürecinde gelişmeyi etkileyen çok önemli bir aşamadır. Özellikle İngiltere'de endüstri alanındaki ilerlemeler ve mülkiyetle ilgili yeni gelişmeler, köylülerin endüstri bölgelerine göç etmelerine neden olmuştur. İngiltere'de başlayan endüstrileşme hareketleri kısa zamanda Almanya, Fransa, İsviçre ve Belçika gibi diğer Avrupa ülkelerine yayılmıştır. Bu ülkelerde de kırdan gelen insanlar kentlerin etrafında sefil bir şekilde ve aklın alamayacağı sağlık şartları içinde yerleşmeye başlamışlardır. Sanayi şehri bu anlamdaki kent sözcüğünün ilk örneklerindedir.¹⁵

¹² Ali TÜRKMEN : a.g.e. , 6-7

¹³ G.Eyüp İSBİR : a.g.e., 37

¹⁴ Paul DUMONT-François GEORGEON : Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri, (İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yay.,1996)'tan naklen Ali TÜRKMEN,a.g.e.,8

¹⁵ Zerrin TOPRAK KARAMAN : a.g.e., 3

Bu gelişme devam ederek Batı'da uydu şehirler (satelit) veya bahçe şehirler (garden cities) şeklinde isimlendirilen yeni yerleşim birimleri meydana gelmiş ve metropoliten alan kavramı gün yüzüne çıkmıştır. Bu değişme son aşamasında geleneksel sayılabilen temizlik, ulaşım gibi yerel günlük şehre yönelik hizmetlere şehrin ekonomik sorunlarını da ilgilendiren yeni hizmetler katmıştır.¹⁶

Genellikle ülkeler kalkınmalarını sanayileşmeyle, ticaret ve madencilikle gerçekleştirirken bu tür faaliyetlerin yapıldığı alanlarda göze çarpan değişikliklerin başında nüfus oranındaki artış gelir. Gelişmiş ülkelerin şehirleşen ve zamanımızın "metropoliten alanının" çekirdeğini oluşturan yerleşme alanlarının genellikle sanayi bölgelerinde veya çevrelerinde ortaya çıkması rastlantı değildir. Bu tamamen sanayileşme ile şehirleşmenin organik bağlantısının sonucudur. Sanayileşmeyle başlayan şehirleşmenin karakteristik özelliğini, sıralar halinde ve tek bir bina görünümünü veren dikdörtgen şeklindeki blok yapılar meydana getirir.¹⁷ Sanayileşme, insanların zamanın şartlarına uygun çalışma bölgelerine göçmelerine neden olduğu gibi, şehirlerde de toparlanmanın başlıca sebebi sayılmıştır. Ancak bu nüfus dağılımında teknik ilerlemelerin etkisini de unutmamak gerekir.¹⁸

Tüm bu gelişmelerle birlikte sanayi dalları eski şehirlerin dışında, enerji kaynakları, ulaşım araçları, hammadde kaynakları ve insan gücünün ucuz ve kolay olduğu yerlerde yerleşmeyi tercih etmiştir. Fabrikalar yakınında sanayi kapitalizminin simgesi olan işçi şehirleri doğdu. Şu halde, sanayi devrimi sonrasında şehirleşme, sanayileşmenin bir yan ürünü olarak görünür. Bu özel

¹⁶ Zerrin TOPRAK KARAMAN : a.g.e., 4

¹⁷ G.Eyüp İSBİR : a.g.e., 18-19

¹⁸ G.Eyüp İSBİR : a.g.e., 19

koşullarda sanayileşme ve şehirleşme ayrılmaz bir biçimde birbirine bağlı olaylardır.¹⁹

Bugünün az gelişmiş ülkelerinin hemen hepsinde gözlemlenen şehirleşme biçimi, Avrupa ve Kuzey Amerika şehirlerinin sanayiye dayalı şehirleşmesinden çok, sömürgecilik çağının şehirleşme biçimini andırıldığı söylenmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde tarımın Avrupa ve Kuzey Amerika'daki gibi büyükşehirlerin doğmasına yardımcı olan yiyecek fazlasını üretememesi bu ülkelerdeki şehirleşmenin bir diğer özelliğidir. Bu durum hem kırdan hem de şehirde yoksulluk ve işsizliğe neden olmaktadır. Sanayileşmenin şehirleşmeyi geriden takip etmesi bir diğer özellik olarak kaydedilebilir. Saydığımız bu nedenler gelişmekte olan ülkelerdeki şehirleşmeyi gelişmiş ülkelerdeki şehirleşmeden demografik, ekonomik ve sosyal yönlerden ayırmaktadır.²⁰

Dünya nüfusunun hızla artması ve bunların büyük kısmının yaşamını şehirlerde sürdürmeyi tercih etmesi 1950'lerden bu yana şehirleşme sorununa bir de büyükşehirler veya metropoller sorununu eklemiştir. Büyükşehirlerin ortaya çıkması sebebiyle şehir ile ilgili kamu hizmeti yükünü taşıyacak olan ekonomik gelişmenin önemi artmıştır. Çünkü artık geleneksel hizmetler ve onları yerine getiren geleneksel şehir yönetimleri ortaya çıkan yeni sorunlara cevap veremez hale gelmiştir. Söz konusu sorunların çözümü ise yeni bir yönetim ve mali kaynaklara ihtiyaç doğurmuştur; bu da belediyeçilik anlayışını daha da geliştirmiş ve günümüze kadar getirmiştir.

¹⁹ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 20

²⁰ G.Eyüp İSBİR : a.g.e., 23

Belediyecilikte tarihi seyri yukarıdaki gibi inceledikten sonra; çalışmanın ilk bölümünde, genel olarak büyükşehir belediyesini ortaya çıkaran nedenler, büyükşehir belediyesinin Türkiye'deki gelişimi ve büyükşehir belediyesi mevzuatının değişim sürecine değinilip, yeni getirilen yasanın eski düzenlemeyle karşılaştırılması yapılarak, büyükşehir yönetim modelini oluşturan kurumlar ve bunları yapılandıran yasal çerçeve anlatılacaktır. İkinci bölümde, yine karşılaştırmalı bir şekilde büyükşehir belediye teşkilatı, personeli, bütçesi ve belediyeler ile olan ilişkilerinden bahsedilip, son olarak üçüncü bölümde yine karşılaştırmalı şekilde büyükşehir belediyelerinin görevleri-yetkileri ve merkezi idareyle olan ilişkileri anlatılacaktır. Sonuç kısmında ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun getirdikleri, uygulamada karşılaşılması muhtemel bazı sorunlar ve çözüm önerileri incelenerek bir değerlendirme yapmak amaçlanmıştır. Çalışma kaynakça kısmıyla son bulmaktadır.

Araştırmanın kavramsal çerçevesine ilişkin çalışmalar daha çok kütüphane araştırmalarına dayandırılarak, konu ile ilgili kitap ve makalelerden yararlanılmıştır. İnternet sitelerindeki makalelerden de faydalanılmıştır. Konunun hukuki boyutunun hazırlanmasına ise başta Anayasa olmak üzere ilgili yasalar yol göstermiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE ORGANLARI

I . BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİ ORTAYA ÇIKARAN NEDENLER

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de büyükşehirlerde ayrı bir yönetim modeline ihtiyaç duyulmasının nedenini, şehirlerin artık oldukça büyümesi ve şehirleşme süreci ile açıklamak gerekir. Tüm dünyada büyük yerleşim alanları için farklı bir yönetim anlayışının başlaması genel olarak 1980’li yıllara rastlamaktadır; şüphesiz ki bu da bir tesadüf değildir. Büyükşehirlerin oluşumu açısından şehirleşme süreci, mekan olarak şehrin büyüyerek büyükşehir haline gelmesi (metropolleşmesi) ve şehir yönetimlerinin de, büyükşehir yönetimlerine (metropol yönetimine) dönüşmesi şeklinde sonuçlanmaktadır. Bu süreç ile bir yandan kırsal alanlar şehir özelliklerini kazanmakta, diğer yandan mevcut bazı şehirler ise büyükşehirler haline gelmektedir.

Giderek artan büyükşehirler için ise bu şehirlerde yaşayan yoğun nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak önemli sorunlar oluşturmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde büyükşehirler sorun alanları haline gelmiştir. Çünkü bizim ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkeler hem büyükşehirleşme gerçeğine aniden hazırlıksız yakalanmış, hem de sorunların çözümü için gerekli mali, teknik ve ekonomik kaynaklar açısından yeterli olamamışlardır.

Her belediye biriminin bütün şehrin hizmetlerini üstlenmesi birçok yönden sakınca doğurur. Sadece mali savurganlığa yol açmaz, aynı zamanda hizmet etkinliğini de olumsuz yönde etkiler. Çünkü her kamu hizmetinin etkin bir biçimde görülmesi ancak farklı yönetim kademelerince ele alındığı takdirde söz konusu olabilecektir.²¹ Ayrıca gerçekten de katı merkezi yaklaşımların yerel hizmetlerin sunulmasında çeşitli tıkanıklara yol açtığı bilinmektedir. Bu nedenlerle verimliliğin daha çok artırılması için çabalar başlamış, yöre halkının yönetime daha fazla katılabilmesinin önü açılmaya çalışılmıştır.

Büyükşehirler için ayrı bir yönetim modeli arayışı, büyükşehirlerin getirdiği sorunları çözme amacına yönelik olmuştur. Şehirlerin büyükşehirler haline gelmesiyle, demografik, ekonomik ve toplumsal yapıda değişimler olmuş, kamu hizmetlerinde özellikle niteliksel olarak artış ihtiyaçları şiddetlenmiş, ortaya çıkan diğer sorunları çözmek, yeni teknikler ve örgütsel mekanizmalar gerektirmiştir.²² Neticede tüm bu gerekliliklere bir cevap olması amacıyla yeni bir şehir yönetim modeli olan büyükşehir yönetimi ülkemizde tarihi seyri içinde kurulmuştur.

Büyükşehir belediyeleri modelinde asıl düşünce yerel hizmetlerin sunumu konusunda federatif bir yapı oluşturarak alt basamakta sunulamayan veya sunulmasında sakınca bulunan durumlarda metropol alan hizmetlerini yerine getirmektir.²³ Esasında büyükşehir kavramı ülkemizin gündemine 1960'lı yıllarda girmiştir. Çünkü 2. Dünya Savaşı sonrasında ülkemizde ve uluslararası boyutta yaşanan gerek sosyal gerek ekonomik değişimler beraberinde hızlı bir şehirleşmeyi getirmiştir.

²¹ Ruşen KELEŞ : “Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi”, Amme İdaresi Dergisi, 18, 2 (Haziran 1985), 70-71

²² Ali Erkan EKE : “Büyükşehir Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler”, Amme İdaresi Dergisi, 18, 4 (Aralık 1985), 41-62

²³ Sedat AZAKLI-Hüseyin ÖZGÜR : “Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1:Reform. Ankara, 2005, 315

Şehirleşme kavramı, dar anlamda şehir sayısının ve şehirde yaşayan nüfusun artması olarak tanımlanmaktadır. Demografik sonuçları açısından şehirleşme belirli süre içinde şehirlerde yaşayan kişi sayısının artmasını ifade eder. Ancak bu tanımlar şehirleşmenin ortaya çıkardığı sonuçları ve şehirleşme nedenlerini açıklamakta yetersizdir. Çok geniş bir çerçevede ise şehirleşme kavramı; *“sanayileşme ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak şehir sayısının artması ve bugünkü şehirlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde şehirlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim süreci”* olarak tanımlanmaktadır.²⁴

Şehirleşme çeşitli etkilerle ortaya çıkmaktadır; bunlar itici-çekici, iletici ve siyasal unsurlar nitelendirilebilir. Ancak bu unsurlar ülkemizdeki şehirleşme açısından bazı önemli farklılıklar taşımaktadır. Genel olarak şehirleşmeyi meydana getiren itici ve çekici nedenler; *“üretim faktörlerinin bileşimindeki değişme, köy ve şehir yerleşim birimlerinin sosyal ve kültürel açıdan farklı imkanlar sağlaması, demografik gelişim”* olarak sıralanmaktadır. Şehirleşmenin itici nedenleri olarak ise, daha çok kırdan şehre gelmeyi teşvik eden ulaşım, haberleşme imkanlarının, sağlıktan eğitime kadar yaşam standartlarının ve imkanlarının kıra göre taşıdığı farklılıkların kır nüfusu tarafından öğrenilmesi olarak gösterilmiştir. Bunun yanında şehirleşme siyasal, sosyal ve psikolojik nedenlere bağlı olarak da gelişme göstermektedir.²⁵

Kırsal bölgeden şehirlere yönelik göç artışı, hem şehir sayısını hem de şehirlerin nüfusunu artırmış, bu ise mevcut yönetimle bu büyük alanların ihtiyaçlarına cevabı zorlaştırmıştır. Bunun yanında şehirleşmeyle, gecekondu

²⁴ Ahmet ULUSOY – Tekin AYDEMİR : Mahalli İdareler: Teori Uygulama Maliye (Ankara, 2005)’ den naklen Şerif ÖNER, a.g.e., 249

²⁵ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası (Ankara, 2002), 32-33

dediğimiz belediye sınırları dışında düzensiz ve plansız bir yapılanmanın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu hızlı şehirleşme sonucunda şehirlerin daha çok büyümesi belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız gelişmelere yol açınca büyükşehirlerin yönetiminde özel modeller arayışı güncellik kazanmıştır.

Gürdoğan, ülkemizde yerel ölçekte iki kademeli yapıya “yerel yönetimlerin seksenli yıllardaki ekonomik ve sosyal yapıdaki değişikliklere ayak uydurabilmelerini sağlamak” için geçildiğini, çünkü ekonomik ve sosyal yapıdaki değişikliklerin başarılı olabilmesinin yerel yönetimlerin esnek bir yapıya kavuşturulmasına bağlı olduğunu düşünmektedir.²⁶

Ruşen Keleş ise ülkemizde büyükşehir belediye modeline geçilme nedeni olarak, “dağınıklığı ve başına buyrukluğu gidermeyi” göstermektedir. Bununla birlikte, büyükşehirler içindeki farklı hizmet ölçütlerinin giderilmesi; hizmetlerarası eşgüdüm sağlanması; tek elden ve merkezden görülmesi zorunlu olan hizmetlerde hizmeti üretme ve dağıtma sürecinin bölünmezliği kuralına bağlı kalınmasını büyükşehir sisteminin dayandığı başlıca düşünceler olarak belirtmektedir.²⁷ Türkiye’de büyükşehirler için ayrı bir yönetim modelinin kuruluşu ise, 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyesinin kurulması ile sağlanmıştır.

3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle ülkemizde yerel yönetimler açısından çok önemli bir düzenleme gerçekleşmiş ve belediye yönetimleri açısından iki kademeli bir yapılanmaya gidilmiştir. 1960’ların ikinci yarısından itibaren hükümet ve yerel yönetimlerle ilgili

²⁶ Nazif GÜRDOĞAN : “Türkiye’de Yerel Yönetimlere Genel Bir Bakış”, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler (İstanbul, 1996),127

²⁷ Ruşen KELEŞ : Yerinden Yönetim ve Siyaset (İstanbul, 1998), 265

kuruluşlar tarafından büyükşehirlere ilişkin farklı yapılanma önerileri 3030 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle sonuçlanmıştır. Uygulandığı dönem içinde 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu özellikle demokrasi, yerel ve merkezi kaynakların paylaşımı, büyükşehir belediye başkanının konumu ve etkinliği, görev dağılımı v.b. pek çok açıdan eleştiri konusu olmuştur. Modele ilişkin yoğun eleştirilere karşın süreç içinde büyükşehir statüsüne geçmek isteyen pek çok belediye teşkilatının siyasi destek arayışı içinde oldukları ve bu konuda baskı gruplarını etkilemeye çalıştıkları görülmüştür. Ancak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile getirilen kriterler, büyükşehir statüsüne geçmek isteyen belediyelerin ve baskı gruplarının siyasiler, siyasilerin ise İçişleri Bakanlığı ve siyaset kurumları üzerindeki baskılarını ortadan kaldıracak görünmektedir. Büyükşehir belediyesi olabilme ölçütleri, siyasal fırsatçılığa dayalı çift taraflı yaklaşımları bir ölçüde azaltacaktır.²⁸

II . TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN GELİŞİMİNE İLİŞKİN SÜREÇ

Ülkemizde büyükşehir belediyeciliği farklı dönemlerde değişik aşamalardan geçerek bugünkü yapısına kavuşmuştur. Öncelikle Türkiye’de büyükşehir yönetimi, artan şehirleşme, değişen dünya şartları sonucunda gittikçe karmaşıklaşan şehirlerin mevcut yapıyla yönetilemez hale gelişi ve hizmet ihtiyaçlarının çeşitlenmesi nedeniyle; buna karşın yerel kamu hizmetlerinin sunum ve koordinasyonunda ortaya çıkan güçlükler sonucunda gerçek bir ihtiyaç olarak doğmuştur.²⁹ TODAİE tarafından gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Araştırması sonucunda 1992 yılında yayınlanan Kaya

²⁸ Şerif ÖNER : a.g.e., 250-251

²⁹ M. Akif ÇUKURÇAYIR : “Türkiye’de Büyükşehir Yönetiminin Gelişimi” S.Ü.Karaman İ.İ.B.F.Dergisi, 1,1(Konya, 1998), 224-252

Raporu'nda da 1950'li yıllarda kentlerin anakent durumuna gelmeye başladığı belirtilmiştir.³⁰

Ülkemizdeki yerel yönetim mevzuatımızda büyükşehir kavramının daha önce de “yerleşim alanı” anlamında kullanıldığı görülmektedir. 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu'nun gerekçesinde yerleşim yerlerinin nüfus ve gelişmişlik gibi özelliklerle birbirinden farklı büyüklükler gösterdikleri ve köy, kasaba, şehir ve büyükşehir gibi 4 grupta toplanabileceği; bu grupların her biri için ayrı ayrı yasalar çıkarılacağı, Köy Kanunu'nun bu yasalardan ilki olduğu ifade edilmiştir. Ancak 1580 sayılı Kanunda bu öneri uygulamaya aktarılmamıştı. Aynı dönemde nüfusları veya diğer verileri ne olursa olsun tüm kasaba, şehir ve büyükşehirler eş tutularak 1580 sayılı Kanunun hükümlerine tâbi kılınmıştır. Bununla beraber nüfusunun arazi üzerinde yer yer kümeleşmesi nedeniyle çeşitli bölümlerden oluşan beldelerde nüfusu 80.000'i geçen belediyelerde anabelediye idaresinin bir uzantısı olarak belediye şubeleri kurulması uygun görülmüştür.³¹

1580 sayılı Belediye Kanunu ile dönemin en büyük yerleşim alanları büyükşehirleri olan Ankara ve İstanbul için ayrı bir yönetim modeli getirilmişti. Buna göre Ankara ve İstanbul belediye başkanı yardımcıları, belediye başkanlarının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından atanmaktaydı. Ayrıca kanunun 149. maddesi ile İstanbul İl Özel İdaresi ile İstanbul Belediyesi birleştirilmişti. Söz konusu uygulama 1954 yılında kaldırılıncaya kadar İstanbul Belediyesi ile İstanbul İl Özel İdaresi ortak idare olarak yönetilmiş ve bu idarenin başında merkezi idare tarafından atanan vali bulunmuştur. Ayrıca, İstanbul ortak idaresinin halkoyu ile seçilen üyelerin oluşturduğu meclis ve seçilmiş - atanmış ortak üyelerden oluşan encümen

³⁰ Kaya Raporu : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, (Ankara, 1992), 122 ; Bayram COŞKUN : “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme” Türk İdare Dergisi ,77,448 (Eylül 2005), 34-36

³¹ Şerif ÖNER : a.g.e.,251

bulunmaktaydı. 1956 yılından itibaren İstanbul şehrinde de ayrı bir belediye meclisi ve belediye encümeni ile ayrı il genel meclisi ve il daimi encümeni oluşturulmuştur.³²

1960'lı yıllardan itibaren ülkemizde büyükşehirler için yeni yönetim modelleri geliştirilmeye çalışılmıştır. 1961 Anayasası birden çok sayıda yerel yönetim birimini kapsayan büyükşehir yönetimleri oluşturulması için elverişli değildi ancak bu konuda arayışlar sürmekteydi. Örneğin, 1969 yılı programında, metropoliten alanlar içinde çok sayıda belediye ve uygulayıcı kuruluş bulunmasının planlama kararlarının uygulamaya dönüşümünde önemli güçlükler ortaya çıktığı vurgulanmış ve bu seviyede koordinasyonun ve davranış bütünlüğünün ancak metropoliten idarelerin kurulması ile gerçekleşeceği belirtilmiştir. Söz konusu programda İçişleri Bakanlığı tarafından başlatılmış olan Metropoliten İdare Araştırmasının tamamlanacağı ve uygulamaya aktarılacağı belirtilmiş olmasına rağmen bu konuda herhangi bir gelişme yaşanmamıştır. 1971 yılı programında açık biçimde metropoliten idare konusunda yapılan araştırmaların sonuçlandırılmadığı kabul edilmiştir.³³ Büyükşehir yönetimlerinin kurulması ile ilgili çalışmaların sonuçsuz kaldığı bu dönemde yerel yönetimler, hizmetleri gerçekleştirmek için birlik kurma yoluna gitmişlerdir. Ancak kurulan birlikler şehrin sorunlarını ortadan kaldıramamıştır.

Aynı dönemde hazırlanan çeşitli tasarılar da büyükşehir yönetimlerine ilişkin öneriler yer almıştır. 1972 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan "*Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı*"nda nüfusu 100 bini aşan yerleşim yerleriyle bunları çevreleyen birimlerin, zorunlu olarak katılacakları hizmet birliklerine dayalı bir büyükşehir yönetimi öngörülmüştü. Bununla birlikte 1972 yılındaki söz konusu tasarı metni ile 1975 yılında yine

³² Şerif ÖNER : a.g.e., 251-252

³³ Nuri TORTOP : Mahalli İdareler (Ankara, 1988), 172

İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan “*İstanbul Hizmet Birliği Kanun Tasarısı*”nda birlik başkanı olarak vali öngörülmüştü. Ayrıca valiye yardımcı olmak üzere şehir yönetimlerinin teknik yönlerinde bilgi ve deneyim sahibi bir genel sekreter atanması öngörülmüştü. Zamanın İmar İskan Bakanlığı’na bağlı olarak İstanbul’da kurulan “*Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu*” tarafından 1975 yılında hazırlanan “*Büyükşehir Birliği Kanun Tasarı*” nda az önce ifade ettiğimiz söz konusu diğer tasarılarından farklı olarak birlik başkanının vali değil birlik meclisinin kendi arasından seçilmesi önerilmiştir. Birlik genel sekreterinin ise başkana yardımcı olacak önemli bir fonksiyon verilmiş ayrıca genel sekreterin yükseköğrenim görmüş planlama, sevk ve yönetim gibi konularda bilgi sahibi olması öngörülmüştür.

1970’li yıllarda hazırlanan Belediye Kanunu Tasarısı’nda, belediyelerin büyüklüklerine göre ayrılması ve 100bin’den fazla nüfuslu belediyelere “büyük kent belediyesi” adının verilmesi öngörülmüştü. Söz konusu tasarıda büyükşehir belediyeleri, kanunda belirtilen görevlerin yapılmasında ve yetkilerinin kullanılmasında olağan belediye hizmetleri yanında çevrelerindeki diğer mahalli idarelerle işbirliği yapmak suretiyle bölge plancılığı ilke ve hedeflerini dikkate almaları gereken yapılar olarak öngörülmüştü.³⁴

Türk siyasal yaşamının önemli kırılma noktalarından biri olan 12 Eylül 1980 Askeri İhtilal döneminde ve sonrasında yerel yönetim kuruluşlarında önemli değişimler yaşanmıştır. Askeri ihtilal sonrasındaki dönemde yerel yönetimler ölçeğinde meydana gelen değişiklikler şunlardır:

1. İhtilalin hemen ardından öncelikle geçici bir süre için belediyelerin feshi gerçekleşmiş ayrıca seçilmiş belediye başkanlarının yerine, atama ile yeni belediye başkanları getirilmiş.

³⁴ Ruşen KELEŞ-Fehmi YAVUZ : Yerel Yönetimler (Ankara, 1989), 266

2. Büyükşehirlerin yakınındaki yerleşim alanlarının hukuki varlıkları Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 sayılı Kararıyla sona erdirilmiş.
3. İl özel idarelerinin ve belediyelerin hizmet imkanlarını artırmak amacıyla 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır.³⁵

Özellikle 2380 sayılı Kanunla belediye finansmanında köklü bir değişiklik yapılmış, bazı vergilerden değişik oranlarda ve tek tek pay verilmesi yerine, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belirli oranda global pay verilmesi yöntemi kabul edilmiştir.

1980-1983 yılları arasındaki üç yıllık dönemde, ülkenin siyasal yaşamında askeri müdahalenin hemen ardından büyükşehirlerde temel bir takım değişiklikler yaşanmıştır. Bu girişimler Türkiye'de büyükşehir alanlarında özel yönetim biçimleri oluşturulması doğrultusunda atılmış önemli adımlar niteliği taşımaktadır. İlk girişim, büyükşehirlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin kaldırılması olmuştur. Bunun yanı sıra bu yerleşim yerleri, yakınında buldukları büyük belediyelerle birleştirilmişlerdir. Küçük yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılması amacıyla gerçekleştirilen bu düzenleme Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 nolu Kararı ile uygulanmıştır. 34 nolu Kararın uygulanması ile Türkiye'de belediyelerin sayısı 1980 yılında 1700'e, 1981 yılında 1580'e düşmüştür. Aynı zamanda 150 kadar köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır.³⁶

Bu düzenlemelerden sonra 04.12.1981 tarih ve 2561 sayılı "*Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere*

³⁵ Şerif ÖNER : a.g.e., 252-253

³⁶ Ruşen KELEŞ-Fehmi YAVUZ : a.g.e., 276

Bağlanması Hakkında Kanun” ile şehirlerin yakın çevresindeki yerleşim yerlerinin, merkez belediyeye bağlanması uygulamalarını kontrol altına almaya yönelik ölçütler getirilmiştir. 2561 sayılı Kanunda büyükşehir belediyesine hangi belediyelerin bağlanacağı, ilgili belediyelerin organları ile varsa sıkıyönetim komutanlığının görüşü de alınarak, valilikçe tespit ediliyor ve İçişleri Bakanlığı’na teklif ediliyordu. Ayrıca İçişleri Bakanlığının, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının görüşünü de alarak bu teklifi Bakanlar Kurulu’na intikal ettirilmesi düzenlenmişti. Bakanlar Kurulu uygun gördüğü takdirde söz konusu belediyeler, büyükşehir belediyesine bağlanmaktaydı. Bu süreç çerçevesinde 2561 sayılı Kanunla faydasız ve gereksiz birleşmelerin önüne geçmek amaçlanmıştır. Bununla birlikte 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkındaki Kanun, sadece 8 kenti kapsamıştır. Çünkü ilgili kanun sadece “nüfusu 300.000 ve daha yukarı olan” kentleri ve onların yakın çevresindeki yerleşim yerlerini ilgilendiriyordu. Bu çerçevede İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Eskişehir illerinde 2561 sayılı Kanun hükümleri uygulandı.

Aynı dönemde büyükşehir sınıflamasına yönelik başlatılan çalışmaların sonuçlarından biri olarak ortaya konulan *“Anakent Belediyeleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı”* adlı çerçeve tasarısı taslağında son nüfus sayımında belediye sınırları içindeki nüfusu 500.000’den fazla belediyeler “Büyükşehir Belediyesi” olarak tanımlanmıştır. Aynı tasarıda mevcut belediye ve köy varlıklarının tüzel kişilikleri korunmak kaydıyla tüzel kişiliğe sahip yeni bir yönetim kademesi kurulması önerilmiştir.³⁷

³⁷ Mustafa DÖNMEZ : Belediye Yönetimi (Ankara, 1999), 402

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, büyükşehirlerde özel yönetimler kurulması yönündeki görüşleri tamamlayıcı biçimde "*Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.*" hükmü yer almıştır. Anayasanın bu hükmüne istinaden 8 Mart 1984 tarihinde yürürlüğe giren 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile büyükşehir belediye yönetimi düzenlenmiştir. Bu çerçevede 25 Mart 1984'de yapılan mahalli idareler seçiminden sonra 195 sayılı Kararname uyarınca İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediye yönetimleri kurulmuştur.

12 Eylül sonrasında yerel yönetimlere ve büyükşehirlerle ilişkin olarak gerçekleşen yeniliklerden biri de 18.01.1984 tarih ve 2972 sayılı "*Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanundur*" ve bu Kanunda büyükşehir belediyelerinin kuruluşuna ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

195 sayılı Kararname yayınlandıktan kısa bir süre sonra büyükşehir belediye yönetiminin hukuki statüsü, hizmetlerin planlanarak etkin ve uyumlu bir şekilde yürütmesini sağlayacak "3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun" 27 Haziran 1984 tarihinde yayınlanmıştır. 3030 sayılı Kanunda büyükşehir kavramı "*Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler*" olarak tanımlanmıştır. Ayrıca 3030 sayılı Kanunda büyükşehirlerde büyükşehirin adı ile bir büyükşehir belediyesi, büyükşehir dahilindeki ilçelerde ise ilçelerin adını taşıyan "ilçe belediyeleri" kurulması hükme bağlanmıştır. Böylece ülkemizde belediye yönetimi açısından 2 kademeli model ortaya çıkmıştır.

Birincisi: 1580 sayılı Kanuna tâbi olarak yönetilen ve "Normal Belediyeler" olarak adlandırılan belediye yönetimleri

İkincisi: 3030 sayılı Kanuna tâbi büyükşehir belediyeleri ve bu model içinde kurulan ilçe ve alt kademe belediyeleri.

195 sayılı KHK istinaden 3 büyük ilde büyükşehir belediye yönetimleri kurulduktan sonra 3030 sayılı Kanun uyarınca farklı şehirlerde büyükşehir belediye yönetimleri ihdas edilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede; 19 Haziran 1986 tarih ve 3306 sayılı Kanunla Adana'da, 18.06.1987 tarih ve 3391 sayılı Kanunla Bursa'da, 20.06.1987 tarih ve 3398 sayılı Kanunla Gaziantep' de, 07.12.1988 tarih ve 3508 sayılı Kanunla Kayseri'de, 24.06.1993 tarih ve 3911 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan 504 sayılı KHK ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illerinde, 14.01.2000 tarih ve 593 sayılı KHK ile Adapazarı'nda büyükşehir belediye yönetimi kurulmuştur. Ülkemizde bugün itibariyle 16 adet büyükşehir belediyesi bulunmaktadır.

İngilizce karşılığı "metropol" olan "büyükşehir" kavramı, dilimizde büyükşehir ve anakent terimleriyle ifade edilmektedir. Ancak Türk Pozitif Hukuku, anakent yerine büyükşehir terimini kullandığı için, biz de bu çalışmada büyükşehir terimini kullanacağız. Büyükşehir terimini, şimdi yürürlükten kalkan 3030 sayılı Kanun, sıfat tamlaması ve ayrı sözcük olarak yazmaktaydı. Fakat terimle anlatılmak istenen şehrin büyüklüğü değil, yeni bir idari teşkilat bir idari teşkilat birimi olduğu için, bileşik isim olarak ve bitişik yazılması gerekirdi. Türkçe imla kuralları açısından yapılan bu eleştiri, yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda dikkate alınmış ve birleşik isim olarak yazılmıştır.³⁸

³⁸ Ramazan YILDIRIM : İdare Hukuku Dersleri I. (Konya , 2005), 109-110

III . TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MEVZUATININ DEĞİŞİM SÜRECİ

1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı “*Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun*”, 1982 Anayasası’nda yer alan: “...Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir...” hükmü uyarınca çıkarılmış ve bu kanun ile ülkemizde büyükşehir modeli kurumsallaştırılmış ve iki kademeli belediye modeline geçilmiştir.

3030 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile birden farklı belediye modeli ortaya çıkmış ve yeni yapılanmayı açıklarken normal belediye ve büyükşehir belediyesi kavramları kullanılmaya başlanmıştır. Bu çerçevede literatürde 1580 sayılı Belediye Kanunu’na tâbi olan belediyeler normal belediye, 3030 sayılı Büyükşehir Kanunu’na tâbi belediyeler ise büyükşehir belediyesi olarak adlandırılmaya başlanmıştır. 3030 sayılı Kanun uyarınca büyükşehir sınırları içinde oluşturulan ilçe belediyeleri ise hem 1580 hem de 3030 sayılı Kanuna göre yönetilmişlerdir. 1580 sayılı Kanun hem normal belediyeler hem de büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir bünyesinde kurulan ilçe belediyeleri için temel belediye kanunu olma niteliğini taşımıştır. Büyükşehir belediye modeline 1993 yılında çıkarılan 504 sayılı KHK ile “alt kademe belediyesi” adıyla yeni bir başka yapı daha eklenmiştir.

Büyükşehir belediye yönetimine ilişkin yapısal değişiklik içeren düzenlemeler 3030 sayılı Büyükşehir Kanunu’nun uygulanmaya başlamasından sonra da devam etmiştir. Bu anlamda 12 Aralık 1984 tarihinde (3030 sayılı Kanunun 23. maddesine istinaden) İçişleri Bakanlığı tarafından “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 sayılı Kanunun Uygulanması ile İlgili Yönetmelik” yayınlanmıştır. 3030 sayılı Kanuna ilişkin olarak aynı dönemde yapılan ikinci düzenleme ise 15 Nisan

1984 tarihinde yürürlüğe konulan “Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği” dir.

3030 sayılı Kanun çerçevesinde kurumsallaştırılan büyükşehir belediye yönetim modeli, üzerinde en çok tartışmanın yapıldığı mevzuat metinlerinden biri olmuştur. Büyükşehir modeli, “güçlü başkan” yapılanmasını kurumsallaştırdığı eleştirilerine de konu olmuş, bu noktada yerel demokrasi anlayışı için iyi bir örnek olarak gösterilememiştir. Hakkındaki tüm eleştirilere karşın 3030 sayılı Kanunla uygulanmaya başlanan büyükşehir belediye modeli ve mevzuat hükümleri tam 20 yıl boyunca geçerliliğini korumuş ve uygulanmıştır. 10 Temmuz 2004 tarihinde TBMM’de kabul edilen ve 23 Temmuz 2004 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiş olmakla birlikte bugüne kadar bu kanun metninde bazı değişiklikler yapılmıştır:

1. 27 Nisan 2005 tarih ve 5335 sayılı Kanunla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 6, 7, 23, 27 ve geçici 3. maddelerinde değişiklikler yapılmıştır.
2. 7 Temmuz 2005 tarih ve 5378 sayılı Kanunla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na ek madde getirilerek büyükşehir belediyelerine engellilere yönelik yeni görevler eklenmiştir.
3. 13 Temmuz 2005 tarih ve 5390 sayılı Kanunla da 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun bazı maddelerinde değişiklikler yapılmıştır.

4. 13 Temmuz 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nu 85. maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu'nun 7, 13, 14, 15, 16, 22. maddelerinde değişiklikler yapılmıştır.

5216 sayılı Kanunun teorik olarak yerelde 1984 yılından bu yana edinilen tecrübenin de kullanılarak daha etkin bir büyük alan yönetimini sağlamak için geliştirildiği düşünülebilir. Kanun ülkemizdeki büyükşehir statüsüne tâbi belediyeler için uygulanmaktadır. Uygulamada olan belediye kanunlarına bakıldığında kapsam olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun daha geniş yazıldığı görülmektedir. Zira 5393 sayılı Kanun 87 madde 5 geçici maddeden oluşmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise ilk yayınlandığında 33 madde ve 4 geçici maddeden oluşmuştur. 5216 sayılı Kanuna, 5378 sayılı Kanunla 1 ek madde ve 5390 sayılı Kanunla da geçici bir madde eklenmiştir.³⁹

VI . BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN ORGANLARI

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre büyükşehir belediyesinin organları:

- Büyükşehir Belediye Başkanı
- Büyükşehir Belediye Encümeni
- Büyükşehir Belediye Meclisidir. (md.3/b)

³⁹ Şerif ÖNER : a.g.e., 258-261

Büyükşehir belediye modeli içinde birden fazla belediye bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesinin yanında, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin her birinin ayrı ayrı organları bulunmaktadır. Buna göre ilçe belediyelerinde: ilçe belediye meclisi, ilçe belediye encümeni ve ilçe belediye başkanı; ilk kademe belediyelerinde ise : ilk kademe belediye meclisi, ilk kademe belediye encümeni ve ilk kademe belediye başkanı bulunmaktadır.

Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin organları 5393 sayılı Kanuna göre oluşturulmaktadır. Bu açıdan ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri ve belediye başkanları doğrudan yerel halk tarafından seçimle belirlenmektedir. Büyükşehir modeli içinde yer alan büyükşehir belediyesinin de ayrı ayrı yukarıda ifade ettiğimiz organları bulunmaktadır. Aşağıda büyükşehir belediyesinin organları ele alınmaktadır.

A. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediyesinin başı ve yürütme organı olan büyükşehir belediye başkanı 3030 sayılı Kanunun uygulandığı dönemde sürekli olarak yetkileri açısından tartışılmış ve özellikle ilçe belediyeleri üzerindeki yetkileri demokratik değerlerin gelişmesinin önündeki en temel engellerden biri olarak gösterilmiştir. Bu husus aynı zamanda farklı siyasi partilere mensup ilçe belediye başkanları ile büyükşehir belediyesi arasındaki ilişkilerinde bozulmasına neden olarak kamu oyunun da dikkatini çekmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (geçmişin tüm olumsuz tecrübelerine rağmen) büyükşehir modeli içinde büyükşehir belediye başkanının etkin ve ağırlıklı yapısını değiştirmemiştir.

Çalışmamızda bu konuyla ilgili olarak, büyükşehir belediye başkanının seçimi, görevleri, yetkileri ve başkanlığın sona ermesi konularında 3030 ve 5216 sayılı Kanun çerçevesinde karşılaştırmalı analiz ve açıklamalara yer verilecek ve gelişmeler incelenecektir.

1. Büyükşehir Belediye Başkanının Seçimi

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir (5216 sayılı Kanun, md.17). Madde gerekçesinde de belirtildiği gibi bununla büyükşehir belediye başkanının belediye idaresinin başı olarak hukuki statüsü ve belediyeyi temsil yetkisi vurgulanmak istenmiştir. Büyükşehir belediye başkanının seçimine ilişkin esas ve usullerin belirlendiği ilgili kanun 1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanundur. 2972 sayılı Kanunda: "*Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyükşehirlerde, büyükşehir belediye başkanı seçimi için, o şehir belediye hudutları içi bir seçim çevresi*" olarak belirlenmiştir (md. 4).

5216 sayılı Kanun seçim zamanına ilişkin bir hüküm belirtmemiştir. Oysa 3030 sayılı Kanun büyükşehir belediye başkanlığı seçiminin beş yılda bir yapılacağı hükmünü barındırmıştı. Fakat 5216 sayılı Kanunda 2972 sayılı Kanuna atıfta bulunmuştur. 2972 sayılı Kanuna göre mahalli idareler seçimleri beş yılda bir yapılmaktadır. Bu çerçevede büyükşehir belediye başkanlığı seçimleri de beş yılda bir yapılacaktır.⁴⁰ Büyükşehir belediye

⁴⁰ 2972 sayılı Kanun çerçevesinde büyükşehir belediye başkanı seçimi: serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. İlçe ve ilk kademe ile büyükşehir dışındaki diğer belediyelerin meclis üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda

başkanı aynı zamanda büyükşehir belediye meclisinin, büyükşehir belediye encümeninin, AYKOME ve UKOME' nin de başkanı olarak seçilmiş olmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 37. maddesiyle belediye başkanlarına getirilen sınırlama büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları için de geçerlidir. Buna göre, büyükşehir belediye başkanı ile büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince:

- Siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamayacaklar,
- Profesyonel spor klüplerinin başkanlığını yapamayacaklar ve profesyonel spor klüplerinin yönetiminde bulunamayacaklardır (5216 sayılı Kanun md.17/3; 5393 sayılı Kanun md.37/2). Bununla birlikte profesyonel spor klüpleri ile yukarıda geçen türde bir ilişki içinde olan belediye başkanlarının 01.01.2005'e kadar bu görevlerinden ayrılmaları hükme bağlanmıştır.

Bu hükümlerle kanunkoyucu belediye kaynaklarının amaç dışında kullanılmasının önüne geçmek istemiştir. Ancak belediyeler yerel siyasetin birincil basamağıdır ve bu noktada büyükşehir belediye başkanlarına yerel siyasette aktif rol alma fırsatı verilmemektedir. Özellikle belediye ile siyasi partilerin arasındaki organik ilişkinin kesilmesi ile günümüz belediye başkanlarının profesyonel şehir yöneticisi olmaları yolunda teşvik şeklinde algılanabilir.

birlik baraj uygulamalı nisbi temsil sistemi geçerli olurken il, ilçe, ilk kademe ve belde belediye başkanlığı seçiminde ise çoğunluk sistemi uygulanmaktadır.(md.2)

2. Büyükşehir Belediye Başkan Vekili

“Büyükşehir belediye başkan vekili, Belediye Kanunu’ndaki usullere göre belirlenir. Ancak, büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz.” (5216 sayılı Kanun, md.17/2) Bu söylemle büyükşehir belediye başkanlığı ile ilçe veya ilk kademe belediye başkanlığının bir şahsın uhdesinde birleşmesi önlenmek istenmiştir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediye başkanına tanınan önemli yetkilerden biri de büyükşehir belediye başkan vekilinin belirlenmesine ilişkindir. Ancak bu yetkisini ilçe ve ilk kademe belediye başkanları arasından kullanamayacaktır. Bu konuda 3030 sayılı Kanunda aynı yönde hükme yer verilmiş büyükşehir belediye başkan vekilinin ilçe belediyelerinde meclis üyeliğinden başka görev alamayacakları düzenlenmiştir(md.15/2).

Başkan vekili belirlenmesi konusunda Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda atıf yapılan 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre belediye başkanları (büyükşehir, il, ilçe, ilk kademe ve belde) izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine vekalet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirmektedirler. Böylece belediye başkanları başkan vekilinin belirlenmesi noktasında yetkili kılınmışlardır. Zira büyükşehir belediye başkanı tarafından belirlenecek büyükşehir belediye başkan vekili, büyükşehir belediye başkanının yetkilerine sahip olacaktır (5393 sayılı Kanun, md.40).

3. Büyükşehir Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri

Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir ölçeğinde yerel hizmetlerin sunumu noktasında görevli ve yetkilidir. Ancak büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkilerini sadece 5216 sayılı Kanun ile sınırlamak doğru olmaz. Çünkü, 5216 sayılı Kanunun yanında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan görevlere ilişkin yetki büyükşehir başkanlarına aittir. Ayrıca çeşitli kanunlarda da büyükşehir belediye başkanlarına görev ve yetkiler verilmiştir. 5216 sayılı Kanunun madde gerekçelerinde, belediye başkanının görev ve yetkileri tespit edilirken stratejik yönetim, yönetimin etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir ve kendi içinde uyumlu olma gibi ilkelere ağırlık verildiği belirtilmektedir. Bu kanunun 18. maddesine göre büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır :⁴¹

- a) Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- b) Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek⁴², belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini belirlemek⁴³, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- c) Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak.
- d) Bu kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak.

⁴¹ Şerif ÖNER : a.g.e., 360 ; Ahmet ULUSOY-Tekin AYDEMİR : Mahalli İdareler (Ankara, 2006), 279-280 ; Kemal GÖZLER : İdare Hukuku I (Bursa, 2003), 410-412 ; Şeref GÖZÜBÜYÜK-Turgut TAN : İdare Hukuku I Genel Esaslar (Ankara, 2006), 294-296

⁴² AYTAÇ, Fethi : "Bazı Belediyelerimizin Hazırlamakla Yükümlü Oldukları Stratejik Plan Üzerine Düşünceler", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi,10,8 (Ağustos 2005), 3-7 ; Ali Hikmet TUNCER : "Performans Yönetimi ve Denetimi Uygulaması", İdarecinin Sesi Dergisi, 20, 114, (Ocak-Şubat 2006), 48-49

⁴³ Mustafa TAMER : "Belediyelerde Performans Yönetimi-I", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi,10,11 (Kasım 2005), 3-8; Mustafa TAMER : "Belediyelerde Performans Yönetimi-II", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10, 12 (Aralık 2005), 37-42

- e) Büyükşehir belediyesinin ve bağılı kuruluşları ile işletmelerin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağılı kuruluşları ile işletmelerin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak.
- f) Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak.
- h) Mahkemelerde davacı ve davalı sıfatıyla ve resmi mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağılı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek.
- i) Belediye personelini atamak, belediye ve bağılı kuruluşlarını denetlemek.
- j) Gerektiğinde bizzat nikah kıymak.
- k) Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak.
- l) Gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe veya il kademe belediye başkanına devretmek.
- m) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürölülerle ilgi faaliyetlere destek olmak üzere özürölü merkezleri oluşturmak.

Ayrıca büyükşehir belediyesi ve bağılı kuruluşlarının ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaların zamanında yapılmasını sağlamakla görevlidir. Bu aktarmalarda meydana gelecek gecikmelerden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararlardan büyükşehir belediye başkanı sorumludur (md.23/3).

Öte yandan Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun özellikle 7. maddesindeki hükümlere ilişkin olarak büyükşehir belediye başkanı görevli ve yetkili kılınmıştır. Ayrıca, büyükşehir başkanının, büyükşehirin yetkili organlarının işletilmesine yönelik çeşitli görevleri bulunmaktadır. Büyükşehir başkanının Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yer alan diğer görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır:

- a) Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezinin başkanlığını yapmak (md.8).
- b) Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılacağı ulaşım koordinasyon merkezine başkanlık yapmak (md.9). Bu çerçevede büyükşehir belediye başkanı, AYKOME ile UKOME toplantılarına gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınmasına ilişkin tedbirleri almak (md.8,9).
- c) Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetleri yerine getirmek (md.10).
- d) Büyükşehir belediye meclisinin mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları dahilinde yeni bir toplantı yeri belirleme yetkisine sahiptir. Ayrıca bu (mutat toplantıların da) toplantının yeri ve zamanının mutat usullerle belde halkına duyurulmasıyla yükümlüdür (md.13).
- e) Hukuka aykırı gördüğü büyükşehir belediye meclisi kararını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye

meclisine iade edebilir. Büyükşehir meclisinin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir (md. 14).

- f) İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin (bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki) hukuka aykırı gördüğü kararlarını yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin kesinleşen kararının iptali için on gün içinde idari yargı merciine başvurabilir (md.14).
- g) Büyükşehir encümeninde görev alacak büyükşehir belediye bürokratlarını (biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere) belirleme görev ve yetkisine sahiptir (md.16).
- h) Büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (md.17).
- i) Nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir (md. 20).
- j) Hizmetlerin etkili ve verimli şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, nüfusu üç milyonun üzerindeki büyükşehir belediyelerinde en fazla beş, diğerlerinde en fazla üç genel sekreter yardımcısını büyükşehir belediye başkanı İçişleri Bakanlığı'na teklif edebilir (md. 21).
- k) Büyükşehir belediye personelini ve müdür ve üstü unvanlı personelin ilk toplantısında büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulmasıyla görevlidir (md.22).
- l) Büyükşehir belediyesi adına kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinین %10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilçe ve ilk kademe belediyelerine mali ve aynı yardım yapılmasını büyükşehir belediye meclisine teklif edebilir (md.27).

m) Büyükşehir belediyesi ile bağılı kuruluşlarının birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilmelerine onay verebilir (md.27).⁴⁴

Bunların yanında 5393 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde büyükşehir belediye başkanının başka görev ve yetkileri de bulunmaktadır. Bunların bazıları şunlardır :

- a) Mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkanları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteğin sağlanması konusunda yetkilidir. Bu çerçevede büyükşehir organlarının kararlarında mahallelinin ortak isteklerinin göz önünde bulundurulması ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışmakla yükümlüdür (5393 sayılı Kanun, md.9).
- b) Hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapmakla yükümlüdür.⁴⁵ Ayrıca bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınmasını sağlamakla yükümlüdür (5393 sayılı Kanun, md.13).
- c) Belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilecektir (5393 sayılı Kanun, md.15).
- d) Büyükşehir belediyesi stratejik planının hazırlanmasında varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınmasına ilişkin kanuni zorunluluğun yerine getirilme

⁴⁴ Selahattin YÜCEL : “Belediye Başkanlarının Hak ve Yetkileri”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10,1 (Ocak 2005), 28-30

⁴⁵ İlhan KARAKOYUN : “Yeni Belediye Kanunu ve Hemşehri Hukuku”, İdarecinin Sesi Dergisi, 19, 108 (Ocak-Şubat 2005), 34-37

sorumluluğunun gereğini yapmakla yükümlüdür(5393 sayılı Kanun, md.41).

5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediye başkanına verilen görev yetkiler, 3030 sayılı Kanundakilerle önemli benzerlikler göstermektedir. Bu nedenle karşılaştırma yapabilmek için 3030 sayılı Kanunda verilen görev ve yetkilere değinmek yerinde olacaktır.

3030 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediye başkanının görevlerinden bazıları şunlardı : *“Büyükşehir tüzel kişiliğini temsil etmek; büyükşehir belediye meclisince onaylanan nazım imar planlarını uygulamak; büyükşehir belediye meclisi ve encümeninin kararlarını uygulamak; büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin, düzenli ve süratli bir şekilde yönetilmesini sağlamak; büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik tekliflerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlayarak ilgili organlara göndermek; büyükşehir belediyesinin gelir, alacak, hak ve menfaatlerini izlemek ve tahsil etmek; 3030 sayılı Kanun’da öngörülen hallerde yetkili organların kararını da almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşmeler yapmak; bağış kabul etmek; bağlayıcı her türlü akit ve tasarruflarda bulunmak; dairelerde, adli ve idari yargı mercilerinde davacı veya davalı sıfatıyla büyükşehir belediyesini temsil etmek veya başkasına vekalet yetkisi vermek; dava değeri 500.000 TL.den az olan davaların, sulh yoluyla ortadan kaldırılmasına karar vermek; ita amiri sıfatıyla verilen emirleri imza etmek veya bu konuda yetki vermek; gerektiğinde bizzat nikah kıymak; diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden, büyükşehir belediyesine ilişkin bulunanları yerine getirmek ve yetkileri kullanmak; gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe belediye başkanlarına devretmek; ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini*

sağlayıcı tedbirleri almak ve bu amaçla gerektiğinde mahallinde denetlemelerde bulunmak(3030 sayılı Kanun, md.14).

3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediye başkanı, belediye başkanına verilen kanuni görevler yanında, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla da görevli ve yetkili kılınmıştı. Bu çerçevede büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir ve ilçe belediye meclislerinin kararları üzerinde denetim yetkisine sahipti. Büyükşehir belediye başkanı ile büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri arasında benzeri ilişkinin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda da yer aldığını belirtmekle yetinelim.

Büyükşehir belediye başkanı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda sayılan görevlerin yanında diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmakla görevlendirilmiştir. Bu çerçeveden bakılınca çeşitli kanunlarda büyükşehir belediye başkanına verilen görev ve yetkiler bulunmaktadır. Büyükşehir belediye başkanına ve büyükşehir kapsamındaki, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarına başta personel, belediye cezaları, imar olmak üzere ayrıca çeşitli konularda farklı kanunlarla görev ve yetkiler tanınmıştır. Aşağıda bu görevlerin bazılarını başlıklar halinde verilmektedir:

- Belediye memurlarını atamak ve görevlerine son vermek.
- Özürlüleri belediye kadrosuna atamak.
- Belediye memurlarının asaletini onaylamak.
- Belediye memurlarına disiplin cezası vermek, itirazlarını incelemek.
- Belediye memurlarının sicil raporlarını doldurmak (belediye başkanı bütün belediye memurlarının sicil amiridir).

- 2972 sayılı Çevre Kanunu'na göre cezalar vermek.
- 3621 sayılı Kıyı Kanunu'na aykırı hareket edenlere yetkileri çerçevesinde ceza uygulamak.
- Kamulaştırma ile ilgili işlemleri uygulamak.
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu uyarınca belediye personelinin etik kurallara uymasını temin etmek.
- Tüketici hakem heyetine üye görevlendirmek.
- Belediye gelirleri için ihtiyati haciz koymak , tecil yapmak.
- Işık, levha ve işaretlere izin vermek.
- Mezarlıkların bakımını ve korunmasını sağlamak.
- Merkezi idareden istenecek yardımlar için teklif hazırlamak.
- Resmi yazışmaları doğrudan ilgili kurumlarla yapmak.
- Türk bayrağı mevzuatına göre işlem yapmak.
- Vatandaşların dilekçelerinin alınmasını ve izlenip sonuçlandırılmasını sağlamak.
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu uyarınca vatandaşların belediye ile ilgili başvurularının 15 günlük kanuni süre içinde yerine getirilmesini sağlamak.
- Binaların numaralandırılmasını sağlamak.
- Belediyeye ait resmi mühürleri yaptırmak.
- Hibe yoluyla taşıt almak.
- Seçim kurullarının isteklerini yerine getirmek.
- Bulaşıcı hastalıkları ilgili kurumlara bildirmek.
- Çevreyi korumak ve bu konuda gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak.
- LPG istasyonları ile ilgili görevleri yapmak.
- Öğle Dinlenmesi Kanunu ve Hafta Sonu Kanunu uygulamak.
- Belediye sınırları içinde yolcu taşımacılığı ile ilgili görevleri yapmak.
- Kaynak suları harcını tahsil etmek.⁴⁶

⁴⁶ Şerif ÖNER : a.g.e., 360-365 ; Kemal GÖZLER : a.g.e., 410-412

4. Büyükşehir Belediye Başkanlığının Sona Ermesi

5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre büyükşehir belediye başkanının görevi birkaç şekilde sona ermektedir. Bunlardan *Birincisi* : Büyükşehir belediye meclisinin başkanın faaliyet raporuna ilişkin olarak alacağı yetersizlik kararı üzerine Danıştay'ın uygun görmesi üzerine sona erebilecektir. *İkinci olarak* : Büyükşehir belediye meclisinin büyükşehir başkanı aleyhine verilen gensoruyu kabul etmesi üzerine alınacak yetersizlik kararı üzerine Danıştay'ın uygun görüşü ile sona erebilecektir. *Üçüncü olarak* : Ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona erecektir(5393 sayılı Kanun, md.44). Bu şartların gerçekleşmesinin yanında 5393 sayılı Kanununun 44. maddesine göre:

- a) Büyükşehir belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi.
- b) Büyükşehir belediye başkanının seçilme yeterliğini kaybetmesi.
- c) Büyükşehir belediye başkanının görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi ve
- d) Büyükşehir belediye başkanının büyükşehir meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması (5393 sayılı Kanun, md.44/d ve 5216 sayılı Kanun, md.19) hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay kararıyla büyükşehir belediyesi başkanlık sıfatı sona erecektir. Bu arada belediye başkanlığı görevinin kaybedilmesi açısından ilçe ve ilk kademe belediye başkanları için de yukarıdaki gerekçeler dikkate alınacaktır. Bunların yanında görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan büyükşehir belediye başkanı (diğer belediye başkanları gibi) kesin hükme kadar İçişleri

Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilecektir(5393 sayılı Kanun, md.47). Soruşturma sonucunda büyükşehir belediye başkanının görevine dönemeyecek biçimde ceza alması durumunda belediye başkanlık sıfatı sona erecektir.

B. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni büyükşehir belediyesinin temel organlarından biridir. Geçmiş dönemde kurumsal yapısının oluşumu ve büyükşehir yönetimi üzerindeki etkinliği açısından üzerinde en çok tartışma yapılan organlardan olan büyükşehir encümeni yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile bazı değişikliklere uğramıştır.

1. Büyükşehir Belediye Encümeninin Üyeleri

Büyükşehir belediye encümeni Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 16. maddesinde düzenlenmiştir ve üyeler bakımında da 3030 sayılı Kanuna göre temel bazı değişikliklere uğramıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre :

- a) Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin(...) ⁴⁷ kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur (md.16/1).

⁴⁷ 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Kanununun 85. maddesiyle bu arada yer alan "her yılın ilk olağan toplantısında" ibaresi madde metninden çıkarılmıştır.

- b) Büyükşehir belediye başkanının katılmadığı encümen toplantılarına büyükşehir belediyesi genel sekreteri başkanlık etmektedir (md.16/2). Genel sekreterin encümen başkanlığına ayrıca görevlendirilmesi gerekmez.⁴⁸
- c) Büyükşehir belediye encümenin başkanı ve seçilmiş üyelerine, (12.000) gösterge rakamının devlet memur aylıkları için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Encümenin memur üyelerine bu miktarın yarısı ödenir (md.16/3).⁴⁹

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre, büyükşehir encümeni iki tür üyeden meydana gelmektedir. *Birincisi* : Büyükşehir belediye meclis üyeleri arasından seçilecek olan üyeler. *İkincisi* : Büyükşehir belediyesinin bürokratlarıdır. Bu üye profili ile büyükşehir encümeninde sayısal eşitlik sağlanmış ve beş seçilmiş beş atanmış üyeden oluşan bir yapı ihdas edilmiştir.

Öncelikle büyükşehir encümeninin seçilmiş üyelerini incelemekte yarar var. Büyükşehir encümeninin büyükşehir belediye meclis üyeleri arasından seçilecek olan üyelerinin görev süresi bir yıldır ve bu üyeler gizli oyla seçileceklerdir. Belediye meclis çalışma yönetmeliğine göre, encümen üyelerine ilişkin (normal belediye ve) büyükşehir belediye meclisinde yapılacak olan gizli oylamada "nisbi çoğunluk" esas alınacaktır. Büyükşehir encümeninin seçilmiş üyeliklerinde herhangi bir nedenle boşalma olması

⁴⁸ Hayrettin GÜNGÖR : "5393 ve 5216 sayılı Kanunlara Göre Belediye Encümeni Toplantı ve Kararları", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10, 10 (Ekim 2005), 3-5

⁴⁹ 5393 sayılı Kanunda belediye encümeni başkan ve üyelerine, nüfus kriterine göre belirlenen gösterge rakamlarına bağlı olarak belirlenecek aylık ödenek verilmesi düzenlenmiştir. Büyükşehir belediye encümeninin başkanı ve seçilmiş üyelerine (12000) gösterge rakamının devlet memur aylıkları için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilecektir. Ayrıca büyükşehir belediye encümeninin memur üyelerine bu miktarın yarısı ödenecektir. (5216 sayılı Kanun, md.16/3) Bugünkü memur maaş katsayısına göre bu ödeneğin tutarı, seçilmiş üyeler için brüt 463.320.000YTL, memur üyeler için ise brüt 231.660.000YTL'ye tekabül etmektedir.

halinde, meclisin yapılacak ilk toplantısının ilk birleşiminde kalan süreyi tamamlamak üzere yeni üye seçilecektir.

Büyükşehir belediye encümenini oluşturan ikinci üye grubu belediye bürokratlarıdır. 3030 sayılı Kanunda encümen tamamen atanmış üyelere oluşturulmuş için kimlerin görev alacakları sayılmıştı. Buna göre encümen, genel sekreter, büyükşehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlıklarından oluşmaktaydı. 5216 sayılı Kanun büyükşehir encümenini oluşturan belediye bürokrasisi konusunda bir sınırlama getirmiştir. Buna göre; büyükşehir belediye başkanı her yıl büyükşehir bürokrasisi birim amirleri arasından beş üye belirleyecek, bu beş üyeden mutlaka biri büyükşehir belediyesinin genel sekreteri diğeri ise büyükşehir belediyesinin mali hizmetler birim amiri olacaktır. Encümende bir yıl süreyle görev yapacak diğeri üç üyenin hangi birim amirleri olacağına ise büyükşehir belediye başkanı kendi karar verecektir.

Belirtildiği gibi 5216 sayılı Kanun 3030 sayılı Kanunla aynı çerçevede genel sekreter ve hesap işleri birim amirlerine encümenin değişmez üyeleri olarak yer vermektedir. Yine, 3030 sayılı Kanunda olduğu gibi 5216 sayılı Kanuna göre de büyükşehir belediyesinin genel sekreteri, büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır(md.22/2; 3030 sayılı Kanun, md.16). Bununla birlikte belediye personeli de büyükşehir belediye başkanı tarafından atanmakta ayrıca, personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır (md.22/1).

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir encümeninin, seçilmiş büyükşehir meclis üyeleri ile atanmış belediye bürokratlarından oluşması düzenlenmişken, 3030 sayılı Kanunda ise büyükşehir encümeni sadece

büyükşehir belediye bürokratlarından oluşturulmaktaydı. Bu çerçevede 3030 sayılı Kanunda büyükşehir encümenine ilişkin bugünkünden farklı bir yapılanmaya gidilmişti. 3030 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanı veya vekillik edeceği şahsın başkanlığında genel sekreter, büyükşehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlıklarından oluşmaktaydı(md.13). 3030 sayılı Kanunun yönetmeliğine göre ise, büyükşehir encümenine üye olarak katılmada dikkate alınacak esas hangi sıfat ve unvanla olursa olsun ilgili birim başkanlığını asaleten veya vekaleten yürütmekti (md.40). Bu arada 3030 sayılı Kanuna yönelik olarak dile getirilen en büyük eleştirilerden olan büyükşehir encümeninin yapısı, 1997 mahalli idareler tasarı metninde de ele alınmış değiştirilmesi öngörülmüştür (md.11). Söz konusu değişiklik ile 3030 sayılı Kanun, md.13'e; "*Büyükşehir belediye meclisi, belediye başkanı olmayan üyeleri arasından gizli oyla encümene üç asıl, üç yedek üye seçer*" hükmü ilave edilerek büyükşehir encümeninin tamamen atanmışlardan oluşan yapısı kırılmak istenmiştir.⁵⁰ Eski kanuna göre seçilmiş encümen sayısı önemli ölçüde artmıştır. Ancak, yine de Anayasa'nın 127. maddesine aykırılık devam etmektedir. Çünkü encümen, bu husus her ne kadar eleştirilse de, hâlâ büyükşehir belediyesinin ikinci karar organıdır.⁵¹

2. Büyükşehir Belediye Encümeninin Görevleri ve Yetkileri

Ne 3030 sayılı Kanunda ve bu kanuna ilişkin çıkarılan yönetmelikte, ne de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkilerine ilişkin bir belirleme yapılmıştır. Ancak, 3030 sayılı Kanunun yönetmeliğinin 41. maddesinde : "*büyükşehir belediye*

⁵⁰ Şerif ÖNER : a.g.e., 352-355; ; Ahmet ULUSOY-Tekin AYDEMİR : Mahalli İdareler, a.g.e., 278-279 ; Kemal GÖZLER : a.g.e.,409

⁵¹ Ramazan YILDIRIM : a.g.e., 118

encümenleri 1580 sayılı Belediye Kanunu ile diğer mevzuatın belediye encümenlerine verdiği görevleri yapmak ve yetkileri kullanmakla beraber, 3030 sayılı Kanunun ve bu yönetmeliğin verdiği görevleri de yerine getirir ve yetkileri kullanır.” hükmüne yer verilmiştir. Buna benzer biçimde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda :

- Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir (md.10).
- Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanır (md.28) hükümleri yer almıştır. Söz konusu bu hükümler çerçevesinde baktığımızda büyükşehir belediye encümeni 5393 sayılı Kanunun 34. maddesinde belediye encümenine ilişkin sayılan görev ve yetkileri kullanacaktır. Bununla birlikte büyükşehir belediye encümeni 5216 sayılı Kanunla kendisine verilen görev ve yetkileri de kullanacaktır.

Büyükşehir belediye encümeninin 5393 sayılı Kanunun 34. maddesine istinaden yükleneceği görev ve yetkiler şunlardır :

- a) Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesinhesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek; yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- b) Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek; bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

- c) Kanunlarla öngörülen cezaları vermek.
- d) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tavsiyesine karar vermek.
- e) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- f) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek; diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

Büyükşehir encümeni, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34. maddesinde sayılan bu görevler dışında ayrıca şu görevleri yapacaktır :

- a) Büyükşehir belediye meclisinin boşalması durumunda, büyükşehir belediye meclisi çalışabilir duruma gelinceye kadar meclis görevi; büyükşehir encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülecektir (5393 sayılı Kanun, md.31/2).
- b) Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre yılda en fazla 2 kez ikramiye ödenmesine ilişkin kararı büyükşehir belediye encümeni alacaktır(5216 sayılı Kanun, md.22;md.49/9).
- c) Büyükşehir belediye encümeni belediye başkanı tarafından getirilecek olan belediye bütçesini inceledikten sonra görüşünü ekleyerek Kasım ayının birinci gününden önce büyükşehir belediye meclisine gönderecektir(5393 sayılı Kanun, md.62).
- d) Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanı tarafından getirilecek her yıl bütçesinin kesinhesabını inceleyecektir (5393sayılı Kanun, md.64).
- e) Büyükşehir belediye encümeni 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale komisyonu olarak görev yapabilecektir(5393 sayılı Kanun, md.35).

Daha önce de belirttiğimiz gibi 3030 sayılı Kanuna göre oluşturulan büyükşehir encümeninin tamamen atanmışlardan oluşması eleştirilmiş encümende seçilmiş üyenin bulunmaması “güçlü başkan” modelinin uygulamaya aktarılamama biçimini sergilemesinin yanında büyükşehir belediye başkanının tartışmasız hakimiyeti ortaya koyduğu savunulmuştu. Bu eleştirileri dikkate alarak yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda seçilmiş, atanmış dengesi kurulmuş olmakla birlikte bu konudaki eleştiriler sona ermemiştir. Bu çerçevede, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile getirilen düzenleme ile büyükşehir encümeninin her ay toplanan büyükşehir meclisinin alacağı kararları yerine getiren bir yürütme organı olması beklenirken kente ilişkin kararların alındığı “ikinci karar organı” şeklinde olması eleştirilmektedir.⁵²

Öte yandan 5216 sayılı Kanunla, büyükşehir encümenine büyükşehir işleyişinde ortaya çıkacak koordinasyon ve ihtilafların çözümünde 3030 sayılı Kanunun yönetmeliği ile verilen yetkiler geri alınmıştır. 3030 sayılı Kanun modelinin işleyişinde, büyükşehir dahilindeki ilçe belediyelerince yürütülen bütün belediye hizmetlerinin koordinasyonu ile kanunlara uygunluk, hizmetlerde birlik ve beraberlik sağlama görev ve yetkisi büyükşehir belediye başkanlarına aitti. İlçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyükşehir belediyesi ile aralarında ihtilaf çıkması veya ilçe belediyeleri arasında farklı uygulamalar bulunması halinde, bu ihtilaf ve farklı uygulamaları ortadan kaldırmak amacıyla büyükşehir belediye meclisi, yönlendirici ve düzenleyici karar ve önlemleri almaya yetkiliydi. Bununla birlikte 3030 sayılı Kanunun uygulamasında, büyükşehir belediye meclisi toplantı halinde değilse, bu yetki büyükşehir encümenine aitti. Ayrıca konuyu meclise veya encümene götürme yetkisi büyükşehir belediye başkanına aitti. Bu sürecin sonunda söz konusu ihtilaf ve farklı uygulamaları ortadan kaldırma konularında büyükşehir

⁵² Zerrin TOPRAK KARAMAN : “2004 Tarihli 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda Büyük Londra Yönetimi Kanunu Etkisi (1999) ve Yapısal Analiz”, <http://geocities.com/yereldemokrasi/londra.html>., Erişim Tarihi: 29.06.2006.

belediye meclisi veya büyükşehir belediye encümenince alınan kararlar, ilgili belediyeler için bağlayıcı olup derhal uygulanırdı(3030 sayılı Kanunun Yönetmeliği, md.53).

Görüldüğü üzere 3030 sayılı Kanunda ilçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyükşehir belediyesi ile aralarında ortaya çıkacak ihtilaflar veya ilçe belediyeleri arasında oluşacak farklı uygulamalar öncelikle büyükşehir meclisi toplantı halinde değilse büyükşehir encümeni tarafından karara bağlanıyordu. Kaldı ki bu kararlar ilgili belediyeler için bağlayıcıydı. Hemen belirtelim; büyükşehir belediye meclisi ve encümeninin söz konusu kararlarına karşı ilgililer, 10 gün içinde o ilin valisine itiraz edebiliyorlardı ve vali, söz konusu itirazı 10 gün içinde karara bağlıyordu ve valinin kararı kesin hükmündeydi.

5216 sayılı Kanunda büyükşehir encümeninin büyükşehir içindeki koordinasyonuna ilişkin karar alma görevine son verilmiştir. Yeni düzenlemeye göre, büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacaktır. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir (md.27/1).⁵³

C. Büyükşehir Belediye Meclisi

⁵³ Şerif ÖNER : a.g.e., 352-357; Ahmet ULUSOY-Tekin AYDEMİR : Mahalli İdareler, a.g.e., 278-279 ; Kemal GÖZLER : a.g.e., 407-409

“Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.” (5216 sayılı Kanun, md.12)

Maddede de belirtildiği gibi, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir yönetiminin temel karar organıdır. Ancak, büyükşehir belediye meclisinin oluşumu için hemşehriler tarafından ayrı bir seçim yapılmamaktadır. Aşağıda 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çerçevesinde büyükşehir belediye meclisinin oluşumu, kurumsal yapısı, üyeleri, görev ve yetkileri, karar alma süreci, kararın kesinleşmesi, meclis bünyesinde kurulan ihtisas komisyonları önceki yasayla da karşılaştırılarak, değişmelerin seyri anlatılmaya çalışılacaktır.

1. Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumu

3030 sayılı Kanunda, büyükşehir belediye meclisine ilişkin daha ayrıntılı düzenlemeler yer almıştı : *“büyükşehir belediye meclisleri, 2972 sayılı Kanunun 6. ve 24. maddelerinde belirtilen esaslara göre teşekkül eder ve görev süresi 5 yıldır. Büyükşehir belediye meclisi üyelerinin ilçe belediye meclisi üyelikleri devam eder. İlçe belediye başkanları, büyükşehir belediye meclisinin tabii üyeleridir. İlçe belediye meclislerinin fesih veya herhangi bir sebeple boşalması halinde, yeni seçim yapılıncaya kadar, ilçe belediye meclisi yerine kaim olan kurulların üyeleri, büyükşehir belediye meclisi görevini de ifa ederler...”(md.10)* Ayrıca büyükşehir belediye meclis üyeliğinin sona ermesi konusu ayrı bir başlık altında düzenlenmiş ve *“büyükşehir veya*

ilçe belediye meclisi üyeliklerinden herhangi birinin sona ermesi halinde, diğer meclisteki üyelik sıfatı da sona erer.” hükmüne yer verilmişti (3030 sayılı Kanun, md.11).

Gerek 3030 gerekse 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun’larında büyükşehir belediye meclis üyeliği için yerel halkın katılımıyla gerçekleştirilecek doğrudan seçim yöntemine yer verilmemiştir. Büyükşehir meclisleri ilçe ve ilk kademe belediyelerinin başkan ve belirli oranlardaki üyelerinin katılımıyla oluşturulmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi 4 tür üyenin katılımıyla oluşturulmaktadır : *Birincisi;* İlçe belediye meclislerinin kendi üyeleri arasından seçilen üyeler (md.6/3;12/1,2). *İkincisi;* İlk kademe belediyelerin meclis üyelerinin beşte (onda) biri (md,6/3;12/2). *Üçüncüsü;* İlçe ve ilk kademe belediye başkanları meclisin doğal üyesidirler (md.12/2). *Dördüncü olarak;* büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi aynı zamanda başkanıdır (md.12/2). Büyükşehir belediye meclis üyeliği noktasında 3030 sayılı Kanundan temel farklılık ilk kademe belediye başkanlarının doğal üye sıfatıyla büyükşehir belediye meclis üyesi olarak da görevlendirilebilmeleridir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre, büyükşehir belediye meclisinin ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilecek üyelere oluşması düzenlenmiştir. Bilindiği üzere bu konudaki hukuki düzenlemeler 18.01.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu ile yapılmaktadır. 2972 sayılı Kanunda, büyükşehir belediye meclisine katılacak üye sayısına ilişkin düzenleme yer almaktadır. Buna göre büyükşehir belediye meclisi, belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının “her ilçe için beşte biri” alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşur (md.6). Ayrıca yine 2972 sayılı Kanuna göre, büyükşehir meclis üyeleri, her ilçe için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş

sıralarına göre baştan başlayarak yeter sayıya kadar inilmek suretiyle bulunmaktadır (md.24).

2972 sayılı Kanun büyükşehir belediye meclisinde sadece büyükşehir ilçe belediye meclislerinin beşte bir oranındaki üyelerinin temsilini düzenlemiştir. Ancak 5216 sayılı Kanunla ilçe belediyelerinin yanında ilk kademe belediyelerinin meclis üyelerinin de büyükşehir meclisine katılmaları düzenlenmiştir.⁵⁴ İlgili hüküm 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 28. maddesi ile değiştirilerek *“ilçe ve ilk kademe belediyesi olarak büyükşehir belediye sınırları içine katılan belediyeler, mevcut belediyelerin temsil edildiği şekilde büyükşehir belediye meclisinde temsil edilirler”* (5216 sayılı Kanun - md.6/4) olarak yazılmıştır.

5216 sayılı Kanun büyükşehir belediye meclisinin kurumsal yapısına ve işleyişine yönelik olarak ayrıntılı düzenlemeler getirmemiştir. 3030 sayılı Kanunda yer alan bazı hükümler örneğin büyükşehir belediye meclis üyelik sıfatının sona ermesine ilişkin uygulamanın nasıl gerçekleşeceği konusunda 5216 sayılı Kanunda açık hüküm bulunmamaktadır. Ancak Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların 5216 sayılı Kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanacaktır (md.28).⁵⁵

2. Büyükşehir Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri

⁵⁴ Ahmet ÖZKAN : “Belediye Başkanı Ve Meclis Üyelerinin Görüşmelere Katılmayacağı Durumlar”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 11,5 (Mayıs 2006), 10-13

⁵⁵ Şerif ÖNER : a.g.e., 324-326; Ahmet ULUSOY-Tekin AYDEMİR : Mahalli İdareler, a.g.e., 277-278 ; Kemal GÖZLER : a.g.e., 407-409

3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediye meclisinin görevlerine ilişkin bir hüküm yer almazken uygulama yönetmeliğinde ayrıntılı hükümlere yer verilmişti. Bunun yanında, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda da büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkilerine ilişkin bir madde yer almamış ve genel olarak 5393 sayılı Kanuna atıfta bulunulmuştur. Kanunun tümünde büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri tek tek sayılırken, büyükşehir meclisinin ve büyükşehir encümeninin görevlerine yer verilmemiştir. Bununla birlikte 5216 sayılı Kanunun farklı maddelerinde büyükşehir belediye meclisine ilişkin görev ve yetkilerine yer verilmiş yani bir anlamda kanuna serpiştirilmiştir. Bu nedenle büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkilerini kanunun içinden derlemek gerekmektedir. 5216 sayılı Kanunun "*Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanır.*"(md.28) hükmüne istinaden büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkilerine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun bazı hükümlerini de eklemek gerekir.

Öncelikle büyükşehir belediye meclisi alacağı kararlar ile beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasına yönelik kararların alınmasıyla görevlidir (5393 sayılı Kanun - md.51/1). Bu çerçevede büyükşehir belediye meclisinin 5393 sayılı Kanundan kaynaklanan görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır :

- Büyükşehir belediyesine yapılacak bağışları kabul etmek (md.18/g).
- Borçlanmaya karar vermek (md.18/d).
- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla

kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek (md.18/e).

- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek (md.18/f).
- Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek(md.18/i).
- 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 (md.18/j).
- Büyükşehir belediyesi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek (md.18/m).
- 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 (md.18/n).⁵⁶
- Fahri hemşehrilik payesi ve beratı vermek (md.18/r).
- Belediye başkanıyla büyükşehir encümeni arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak (md.18/s).
- Büyükşehir belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında yapacağı ilk toplantısında üyeleri arasından meclis başkanlık divanını, büyükşehir belediye encümenine katılacak 5 üyeyi, ihtisas ve denetim komisyonları üyelerini seçecektir (md.19/1).
- Büyükşehir belediye meclisi ihtisas gerekse denetim komisyonu üyelerini belirlerken her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması gerekir (md.24/2; 25/1).

⁵⁶ Bu konularda belediye meclisinin alacağı kararlar üzerinde vesayet makamlarının denetimi söz konusudur, zira alınan kararların kesinleşmesinde kararın konusuna göre Bakanlık veya Valilik onayı aranacaktır.

- Büyükşehir belediye meclisi, imar konuları ile yıllık bütçe dışında kalan gündemdeki diğer konuları ile üyelerin teklifleri; toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabulü halinde ihtisas komisyonlarına havale edilmeksizin görüşerek karara bağlayabilir (md.21/3).
- Büyükşehir belediye meclislerinde İmar ve Bayındırlık Komisyonu, Çevre ve Sağlık Komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu, Eğitim Kültür Gençlik ve Spor Komisyonu ile Ulaşım Komisyonunun kurulması zorunludur (md.15/2).
- İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri (büyükşehir belediye meclisi) meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğalgaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir. Bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir (md.15/4).
- İhtisas komisyonlarında süresi içinde görüşülmesi tamamlanmayan işler doğrudan büyükşehir belediye meclis gündemine alınır (md.24/3).
- İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır (md.24/4).
- Büyükşehir belediye meclisleri, ihtisas komisyonu raporlarının isteyenlere bedel karşılığında verilmesinde esas alınacak ücretin belirlenmesinde görevlidir. Ancak söz konusu beldelin maliyetleri aşmaması gerekmektedir (md.24/7).
- Büyükşehir belediye meclisinde 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 oluşturacaktır (md.25/1).

- Büyükşehir belediyesi tarafından oluşturulacak denetim komisyonu üyelerine ödenecek günlük ücretler büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir (md.25/3).
- Büyükşehir belediyesi denetim komisyonunun emrinde görevlendirilecek uzman kişi/kişiler ve bunların görevlendirilecekleri gün sayıları büyükşehir belediye meclisince belirlenir (md.25/3).
- Büyükşehir belediyesi denetim komisyonu raporlarına ilişkin olarak konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak büyükşehir meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur (md.25/6).
- Büyükşehir belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır (md.26/1;5216 sayılı Kanun - md19).
- Büyükşehir belediye meclis üyelerinin üçte biri tarafından verilen genel görüşme isteği meclis tarafından kabul edilirse gündeme alınır (md.26/3).
- Büyükşehir belediye başkanınca 5393 sayılı Kanununun 56. maddesine istinaden hazırlanacak ve meclise sunulacak olan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, büyükşehir meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, büyükşehir belediye meclisi büyükşehir belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verir (md.26/4).
- Büyükşehir belediye meclis üye tamsayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla büyükşehir belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır (md.26/7).
- Büyükşehir belediye meclisi, özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verir (md.29/2).

- Büyükşehir belediye meclisi, belediyenin görevleriyle ilgili siyasi konularda görüşme yapabilir ve karar alabilir (md.30/b).
- Büyükşehir belediyesi meclis başkan ve üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için ödenecek huzur hakkı miktarları büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir (md.332/1).
- Büyükşehir belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetlerinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda meclis kendi içinden bir başkan; büyükşehir belediye başkanının görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetlerinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili seçer (md.45).
- Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur (md.48/2;5216 sayılı Kanun - md.21).
- Büyükşehir belediyesinin ve büyükşehir bağlı kuruluşlarının norm kadroları, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenecek ilke ve standartlar çerçevesinde büyükşehir belediye meclisi kararıyla tespit edilecektir (md.49/1).
- Norm kadro çerçevesinde büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar verir (md. 18/1).
- Büyükşehir belediye personelinin performans ölçütleri büyükşehir belediye meclisi tarafından görüşülür ve kabul edilir (md. 18/a).
- Büyükşehir belediye personeli, büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur (md.49/2;5216 sayılı Kanun - md.22/1).

- Büyükşehir belediye ve bağılı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak sözleşmeli istihdam edileceklerin net ücreti büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenir (md. 49/3). Büyükşehir belediyesi zabıta teşkilatı çalışma usul ve esasları, vb. İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecek, büyükşehir belediye meclisi bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilecektir (md.51/1).
- Büyükşehir belediye meclisi, belediye zabıta ve özel güvenlik hizmetlerinde fiilen çalışanlara ödenecek fazla mesai ücretini (bütçe kanununda belirlenen üst sınırı aşmamak kaydıyla) belirlemekle görevli ve yetkilidir (md.51/2).
- Büyükşehir belediye itfaiye teşkilatının çalışma usul ve esasları, vb. İçişleri Bakanlığı tarafından düzenlenecek bir yönetmelikle düzenlenecek, büyükşehir belediye meclisi bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilecektir (md.52/1). Ayrıca büyükşehir belediye meclisi, itfaiye teşkilatında fiilen çalışanlara ödenecek fazla mesai ücretini (bütçe kanununda belirlenen üst sınırı aşmamak kaydıyla) belirlemekle görevli ve yetkilidir (md.51/2).
- Büyükşehir belediyesi, büyükşehir belediye meclisinin kararına bağılı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir (md76/1).
- Büyükşehir belediye meclisi, kent konseyinde oluşturulan görüşleri ilk toplantısında gündeme alarak değerlendirir (md.76/3).
- Akaryakıt istasyonlarına izin verilmesi için nazım imar planında akaryakıt istasyonu olarak gösterilmesi şarttır. Bu istasyonlara çalışma ruhsatı büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi tarafından verilir (md.80).

Yukarıda verilen görevler büyükşehir belediye meclisi tarafından yerine getirilecek ve bu çerçevede bu görevlerin yerine getirilmesine yönelik

yetkiler yine büyükşehir belediye meclisi tarafından kullanılacaktır.

5216 sayılı Kanunun farklı maddelerinde büyükşehir belediye meclisine verilen görev ve yetkiler ise şunlardır;

- Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin büyükşehir belediyesine katılmalarına ilişkin karar ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınır (md.6).
- İmar düzeni ve temel altyapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içerisinde bulunan belediye ve köyler, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesinin sınırları içine alınabilir (md.6). Bu çerçevede büyükşehir belediye meclisi imar ve temel altyapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda yukarıdaki coğrafi sınırlar içinde kalan belediye ve köylerin büyükşehir sınırlarına alınması için karar alabilir.
- 5216 sayılı Kanunun geçici 2. maddesinin birinci fıkrası gereğince büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülki sınırları içinde kalan, ancak aynı fıkroda belirtilen sınırlar dışında olan belediye ve köyler, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren iki yıl içinde belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediye sınırları içine alınabilir (5390 sayılı Kanun - geçici md.).
- 5216 sayılı Kanunun geçici 2. maddesinin birinci fıkrası gereğince merkezleri büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan ilçelerin, büyükşehir belediye sınırları içine giren belediye ve köyleri, bu

Kanunun yayımı tarihinden itibaren iki yıl içinde belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın, eski statüleriyle, büyükşehir belediye sınırları dışına çıkarılabilir (5390 sayılı Kanun - geçici md.).

- İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşleri alınarak hazırlanacak olan büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını karara bağlar (md.7/a).
- Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte yapılacak olan nazım imar planını onaylar (md.7/b).
- Büyükşehir içindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerinin nazım planına uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylar (md.7/b).
- 5216 sayılı Kanunun 7. maddesinin "e" fıkrasında yazılan atıf üzerine büyükşehir belediye meclisi büyükşehir sınırlarında 5393 sayılı Kanunun 73. maddesinde de düzenlenen kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini karara bağlamakla görevlidir. Bununla birlikte kentsel dönüşüm ve gelişim projelere konu olacak alanlar, büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile ilan edilebilecektir (5216 sayılı Kanun - md.7/e;5393 sayılı Kanun - md 73).
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinde 23 başlık altında sayılan görevlerden uygun gördüklerini büyükşehir belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebileceklerdir (md 7/2). Ancak büyükşehir belediyelerinin bu maddeye göre ilçe ve alt kademe belediyelerine görevlerini devretmeleri için büyükşehir belediye başkanının uygun görüşü alınacaktır (md.18/2).
- Büyükşehir belediyesi ihtisas komisyonlarının görev alanına giren işlerin ilgili komisyonlarda görüşülmesinden sonra büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır (md.15/5).

- İhtisas komisyonları çalışmalarını kanunla verilen süre içinde tamamlamazlarsa konu büyükşehir belediye meclis başkanlığı tarafından doğrudan gündeme alınır.
- Büyükşehir belediye meclisini büyükşehir encümeninde 1 yıl süreyle temsil edecek üyelerin seçimini yapar (md.16/1).
- Belediye başkanına danışmanlık yapacak kişilere yapılacak brüt ücreti belirler (md.20/2).
- Büyükşehir teşkilatı içindeki birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediye meclisinin kararı ile gerçekleştirilir (md.21).
- Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlarda olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur (md.22/1).
- Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir (md.25/1).
- Büyükşehir belediye meclisi ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanuni sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye, ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkilidir (md.25).
- Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Büyükşehir belediyesi, kendisine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir yada bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin

%50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın büyükşehir belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir (md.26).

- Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır (md.27/1).
- Yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir (md.27/2).
- Büyükşehir belediyesi mücavir alanların ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki bölüşümü büyükşehir belediye meclisince yapılır (md.27/3).
- İlçe ve ilk kademe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir (md.27/4).
- Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirin %10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve büyükşehir belediye meclisinin kararıyla ilçe ve ilk kademe belediyelerinde mali ve aynı yardım yapılabilir (md.27/5)
- Yapılacak herhangi bir yatırımın büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarından bir veya birkaçını aynı anda ilgilendirdiği ve tek elden yapılmasının maliyetleri düşüreceğinin anlaşıldığı durumlarda büyükşehir belediye meclisi, yatırımı kuruluşlardan birinin yapmasına karar verebilir (md.27/7).

Görüldüğü gibi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda olduğu gibi büyükşehir belediye

meclisinin görevlerini bir madde altında toplamamıştır. Ancak 3030 sayılı Kanuna ilişkin olarak çıkarılan ve uygulanan yönetmelikte büyükşehir belediye meclisinin görevleri ve yetkileri düzenlenmişti. Çalışmamız karşılaştırma esaslı olduğundan bunları da incelemekte fayda var. 3030 sayılı Kanunun yönetmeliğinde büyükşehir belediye meclisine verilen görev ve yetkiler şunlardı :

- Büyükşehir plan, program ve bütçesini görüşüp karara bağlamak.
- Ankara ve Boğaziçi hariç, nazım imar planı ve eklerini yapmak, yaptırmak.
- İlçe belediye meclislerince kabul edilen altyapı plan ve programları ile bütçelerini inceleyerek aynen veya değiştirerek kabul etmek.
- Büyükşehir ve ilçe belediyeleri bütçelerinin bölümleri arasında aktarma yapmak, ek bütçe ve bütçelerdeki değişiklikleri kararlaştırmak ve kesin hesapları inceleyerek onaylamak.
- İlçe belediyelerince yürütülen belediye hizmetlerinde birlik beraberlik ve koordinasyonu sağlayıcı kararlar almak, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında veya ilçe belediyeleri arasındaki ihtilafları çözümlenme konusunda yönlendirici ve düzenleyici karar ve önlemleri almak.
- Büyükşehir ve ilçe belediyeleri ile diğer mahalli idareler arasında birlikler kurulmasına karar vermek.
- Belediye tarafından yapılacak olan ve diğer kanunlarda harç ve harcamalara katılma konusu olduğu belirtilmeyen hizmetler karşılığında alınması gereken ücretlere ilişkin tarifeleri tespit etmek.
- Personel kadrolarına ilişkin ihdas, iptal ve değişiklik kararları almak.
- Yurtdışı belediyeleri ile karşılıklı işbirliği ve kardeş şehir ilişkisi kurmak.
- Büyükşehir belediyesine büyük çapta hizmeti geçenlere fahri hemşehrilik unvanı vermek.
- Büyükşehirin özellik taşıyan günlerini belirlemek.

- Meydan, cadde, sokak ve parklara isim vermek, bu yerlere konacak anıt, heykel, büst vb. sanat eserlerini tespit etmek.
- Kanunlarla belediyelere verilmiş görev ve yetkilerle sınırlı olmak üzere başkan ve üyeler tarafından yapılacak teklifleri inceleyip karara bağlamak.
- Bu yönetmelikte yer almamakla beraber, 3030 sayılı Kanun ile 1580 sayılı Kanun ve çeşitli kanunlarla belediye meclislerine verilen veya belediye idaresine verilip de belediye meclisince görüşülmesi gereken işleri görüşüp karara bağlamak.⁵⁷

3. Büyükşehir Belediyesi Meclis Toplantıları

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 3030 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediye meclisinin toplantı zamanlarına ilişkin önemli bir değişiklik yapılmıştır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre, büyükşehir belediye meclisinin "her ayın ikinci haftası" önceden meclis tarafından belirlenen günde ve mutat toplantı yerinde toplanmasını hükme bağlamıştır (md.13/1). 3030 sayılı Kanunda ise, büyükşehir belediye meclisinin olağan toplantılarının "Kasım, Mart ve Temmuz" ayları başında yapılması ve ayrıca olağanüstü toplantı yapabilme hakkı tanıdığı(md.12).

Bu çerçevede büyükşehir, il, ilçe , belde ve ilk kademe belediyeleri için geçerli olan ve 09.10.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği⁵⁸nde : "*Büyükşehir belediye*

⁵⁷ Şerif ÖNER : a.g.e., 327-336

⁵⁸ 5216 sayılı Kanunda : "*büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu Hükümleri uygulanır*" (md.12/3) hükmünün yer aldığı hatırlatmakta yarar var. Bu çerçevede belediye meclisine ilişkin çalışma yönetmeliği büyükşehir, il , ilçe ve ilk kademe tüm belediyeler için geçerlidir. Keza ilgili yönetmelikte farklı yerlerde büyükşehir kavram olarak kullanılmakta ve büyükşehir meclisine ilişkin hükümlere yer verilmektedir.

meclisi her ayın ikinci haftası toplanır. İlçe ve ilk kademe belediye meclisi toplantıları büyükşehir belediye meclisi toplantısından önce bitirilecek şekilde düzenlenir” hükmü yer almıştır (md.6). Bu noktada bir ekleme yapalım; 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin toplantıları her ayın ilk haftası önceden kararlaştırılan günde yapılacaktır. Böylece her ayın ilk haftası ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri, her ayın ikinci haftası ise büyükşehir belediye meclisi çalışmalarını yapacaktır. Bütçeye ilişkin görüşmeler hariç bu toplantılar her iki tür meclis için de en çok beş gün sürecektir. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye meclis toplantıları arasında kanun gereği kısa bir süre olan meclislerin çalışmalarının birbirlerini engelleyecek biçime dönüşmemesi için Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği’nde; *“ilçe ve ilk kademe belediye meclisi toplantıları büyükşehir belediye meclisi toplantısından önce bitirilecek şekilde düzenlenir”* hükmü yer almıştır. Büyükşehir belediye meclisinin, ilçe ve ilk kademe belediye meclis üyelerinin beşte birinin yine ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının katılımı ile (Büyükşehir belediye başkanının başkanlığında) oluşturulduğu hatırlandığında belediye yönetmeliği ile getirilen düzenlemenin önemi ortaya çıkacaktır.

Toplantı süreleri açısından ise, 3030 sayılı Kanunun yönetmeliğine göre büyükşehir belediye meclisi olağan toplantılarına ilişkin iki farklı süre düzenlenmişti; buna göre bütçe görüşmelerine rastlayan toplantıların süresi en çok otuz gün, diğer toplantıların süresi ise en çok on beş gün olarak düzenlenmişti (md.36). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda ise büyükşehir belediye meclisinin bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gün olarak düzenlenmiştir (md.13). 3030 sayılı Kanun büyükşehir belediye meclislerinin olağanüstü toplanabilmelerini düzenlemişken, 5216 sayılı Kanun olağanüstü toplantıları yasaklamıştır. Belediye meclislerinin olağanüstü toplantı yapamayacakları Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği’nde kayıt altına alınmıştır (Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği, md.6)

Büyükşehir belediye meclisine ilişkin önemli özelliklerden biri, dönem başı toplantı zamanının belirlenmemiş olmasıdır. 5216 sayılı Kanunun ilk metninde 13. madde de; “Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır” hükmü yer almıştı. Ancak bu hüküm 5393 sayılı Kanunun 85. maddesinin “d” fıkrasıyla kaldırılmıştır. Böylece büyükşehir belediye meclisleri için dönem başı toplantı dönemi belirlenmemiştir. Oysa 3030 sayılı Kanunun yönetmeliğinde “Mart” ayı dönem başı toplantı ayı olarak belirlenmişti (3030 sayılı Kanun Yönetmeliği, md.36/c).

Eski kanunla 5216 sayılı Kanunun büyükşehir belediye meclisi açısından diğer bir farkı da, meclisin tatil dönemi hususundadır. 3030 sayılı Kanun meclisin yılda 3 kez toplanmasını hükme bağladığından meclisin ve üyelerin tatili konusunda bir hükme yer vermemiştir. Ancak, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 85. maddesinin “d” fıkrasıyla Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 13. maddesine “*meclis kendi belirleyeceği bir ay tatil yapabilir.*” hükmü eklenmiştir.

Büyükşehir belediye meclisi (5393 sayılı Kanundaki gibi, md.20/4) mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi verme kaydıyla belediye hudutları dahilinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapabilecektir (5216 sayılı Kanun - md.13/2). Buna ek olarak belediye meclislerinin fesh edilmelerine ilişkin gerekçeler arasında 5393 sayılı Kanunun 30. maddesinde “*mutat toplantı yeri dışında toplanılması*” gösterilmemiştir.

Toplantı gündemi ve ilanı konusunda ise; büyükşehir belediye meclisinin gündeminin nasıl belirleneceği ve ilanına ilişkin olarak Büyükşehir Belediye Kanunu’nda bir düzenleme yer almamıştır. Ancak, Belediye Meclis Çalışma Yönetmeliği’ne göre büyükşehir belediye meclisinin toplantı gündemi

büyükşehir belediye başkanı tarafından belirlenecektir. Benzer biçimde, 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun uygulama yönetmeliğinde: olağan ve olağanüstü toplantıların yeri ile başlangıç gün ve saatleri, gündemle birlikte büyükşehir belediye başkanınca mutad usul ve vasıtalarla ilan edilmesi ve usulüne göre üyelere de tebliğ edilmesi hükme bağlanmış ve bu çerçevede büyükşehir belediye meclisinin gündemi büyükşehir belediye başkanı tarafından hazırlanmıştı (md.36/b).

4.Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

5216 sayılı Kanunda, büyükşehir belediye meclisinin toplantı ve karar yeter sayılarına ilişkin bir düzenleme yer almamıştır. Ancak, 3030 sayılı Kanunun yönetmeliğinde meclisin toplantı ve karar yeter sayısına ilişkin düzenlemeler yapılmıştı. Buna göre : Büyükşehir belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanarak görüşme yapmaktaydı. Büyükşehir belediye meclisi toplantılarına aynı zamanda meclis başkanı olan büyükşehir belediye başkanı veya meclis başkan vekillerinden birisi başkanlık edebilmekteydi; kararlar, toplantıda hazır bulunan üyelerin çoğunluğu ile alınırken oylarda eşitlik halinde başkanın bulunduğu taraf tercih olunmaktaydı; 1580 sayılı Kanunun belediye başkanları ile ilgili olarak, gensoru müessesini düzenleyen 61. maddesiyle yıllık çalışma raporuna ilişkin 76. maddeleri hükümlerindeki 2/3 çoğunluk şartı büyükşehir belediye başkanları için 3/4 olarak uygulanmaktaydı (3030 sayılı Kanun Yönetmeliği, md.37/a,b,c).

Az önce ifade ettiğimiz gibi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, büyükşehir belediye meclisinin toplantı karar ve yeter sayılarına ilişkin düzenleme yer almamıştır. Ancak Kanunun, "Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin

diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.” (md.12/3) hükmüne istinaden büyükşehir belediye meclis toplantılarına ilişkin düzenlemelerde 5393 sayılı Kanun hükümleri ve Belediye Meclis Çalışma Yönetmeliği'nin hükümleri burada da geçerli olacaktır.

5. Büyükşehir Belediyesi İhtisas Komisyonları

Belediye meclislerinde olduğu gibi, büyükşehir belediye meclisi içinde de ihtisas komisyonları kurulmaktadır; ihtisas ve denetim komisyonu olarak ikiye ayrılmaktadır. Büyükşehir Belediye Kanunu'nda ihtisas komisyonlarına ilişkin ayrıntılı bir düzenleme yapılmıştır :

“Büyükşehir belediye meclisi, her dönem başı toplantısında, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir.”(md.15/1). 5393 sayılı Kanunda ihtisas komisyonlarının en az üç en fazla beş üyeden oluşması düzenlenmişti. “İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.” (md.15/2). Bu uygulama büyükşehir belediye mevzuatı açısından yeni bir düzenlemedir. Daha önce incelediğimiz üzere belediye meclis ihtisas komisyonları da aynı perspektif çerçevesinde meclisteki her siyasi partinin ve bağımsız üyenin katılımını sağlayacak biçimde oluşturulacaktır. “İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur.(md.15/2). “Meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü toplanarak kendisine havale edilen işleri sonuçlandırır. Komisyon bu sürenin sonunda raporunu meclise sunmadığı takdirde, konu meclis başkanlığı tarafından doğrudan meclis gündemine alınır.”(md.15/3).

“Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler, oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir.” (md.15/4). İhtisas komisyonlarına ilişkin düzenlenen bu madde ile büyükşehir belediye meclisinde kurulacak ihtisas komisyonlarının oluşumunda belediye meclis üyelerinin yanında ikinci bir üye profili olarak yerel kamu bürokrasisinin ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı düzenlenmektedir. 5216 sayılı Kanunda ihtisas komisyonunda görev alacaklara ilişkin genel bir nitelik olarak katılımları isteyecek grup veya kurumların gündemdeki konularla ilgili olmaları belirtilmiştir. Oysa 5393 sayılı Kanunda bu nitelik sadece sivil toplum örgütleri için ifade edilmiştir. Öte yandan, her iki kanun da yerel unsurların ihtisas komisyonlarındaki rolleri görüş bildirmek ile sınırlanmıştır. *“İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır”* (md.15/5). *“Komisyon raporları alenidir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek maliyet bedeli karşılığında verilir* (md.15/6). Komisyon raporlarının açıklığı ve erişebilirliği konusunda 5216 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Kanunun hükümleri paralellik göstermektedir. Bu çerçevede 5393 sayılı Kanunda bu konuda yapılan açıklamaların büyükşehir belediyesine uyarlanmak suretiyle geçerli olduğunu ifade etmek gerekir.

Kanuna göre, büyükşehirlerde ihtisas komisyonları en az 5, en çok 9 üyeden oluşacak ve her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle teşekkül ettirilecektir. Belediyelerde ihtisas komisyonlarına üye seçimi genel olarak açık oylama ile yapılacak, ancak denetim komisyonuna üye seçimi gizli oyla yapılacaktır.

Denetim komisyonlarının işlevi ise, belediyenin mali denetiminin belediye meclisi içinde kurulacak bir mekanizma aracılığı ile denetlenmesidir. Bu çerçevede belediye meclisi ve belediye yönetimi bir anlamda belediye başkanı karşısında etkin ve güçlü bir pozisyon kazanmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda, büyükşehir belediye meclisi içinde denetim komisyonu kurulmasına yönelik bir hüküm yer almamıştır. Ancak biliyoruz ki, 5393 sayılı Kanun hükümleri büyükşehir belediyeleri içinde geçerlidir. Kaldı ki denetim komisyonunun düzenlediği 5393 sayılı Kanunun 25. maddesine göre: il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde denetim komisyonu kurulmak zorundadır. Bu çerçevede büyükşehir belediye meclisinde denetim komisyonu kurulacaktır.

6. Büyükşehir Belediye Meclisinin Feshi

Büyükşehir belediye meclislerinin feshi konusunda 5393 sayılı Kanunda belediye meclisinin feshine ilişkin olarak yer alan düzenlemeler geçerlidir. Belediye kanununun 30. maddesinde meclisin feshi düzenlenmiştir. Bu çerçevede büyükşehir belediye meclisi :

- a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum büyükşehir belediyesine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa
- b) Büyükşehir belediyesine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildiri üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilecektir.

3030 sayılı Kanunun uygulandığı dönemde büyükşehir belediye meclisleri için de geçerli olan (1580 sayılı Kanunda yer alan) meclisin feshine

neden olacak gerekçeler 4 başlık altında toplanmıştı (1580 sayılı Kanun, md.53). 5393 sayılı Kanunla fesih gerekçeleri iki başlık altında toplanmış ve bu çerçevede belediye meclisleri için kanunen belirli olan yerin dışında toplanmak ve olağan/olağanüstü toplantılar dışında toplanmak fesih gerekçesi olmaktan çıkarılmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE TEŞKİLATI, PERSONELİ, BÜTÇESİ VE İLÇE BELEDİYELERİ İLE OLAN İLİŞKİLERİ

I . BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE TEŞKİLATI VE PERSONELİ

“Büyükşehir belediye teşkilatı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur.” (5216 sayılı Kanun - md.21/1). Büyükşehir belediyesinin teşkilat yapısı içinde öne çıkan iki temel unsur, genel sekreterlik ve büyükşehir belediyesi başkan danışmanlarıdır.⁵⁹

A. Genel Sekreter

Pek çok kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve özel sektör kuruluşlarının teşkilat yapılanması içinde genel sekreterlik birimine yer verilmektedir. İlk kez 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir yönetim modeli içinde genel sekreterlik yapılanmasına yer verilmiş ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda da genel sekreterlik yapılanması korunmuştur.

⁵⁹ Muhsin ERYILMAZ : “Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslarla İlgili Genel Bir Değerlendirme”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 11, 6 (Haziran 2006), 19-25

“Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır.” (md.21/4). *“Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır. Genel sekreter kadrosuna atananlar, genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık genel müdürleri, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar ise bakanlık bağımsız daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar.”* (md.22/2). Büyükşehir teşkilatı içinde genel sekreterin yönetiminde daire başkanları, müdürler, şef ve memurlar yer almaktadır.

Büyükşehir belediyesi genel sekreterinin, büyükşehir encümenindeki pozisyonu da 5216 sayılı Kanunla geliştirilmiştir. Zira 3030 sayılı Kanunda ve yönetmeliğinde büyükşehir encümeninin büyükşehir belediye başkanının başkanlığında toplanması ve başkanın katılmadığı encümen toplantılarına kimin başkanlık edeceğinin büyükşehir belediye başkanı tarafından belirlenmesi düzenlenmişti. 5216 sayılı Kanunda ise büyükşehir belediye başkanının katılmadığı büyükşehir belediye encümen toplantılarına genel sekreterin başkanlık yapması genel bir kural olarak düzenlenmiştir.

Kanuni açıdan bakıldığında profesyonel şehir yönetiminin gerçekleşmesi yönünde önemli bir uygulama olarak görülebilecek genel sekreter modeli işleyiş içinde büyükşehir meclisinden daha etkin olması nedeniyle eleştirildiğine literatürde rastlanmakta, ayrıca genel sekreterlik kurumunun büyükşehir belediye başkanını güçlendirdiği savunulmaktadır.

Genel sekreter yardımcılığı kadrosu 3030 sayılı Kanunda ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yer alan bir düzenlemedir.

Büyükşehirde belediye başkan yardımcılığının ihdas edilmemiş olması genel sekreterin önemini artırdığı için genel sekreter yardımcılığı kadrolarını da aynı önem çerçevesinde değerlendirmek gerekmektedir.

“Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, nüfusu üçmilyonun üzerindeki büyükşehir belediyelerinde en fazla beş, diğerlerinde en fazla üç genel sekreter yardımcısı atanabilir.” (md.21/3)

B. Danışmanlar

“Nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir. Danışman olarak görevlendirileceklerin en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olması şarttır. Danışman olarak görevlendirilme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dahil, ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez. Danışmanların görev süreleri sözleşme süresi ile sınırlıdır. Ancak bu süre belediye başkanının görev süresini aşamaz.

Danışmanlara, her türlü ödemeler dahil, büyükşehir belediyesi genel sekreterine ödenen brüt aylık miktarının %75'ini aşmamak üzere belediye meclisinin belirlediği miktarda brüt ücret ödenir.” (md.20)

Danışman kadrolarının varlığı büyükşehir belediye başkanının şehrin sorunlarının çözümüne ilişkin gerçekleştireceği yatırım kararlarının doğru tespitinden merkez ve yerel bürokrasi ile olan ilişkilerin sağlıklı işlemesine kadar pek çok olumlu katkı sağlaması beklenmektedir. Ancak bu kadroların

tespitinde yapılan hatalar kamuoyunda danışman olgusuna karşı şüphe oluşturmuştur. 3030 sayılı Kanunda danışma kurulu adıyla bir yapı oluşturulmasına izin verilmekteydi. 5216 sayılı Kanunda ise danışma kurulu değil bireysel ölçekte büyükşehir belediye başkanlarına danışman istihdam edebilmeleri hakkı tanınmıştır.

C. Personel İstihdamı

“Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır.” (md.22/1). Bu arada büyükşehir belediyesi personeli ifadesinin genel sekreter yardımcıları, daire başkanları, müdürler, şefler, memurlar, işçiler, başkan danışmanlarını kapsadığını belirtmek gerekir. Bilindiği gibi büyükşehir belediye teşkilatının işleyişi konusunda ayrı bir önemi bulunan genel sekreterin atanması konusunda büyükşehir belediye başkanlarının yetkisi sadece aday teklifi ile sınırlıdır. Büyükşehir belediyesi genel sekreteri İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır.

3030 sayılı Kanunda da (genel sekreter hariç) daire başkanları ve diğer personelin büyükşehir belediye başkanınca atanması hükme bağlanmıştı(md.17). 3030 sayılı Kanunun yönetmeliğinde ise büyükşehir belediyesi teşkilatında, genel sekreter yardımcıları ve hizmet birimlerinin teşekkül tarzına ve yapılarına göre yeteri kadar daire başkanı, müdür, şef ve memur bulunması düzenlenmiştir. İşçi istihdamı ile sözleşmeli personel istihdamına ilişkin özel hükümler saklı kalmak üzere, büyükşehir belediye personeli statü itibarıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tâbi tutulmuştur(md.44).

Büyükşehir personeline ilişkin atama yetkisinin büyükşehir belediye

başkanına tanınmasıyla Başbakanlık Personel Başkanlığı'nın ve İçişleri Bakanlığı'nın aşırı merkezîyetçi vesayetinden uzaklaşmıştır. Ancak bu atamanın Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) sonucunda aday olma hakkını kazanmış olanlar arasından olup olmayacağı açık değildir.⁶⁰ Bu nokta ise tartışmalara zemin hazırlar niteliktedir.

Belediye Kanunu ile getirilen düzenlemeler ile belediyelerin kadro ihdas ve iptal işlemlerinde merkezi yetkisi sona ermiştir. Zira 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenecektir. Ancak büyükşehir belediyelerinde (diğer belediyelerde olduğu gibi) norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar belediyenin, bağlı kuruluşlarının ve mahalli idare birliklerinin memur kadrolarının ihdas ve iptalleri ile boş kadro değişiklikleri, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılacaktır.

“Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır. Genel sekreter kadrosuna atananlar, genel idare hizmeti sınıfına dahil bakanlık genel müdürleri, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar ise bakanlık bağımsız daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar.

Büyükşehir belediyesi daire başkanları, bağlı genel müdürlüklerin daire başkanlarının yararlandığı makam ve görev tazminatından aynen yararlanırlar.

⁶⁰ Fethi AYTAÇ : “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Ana Esasları ve Uygulamada Karşılaşılması Muhtemel Bazı Sorunlar”, <http://www.kontder.org.tr/Makaleler/Makaleler.asp> , Erişim Tarihi : 01.07.2006, 5 ; Cevdet SÖKMEN : “Belediyelerde Çalışan Geçici İşçiler Sınava Tabi Tutulmadan Daimi İşçi Kadrolarına Atanabilir mi?”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 11, 6 (Haziran 2006), 26-29

Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının % 10'unu ve devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (30.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere hastalık ve yıllık izinleri dahil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir.” (md.22).

Görüldüğü gibi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na rağmen, bu konuda daha önce yürürlükte bulunan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da yer almayan bir hüküm, bir yenilik getirmiş ve belediyelerde çalışan başarılı memurlara ikramiye ödenmesi hususunu benimsemiştir.⁶¹

Mahalli idarelerde çalışan memurlar, genel idarede çalışan memurlara göre ayrı özelliklere sahiptirler. Avrupa Konseyi bu konuda konseye üye olan ülkelerde bir araştırma yaparak tüm ülkeler için geçerli olabilecek ortak özellikler bulmaya çalışmıştır. Buna göre, genel olarak mahalli idare memurlarının görevlerini şöyle sıralayabiliriz:

- a) Memur görevini yerine getirirken onu çalıştıran mahalli idarenin yararını dikkate almalıdır.
- b) Memur görevinin kutsallığına ve yükümlülüğünü yerine getirme yeteneğine zarar verecek her türlü eylemden çekinmelidir.

⁶¹ Erdoğan DEDEOĞLU : “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle Getirilen Yeni Düzenleme Uyarınca Belediyelerde Çalışan Memurlara da İkramiye Ödemesi Yapılabilecek”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10, 2 (Şubat 2005), 12-13 ; Sadettin DOĞANYİĞİT-İrfan GÜVENDİ : Emsal Yargı Kararları Işığında Belediye Sorunları Rehberi (Ankara 2002), 162-163

- c) Memur yetkili makamın açık izni ve hizmetin zorunlu kıldığı durumlar olmadıkça işi dolayısıyla edindiği bilgileri açıklamamalıdır.
- d) Memur yükümlülükleri ile bağdaşmayan hiçbir faaliyet yapamaz. Çalıştıranlar hizmet gereklerine zarar vermedikçe, memurun ek bir iş kabul etmesine engel olamazlar.
- e) Memur kendisine verilen görevi yapmakla yükümlüdür. Astlarına yetki devretmesi kendisinin sorumluluğunu azaltmaz.
- f) Memur, kişisel çıkarlarıyla ilgili bir konu ile meşgul olması, kendi görevleri çerçevesi içinde istendiğinde, bundan ilgili makamı haberdar etmelidir.
- g) Mahalli idarenin etkinliğini iyileştirmek için işin kapsamında değişikliklerin zorunlu olduğu durumları memur kabul etmelidir. Bu değişiklikler milli ve mahalli bir düzenleme veya personeli temsil eden kuruluşların onayı ile belirlenen kurallara uygun olarak yapılmalıdır.⁶²

II . BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN BÜTÇESİ, GELİR VE GİDERLERİ

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun altıncı bölümünde büyükşehir belediyesine ilişkin mali hükümlere yer verilmiştir. Bölümde 23. ve 26. maddeler arasında büyükşehir belediyesinin gelir ve giderleri, bütçesi, şirket kurulması konularında düzenlemeler vardır. Bu kısımda bunlar ele alınacaktır.

A . Büyükşehir Belediyesinin Bütçesi

⁶² Nuri TORTOP : “Çeşitli Ülkelerde Mahalli İdarelerde Çalışan Personelin Görevleri, Statüleri Ve Eğitimleri”, Amme İdaresi Dergisi, 16, 2 (Haziran 1983), 37-38

Büyükşehir belediye bütçesi belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir belgedir. Diğer belediye bütçelerinde olduğu gibi büyükşehir belediye bütçesinin hazırlanmasında da analitik bütçe sınıflandırması uygulanacaktır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerine ilişkin düzenlemeler 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 25. maddesinde yapılmıştır :

“Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir.

Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe halinde bastırılır.” (md.25/1,2)

3030 sayılı Kanuna göre ise, büyükşehir belediye bütçeleri doğrudan, ilçe belediye bütçeleri ise büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra vali tarafından onaylanmaktaydı. Bununla birlikte büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birbiri arkasına görüşülerek karara bağlanır ve tek bir bütçe halinde bastırılmaktaydı (3030 sayılı Kanun - md.20). Gerek 5108 sayılı Kanun gerekse 5216 sayılı Kanunlar çerçevesinde bakıldığında büyükşehir bütçesinin büyükşehir belediye başkanı tarafından hazırlanacağı ve bu konudaki yetkinin ve sorumluluğun başkanda olduğu görülmektedir.⁶³ Yeni düzenlemeyle büyükşehir bütçesi üzerinde valinin onay makamı olma

⁶³ Ancak bütçenin büyükşehir belediye başkanı tarafından tek başına hazırlandığını düşünmek hatalı olacaktır. Bütçenin hazırlanması aşamasında sayman ve belediye amirleri başkana yardım etmektedirler.

yetkisine de son verilmiştir (5393 sayılı Kanun - md.62).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile (3030 sayılı Kanunda olduğu gibi) büyükşehir belediye meclislerine ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri üzerinde bazı değişiklik yapma yetkileri tanınmış ve bu yetkilerin sınırları ve müdahale yapılacak konuları belirlemiştir (5216 sayılı Kanun - md.25; 3030 sayılı Kanun - md.20). Bu çerçevede büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken :

- “ a) Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye,
 b) Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanuni sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,
 c) Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,
 d) Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkilidir.”⁶⁴ (md.25/3).

3030 sayılı Kanunda ilçe belediye bütçeleri büyükşehir belediye meclisi denetimine tabi tutulmakta ve değiştirilerek kabul edilebilmekteydi. Ayrıca hem büyükşehir hem de ilçe belediye bütçeleri onay için valiyeye gönderilmekteydi. Vali onay makamı olarak ilgili bütçeler üzerinde yukarıda yer alan konularda değişiklik yapma yetkisine sahipti. Vali tarafından ilgili bütçe üzerinde yapılan bu ekleme ve çıkartmalar dikkate alınarak bütçeler

⁶⁴ Buradaki ortak yatırım programına alınmadan anlaşılması gereken AYKOME tarafından belirlenecek olan ortak programdır. Kanunun 8. maddesine göre ilçe ve ilk kademe belediyelerini ilgilendiren bazı hizmetler AYKOME tarafından ortak programa alınabilecektir. Bu çerçevede ilgili belediyenin bütçesine ortak programa alınan altyapı hizmetleri için bütçelerine ödenek konulması gerekmektedir. Zira bu ödenekler, altyapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak altyapı yatırım hesabına aktarılacaktır. (5216 sayılı Kanun-md.8)

büyükşehir belediye meclisi veya vali tarafından denkleştirilmekteydi (3030 sayılı Kanun - md.20) Bununla birlikte vali tarafından yapılan değişikliklere karşı, bütçenin büyükşehir belediyesine intikalinden itibaren 20 gün içinde büyükşehir belediye başkanınca görevli idari yargı mercilerine itiraz edebilme hakkı tanınmıştı. İtirazların ise idari yargı mercilerince 30 gün içinde karara bağlanması hükme bağlanmıştı (3030 sayılı Kanun - md.20).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre ilçe ve ilk kademe belediyeleri, bütçeleri üzerinde büyükşehir belediye meclisince yapılacak değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilecektir. Danıştay ilçe ve ilk kademe belediyelerinin itirazlarını otuz gün içinde karara bağlayacaktır. Ancak ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçe konusunda Danıştay'a yapacakları başvuruların inceleme, görüşme ve karar bağlama aşamaları dikkate alındığında kanundaki otuz günlük sürenin yeterli olmayacağı çok açıktır.⁶⁵

“Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.” (md.25/5). Bu çerçevede büyükşehir bütçesinin hazırlanması, kabulü, kesinleşme süreci, yürürlüğe girmesi açısından 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki hükümlere tabidir.

B . Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri

Büyükşehir belediyesinin gelirleri şunlardır :

⁶⁵ Fethi AYTAÇ : a.g.m., 6

- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen paylardan Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek oranlar içinde ayrılarak İller Bankası tarafından gönderilecek pay.
- Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp, ertesini ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak %5 pay.
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin %20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan %50'si.
- Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.
- Kanunun 7. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergisi ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.
- Kanunun 7. maddesinin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.
- Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.
- Kira, faiz ve ceza gelirleri.
- Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.
- Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.
- Büyükşehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından

büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.

- Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.
- Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.
- Şartlı ve şartsız bağışlar ve diğer gelirler. (5216 sayılı Kanun - md.23)

3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında iç ve dış borçlanma ile tahvil ve hisse senedi gelirleri ayrı bir madde olarak sayılmıştı(md.18/h). Büyükşehir belediyelerinin borçlanmalarına yönelik olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun borçlanmaya ilişkin düzenlemelerin yer aldığı 68. maddesi geçerlidir.

Bu arada büyükşehir belediyelerinin yukarıda sayılan gelirleri arasına Çevre Temizlik Vergisini (ÇTV) eklemek gereklidir. 24 Temmuz 1993 tarihinde uygulamaya konulan ÇTV'nin konusu ve kapsamına belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde kalan ve belediyelerin katı atık toplama ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde (boş olarak bulunduranlar dahil) kullanılan binalar girmektedir. Verginin yükümlüsü ise, her ne sıfat ve şekilde olursa olsun bu yerleri kullanan gerçek ve tüzel kişilerdir.^{66 67}

⁶⁶ Ahmet ULUSOY-Tekin AYDEMİR : Mahalli İdareler: Teori Uygulama Maliye (Ankara, 2005), 228 ; Baki KERİMOĞLU : “Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Kaynak Paylaşımı”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10, 7 (Temmuz 2005), 27-29

⁶⁷ Büyükşehir belediyesine ilçe ve ilk kademe belediyelerinin çevre temizlik vergi gelirlerinden aktarılan vergi gelirinin büyükşehir belediyesi tarafından çevre temizliği amacı dışında kullanılması yasaklanmıştır.Ancak 2464 sayılı Kanunun bu hükmünün uygulanmadığı konusundaki tartışmalar zaman zaman kamuoyuna yansımaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan ve 30.12.2005 tarihli Resmi Gazetede Yayınlanan Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliğinde, 01.01.2006 tarihinden itibaren iş yerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara geçerli olacak ÇTV tutarları belirlenmiştir.Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği'nde işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait ÇTV büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerde farklı tarifeler şeklinde belirlenmiştir.

Kısa süre öncesine kadar büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen emlak vergisinden alınan paylar da bulunmaktaydı. Büyükşehir belediyeleri 13.07.2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndan önce çıkarılan 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 07.12.2004 tarihine kadar 3239 sayılı kanunla belediyelere bırakılmış olan "Emlak Vergisi" gelirlerinden pay almaktaydılar. Ancak, büyükşehir belediyelerinin ilçe (ve alt kademe) belediyeleri tarafından toplanan emlak vergisi gelirlerinden pay almalarına ilişkin uygulama ilk kez 5272 sayılı Belediye Kanunu ile kaldırılmış ve bu uygulama 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da aynen devam etmiştir. Bu çerçevede 5393 (ve 5272) sayılı Belediye Kanunu'nda :

"Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez." (md.59) hükmüne yer verilmiştir.

Emlak vergisi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine pay verilmesine ilişkin uygulamaya son verilmeden önce, büyükşehir bünyesindeki ilçe ve alt kademe belediyeleri tahsil ettikleri emlak vergisinin %50'sini büyükşehir belediyelerine veriyorlardı. Ayrıca geriye kalan %50'nin %15'ini ise İl Özel İdaresine veriyorlardı. Bu gelişmeler çerçevesinde bakıldığında büyükşehir belediyelerinin emlak vergisi gelirlerinin kesilmesi nedeniyle bir gelir azatımı doğmuştur. Başka bir açıdan bakıldığında ise bu durum belediyeler için önemli bir gelir kaynağı olmuştur.

Bunların yanında 3030 sayılı Kanunda, " 26/05/1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan nisbet ve esaslara göre tahsil olunacak...temizleme ve aydınlatma harcının %50'si" (md.18/c) büyükşehir

belediyesinin gelirleri arasında yer almıştı. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na 04.12.1985 tarih ve 3239 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle (3239 sayılı Kanun - md.142) temizleme ve aydınlatma harcı kaldırıldığı için büyükşehir belediyeleri için bu gelir kaynağı da ortadan kalkmış oldu.

C . Büyükşehir Belediyesinin Giderleri

Büyükşehir belediyesinin giderleri konusunda 3030 sayılı Kanunda kısa hükümler yer almışken 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu'nda giderler konusunda daha ayrıntılı bir düzenlemeye yer verilmiştir. 3030 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyesinin giderleri şunlardı : Bu kanun ve diğer kanunlarla verilen hizmet ve görevlerin gerektirdiği harcamalar; bağlı kuruluşlarına verecekleri sermaye ve yapacakları yardımlarla ortaklıklara katılma payları; büyükşehir belediyesi mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderleri ve diğer giderler başlıklarından oluşmaktaydı (md.19). 5216 sayılı Kanunda ise ayrıntılı olarak büyükşehir belediyesinin giderleri şu şekilde sayılmıştır :

- Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler.
- Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler.
- İlçe, ilk kademe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri.
- Her türlü altyapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.

- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.
- Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- Dava takip ve icra giderleri.
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.
- Kamu yararı görülen konularda yurt içi ve yurt dışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler (5216 sayılı Kanun - md.24).

III . BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE ŞİRKETLERİ

Günümüzde yaşanan hızlı ekonomik gelişmeler, yüzyılın başındaki “büyük devlet” anlayışının değişmesi ve halkın siyasete katılma isteği, belirli bazı hizmetlerin devlet eliyle yönetilmesini, yani tek elden merkeziyetçi bir şekilde yürütülmesini olanaksızlaştırmıştır. Kamu hizmetlerindeki değişmeler, siyasal ve ekonomik etkenler, merkeziyetçi devlet yönetimlerinde bile bu hizmetlerin yerinden yönetim kuruluşlarınca yürütülmesi zorunlu hale

getirmiştir.⁶⁸ Bu süreç ise yerinden yönetimin en geniş uygulama alanı bulunduğu belediyelerin yükünü çok daha artırmış ve belediyeler üstlendikleri bu hizmetleri yerine getirirken çeşitli adlar altında iktisadi teşebbüsler kurma yoluna gitmişlerdir. Bu iktisadi teşebbüsler uygulamada birlikler, işletmeler ve şirketler şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu iktisadi teşebbüslerden farklı bir statüye sahip olması nedeniyle belki de en önemlisi “belediye şirketleri”dir.⁶⁹

1984'ten sonra başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere belediyeler, hizmetlerini daha verimli bir şekilde yürütmek amacıyla, çeşitli alanlarda veya özel kuruluşların ortaklığında artan bir ivme ile anonim ve limited şirket kurma yoluna gitmişlerdir.⁷⁰ Şirketleşme yöntemini daha çok büyükşehir belediyeleri kullanmaktadır. Söz konusu edilen büyükşehir belediyeleri hemen hemen her konuda faaliyet gösteren bir çok şirket kurmuşlardır. Bu şirketlerin büyük bir kısmında ortaklar genellikle kamu kuruluşudur, hatta bazı şirketlerde ortakların tamamını belediyeler oluşturmaktadır.

Ülkemizdeki uygulamada şirketleşmenin, hizmetlerin yürütülmesinde bir özelleştirme yöntemi olduğu savunulmaktadır. Ancak bu durumun özelleştirmeyle bir ilgisi yoktur. Çünkü, özelleştirme geniş anlamdaki ifadeyle devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılması yada tamamen ortadan kaldırılmasıdır. Ancak ülkemizde belediyelerin şirketleşmelerinin sebebi belediyelerin faaliyetlerinin azaltılmasından çok, birazdan da değinileceği gibi başka nedenlere dayanmaktadır. Bu nedenlerle belediyelerin kurduğu şirketleri bir özelleştirme uygulaması olarak nitelendirmek mümkün değildir. Bu uygulamayı sermaye açısından da incelediğimizde özelleştirme

⁶⁸ Şükrü KARATEPE : İdare Hukuku, (İzmir,1993) 9; Kemal GÖZLER : a.g.e., 422

⁶⁹ Hamza GÜNEŞ : “Belediye Şirketleri”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10, 7 (Temmuz 2005), 30

⁷⁰ Hamza GÜNEŞ : Belediye İşletmeleri ve İktisadi Teşebbüsleri (Ankara, 2000), (Devlet Personel Dairesi Başkanlığı Uzmanlık Tezi), 3

uygulaması olarak göremeyiz. Çünkü ülkemizde belediyelerin kurduğu yada katıldığı şirketlerin büyük çoğunluğunda belediyelerin yada bu belediyeler tarafından kurulan işletmelerin pay oranı %50'nin, hatta %90'nın üzerindedir.⁷¹

A . Belediye Şirketlerinin Kuruluş Amaçları

a) Belediyelerin, merkezi yönetimin vesayet denetiminden kaçmak, mali açıdan özerk olmak istemeleri. Merkezi idarenin yerel idareler üzerinde Anayasanın 127. maddesinden kaynaklanan vesayet yetkisinin olması, belediyelerin mali kaynak ve bu kaynakların kullanımı bakımından merkezi idareye bağlı kılınması; belediyeleri, merkezi idarenin mali denetiminden ve vesayet yetkisinden uzaklaşmaya yönelik çeşitli tedbirler almaya zorlamaktadır.⁷²

b) Hazır bir mali kaynağa sahip olma düşüncesi. Anayasa belediyelere görevleriyle orantılı gelirleri sağlama yetki ve görevini merkezi idareye vermiştir. Fakat, merkezi idarenin gelir sağlamadaki bu yetkisini zaman zaman bir tehdit unsuru olarak belediyeler üzerinde kullanması, belediyelerin mali kaynaklarını zaman zaman kısıtlaması ya da siyasi nedenlerle artırması karşısında, belediyelerin bünyelerinde kullanabilecekleri hazır bir mali kaynağa sahip olma düşüncesiyle şirketleşmeye gittikleri gözlenmektedir.⁷³

⁷¹ Güneri AKALIN : “Yerel Yönetimlerde İktisadi Teşebbüslerin Özelleştirilmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 3, 6 (Kasım 1994), 19

⁷² Muhterem DİLBİRLİĞİ : “Belediye Şirketleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,4, 2 (Mart 1995), 69

⁷³ Muhterem DİLBİRLİĞİ : a.g.m., 71

c) Belediyenin ihtiyacı olan kalifiye eleman ihtiyacını temin etmek. Merkezî hükümet, ayrı biri tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip olan ve idari ve mali özerkliği bulunan belediyelerin ücret ve personel rejimlerini doğrudan etkileyebilmektedir. Kaliteli elemanların kamu sektöründe istihdam edilmesi için gerekli imkanların sunulmasına olanak vermeyen mevzuat hükümleri nedeniyle, branşlarında yetişmiş kişiler daha iyi iş ve ücret imkanları sağlayan özel sektör kuruluşlarına itibar etmektedirler. Uygulamada ortaya çıkan bu istenmeyen durum, belediyelerin iyi bir bürokratik kadro oluşturmaya engel olmaktadır. İşte bu olumsuz faktörü bertaraf ederek ihtiyaç duyulan kadroları oluşturmak isteyen belediyeler mevcut imkanlar dahilinde şirketleşme yoluna gitmekte ve böylece belediyenin ihtiyacı olan kalifiye eleman ihtiyacını temin etmekte, ayrıca bu şirketlerin idari kademelerine kendi kurmaylarını getirerek bu kişilere ek gelir imkanları sunmaktadırlar.⁷⁴

d) Belediyelerin şirketleşme yoluna gitmelerinin bir başka nedeni de, siyasi nedenlerle istihdam imkanı yaratmak ve böylece kendi yandaşlarına iş imkanı sağlamaktır.⁷⁵

e) Mahalli idareler mevzuatı bürokrasi, kırtasiyecilik ve vesayet denetimine ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Mevcut sistemdeki bu yapı, ihtiyaç duyulan araç-gereç personel teminini geciktirmekte, bazen imkansız hale getirmektedir. Bu sebeple planlanan bir çok yatırıma zamanında başlanamamakta, bu tür gecikmeler maliyeti artırarak belediye bütçelerine ek mali külfet getirmektedir. Belediye tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bu şirketler, özel hukuk hükümlerine tabi oldukları için belediyelerin özlediği

⁷⁴ Recep BOZLAĞAN :Yerel Yönetimlerin Özelleştirilmesi ve Bağcılar Belediyesi Özelleştirme Uygulamaları (İstanbul, 1997) (Yüksek Lisans Tezi), 22

⁷⁵ Muhterem DİLBİRLİĞİ : a.g.m., 71

esnek hukuk kurallarından yararlanma imkanını da sunmaktadır.⁷⁶

f) Belediyelerin şirketleşme yoluna gitmelerinin bir başka nedenini de siyasi reklam amacıyla hareket ederek, görünür bir eser bırakma isteği olarak belirtebiliriz.⁷⁷

g) Halkın katılımını sağlayarak, mahalli sermayeyi, yeni istihdam imkanları yaratmak ve yerel imkanları değerlendirmek, yatırımlarda lokomotif görevi yapmak ve ihale yasasının kısıtlamalarından kurtulmak.

h) Özel hukuk hükümlerine tâbi belediye şirketlerinin borçlanma konusunda belediyelere oranla daha serbest olması, paraya şiddetle ihtiyaç duyan belediyelerin kredi temininde şirketlerini aracı olarak kullanabilme isteği.

i) Bürokratik işlemler ve denetimlerden kurtularak daha serbest harcamalarda bulunma isteği.⁷⁸

B . Belediye Şirketlerinin Hukuki Dayanağı

Belediyeler asli görevleri yanında, çeşitli mevzuatla kendilerine verilen hizmet ve görevleri yerine getirirken kimi zaman yerel ortak ihtiyaçların karşılanması, kimi zaman da ekonomik, sosyal, hukuki ve sosyo-politik

⁷⁶ Recep BOZLAĞAN : a.g.e., 23

⁷⁷ Hasan ÖZHAN : “İl Özel İdarelerinin Kurduğu, Katıldığı ve Kapattığı Şirketlerin Bölgesel ve Ekonomik Açından İncelenmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2,4 (Temmuz 1993),45-46

⁷⁸ Hasan ÖZHAN : a.g.m., 47

nedenlerle mevzuatta açıkça yasaklanmayan konularda da mahalli idarelerin serbestçe tasarruflarda bulunabileceği kuralından hareketle şirket kurmak yoluna gitmektedirler.⁷⁹ Belediyelerin şirket kurmak yada kurulmuş bulunan şirketlere katılmalarına imkan veren mevzuat hükmü, daha önce 1580 sayılı Kanunun 19. maddesinin 1. ve 5. fıkraları ile bu kanuna 5656 sayılı Kanunla eklenen Ek-2. maddenin 2. fıkrasıydı.

Söz konusu Kanunun 19. maddesinin birinci fıkrasında; *“Belediye idareleri kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsâtı ica ederler.”* hükmüne yer verilmekteydi. Beşinci fıkrasında ise; *“Belediye hudutları dahilinde muayyen mıntıklar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, minibüs, otokar, tünel, trolley, füniküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri belediye meclisince tayin ve dahiliye vekaletince tasdik edilecek ücret mukabilinde satış yerlerine nakletmek münhasıran belediyelerin hakkıdır. Bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri İçişleri Bakanlığı'nın kararına bağlıdır. Belediyeler dilerse inhisarı tazammun etmemek şartıyla bunların işletilmesine ruhsat dahi verebilir.”* hükmü yer almaktaydı. Görüldüğü üzere söz konusu maddenin 1. fıkrasında teşebbüs şekline yer vermeyerek genel bir düzenlemeden bahsettiğinden, 5. fıkrasında ise belediyelerin katılacağı şirketler vasıtasıyla hangi hizmetleri yürütebilecekleri açıkça belirtildiğinden uygulamada belediyelerin her alanda şirket kurma yoluna gitmesi hukuki dayanak sorununu gündeme getirmekteydi.

Ancak, 10/04/2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun “Şirket Kurulması” başlıklı 26. maddesindeki *“Büyükşehir*

⁷⁹ Hüseyin ÖNAL – Alim BARUT : Belediyelerin Kurduğu Katıldığı Kurup Kapattığı Şirketler Hakkında İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği İnceleme-Araştırma Raporu (Ankara, 1993), 114

Belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi kendisine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir, yada bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tâbi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.” hükmü ile 13/07/2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Şirket Kurulması” başlıklı 70. maddesinde; “Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir.” hükmü, belediyelere görev ve hizmet alanına girmek kaydıyla her konuda şirket kurma yetkisi vermektedir.

Diğer taraftan, Türk Ticaret Kanununun 18. maddesinin 1. fıkrasına göre, belediyeler tarafından özel hukuk hükümlerine göre yönetilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere kurulan teşekkül ve müesseseler (şirketler) tacir sayılırlar. Ayrıca bunlar, Ticaret Sicil Nizamnamesi'nin 13/1 nci maddesine göre, Ticaret Siciline tescil ile ticaret odalarına kaydolunmak zorundadırlar.

Büyükşehir belediyelerinin kurdukları şirketler konusunda Ankara Büyükşehir Belediyesi'nden örnek verebiliriz : BELSO A.Ş. (Kuruluş Tarihi:1988); BELPLAS A.Ş.(Kuruluş Tarihi:1988); METROPOL İMAR A.Ş. (Kuruluş Tarihi:1986); PORTAŞ A.Ş. (Kuruluş Tarihi : 1991); BELTAŞ A.Ş.(Kuruluş Tarihi:1993); BUGSAŞ A.Ş. (Kuruluş Tarihi:1990); Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.(Kuruluş Tarihi:1979); BELBETON A.Ş.(Kuruluş Tarihi:1993); BELKO LTD.ŞTİ.(Kuruluş Tarihi:1986); BELYA A.Ş.(Kuruluş Tarihi:1991); BELPA A.Ş.(Kuruluş Tarihi:1989); ANKET A.Ş.(Kuruluş

Tarihi:1992); ANFA LTD.ŞTİ.(Kuruluş Tarihi:1991).⁸⁰

C . Belediye Şirketlerinin Sorunları

1 . Hukuki Sorunlar

Belediyelerin kurduğu yada katıldığı şirketlerin en önemli sorunu, yukarıda da bahsedildiği gibi, bu şirketlerle ilgili gerçekçi bir yasal düzenlemenin henüz yapılmamış olmasıdır. Her ne kadar 5393 sayılı Belediye Kanunu konuyu bir hukuki zemine oturtmuşsa da ülkemizin yeni KİT'leri diyebileceğimiz belediye şirketleri konusunda ciddi bir yasal düzenleme ihtiyacı hala mevcuttur.

Ülkemizde uzun yıllardır belediyeler, ya şirket kurmakta yada kurulmuş bulunan şirketlere katılmaktadırlar. Son zamanlarda ise belediyelerin kurduğu yada katıldığı şirket sayısında önemli bir artış gözlemlenmektedir. Bu durum, günümüzde sağlanan sosyal ve ekonomik gelişmeler karşısında belediyelerle ilgili yasal mevzuatın mevcut sorunlar karşısında yetersiz kalmasına bağlanabilir. Şirketleşme burada belediyeler için bir çıkış yolu olarak görülmekte ve belediyeler bu yolla daha rahat hareket etme olanağına kavuşmaktadırlar.⁸¹

2 . Yönetim Sorunları

⁸⁰ <http://www.ankara-bel.gov.tr/birim.asp?kategori=035&birimkategori=018&altbirim=018>, Erişim

Tarihi: 01.07.2006

⁸¹ Hamza GÜNEŞ : a.g.m.,30-36

Belediye şirketlerinin büyük kısmında, sermaye çoğunluğunun belediyelerin elinde bulunması nedeniyle bu şirketlerin yönetimi de belediyelerin kontrolü altında bulunmaktadır. Söz konusu şirketlerde; tecrübesi, eğitim, öğrenim durumu, branşına bakılmaksızın belediye görevlileri ve meclis üyelerine şirketin yönetim kurullarında görev verilmekte, bu durum da şirketlerde doğru ve yerinde karar alınmasını çoğu zaman engellemektedir. Belediye şirketlerinde sermayeyi temsil eden kişinin, temsil ettiği sermayenin kendisine ait olmamasından ötürü kişisel bir zararının bulunmaması, bu şirketlerde kötü yönetimin kaynağı olmaktadır.⁸²

3 . İstihdam Sorunları

Belediye şirketlerinin büyük çoğunluğunda personel fazlalığı vardır. Bunun ilk nedeni, belediye şirketlerinin politik amaçlarla bölgedeki işsizlik sorununu çözümlenebilecek bir araç olarak görülmesidir. Belediye şirketleri herhangi bir sınırlamaya tâbi olmaksızın istedikleri sayıda ve türde elemanı istihdam edebilmektedirler. Öyle ki, belediye şirketleri arasında, sürekli olarak zarar ettiği halde, herhangi bir ekonomik kaygı duymadan, personel alımına devam eden şirketler de vardır. Personel fazlalığının ikinci nedeni ise, istihdam edilecek personelin niteliği ve sayısı hakkında gerçekçi ve tutarlı araştırmaların yapılmamasıdır.⁸³

4 . Denetim Sorunları

Denetim, işletme faaliyetlerinde olması gerekeni aramak, olan ile olması gereken arasındaki farkı belirlemek ve bu farkın nedenlerini

⁸² Hamza GÜNEŞ : a.g.m., 34

⁸³ Hamza GÜNEŞ : a.g.m., 34

araştırarak sonraki çalışmalarda söz konusu nedenleri dikkate almak; şeklinde tanımlanabilir.⁸⁴

Ülkemizde belediyelerin kurduğu yada katıldığı şirketler, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tâbi olduğundan, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Bu denetim daha çok üçüncü şahısların haklarını korumaya yöneliktir. Belediye meclisinin ise bu şirketler üzerinde doğrudan bir denetim yetkisi yoktur. Şirketlerde belediyeler genellikle belediye başkanı ve belediye meclisince seçilen üyeler aracılığıyla temsil edilmektedir. Belediye meclisi, belediye başkanını denetlerken şirketlerin denetimini de dolaylı olarak yapabilir.⁸⁵

Belediyelerin kurduğu yada katıldığı şirketler özel hukuk hükümlerine tâbi olduğundan, belediyeler üzerinde vesayet denetimi yapma yetkisine sahip merkezi yönetim, belediye şirketleri üzerinde bu denetimi yapamamaktadır. Bu durum ise bir denetim boşluğu yaratmaktadır; oysa bu şirketlerde kullanılan kaynaklar da büyük oranda kamu kaynaklarıdır.

Belediye şirketlerinin kendi bünyesinde yaptığı yada belediye meclisinin dolaylı olarak yaptığı denetim ise çok yetersiz kalmaktadır. Nitekim, Türk Ticaret Kanunu'nun şirket işlerinde gerekli özeni göstermeyen ilgililer hakkında uygulanacağına işaret ettiği, Borçlar Kanunu'nun 528. maddesi, belediye şirketlerinde hemen hemen hiç uygulanmamaktadır. Çünkü, anonim şirketlerde yönetim kurulu üyeleri, limited şirketlerde müdürler aleyhine; uğranılan zararın tazminine ilişkin dava açılıp açılmamasına karar verecek organ, şirket genel kuruludur. Belediye şirketlerinde ise bu kurul, o

⁸⁴ Salih BOR – Salih ULUSOY : Belediyelerin ve Özel İdarelerin Şirketleri Hakkında İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği İnceleme-Araştırma Raporu (Ankara, 1998), 68

⁸⁵ Ali CEYLAN – Elek VERGİLİEL : “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme”, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını (Bursa, 1989), 52

belediyedeki idari birim temsilcilerinden oluşmaktadır. Dolayısıyla şirket genel kurulunun böyle bir karar alması çok zordur. Diğer taraftan, belediye şirketlerinde ne modern anlamda, yani kuruluşun üretim, istihdam, yatırım, finansman ve diğer faaliyetlerinde başarı derecesini ölçen, ne de klasik anlamda hata, hile ve suiistimallerin ortaya çıkarılmasına yönelik bir denetim yapılmaktadır. Önemli boyutlarda harcamalarda bulunan bu şirketlerin içinde buldukları denetimsizlik, kamu kaynaklarının israfına ve çeşitli suiistimallere yol açabilmektedir.

5 . Yatırım Sorunları

Belediye şirketlerinin faaliyet alanlarını belirleyen çerçeve bir düzenleme bulunmadığından çok çeşitli alanlarda yatırım yapabildikleri görülmektedir. Bu yatırımlar gerçekleştirilirken çoğu zaman gerekli fizibilite çalışmaları da yapılmadığından yatırım yapıldıktan sonra önemli sorunlar ortaya çıkmakta ve şirketin başarısızlığı kaçınılmaz olmaktadır.⁸⁶

D. Çözüm Önerileri

Belediyeler yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yukarıda açılanan 19. maddesinin 1. fıkrasını geniş yorumlayarak hemen hemen her konuda faaliyet göstermeye başlamışlardır. Bu faaliyet alanlarını; doğalgaz, kanal ve su tesisleri yapımı, şehir planlaması, toplu konut yapımı, inşaat, proje, kültür, içme suyu, gıda, beton üretimi, akaryakıt, fuarcılık, sanat, toplu taşıma, motorlu araçların bakım ve onarımı, yayın ve tanıtım, çevre korunması, ekmek üretimi, kömür ithalatı, free shop işletmeciliği,

⁸⁶ Hüseyin ÖNAL – Alim BARUT : a.g.e., 173

serbest bölge işletmeciliği, uluslararası teknolojik işbirliğinin gerçekleştirilmesi, teknopark oluşturulması, bölgedeki jeotermal esaslı sıcak su potansiyelinden faydalanarak yerleşim alanlarının ısıtılması, kaplıca işletmeciliği, halkın dinlenme, eğlenme ve diğer sosyal nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tesisler kurma, yöredeki her türlü el ürününün iç ve dış piyasada pazarlanmasının sağlanması, müşavirlik hizmetleri, katı atıkların toplanması, nakledilmesi, arıtılması, yakılması ve bundan elektrik enerjisi üretilmesi ve değerlendirilerek depolanması, et ve margarin üretimi, spor olarak gruplandırmak mümkündür.

10.04.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26. maddesi ile 13.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesi bu konuda herhangi bir sınırlama getirmediği için aynı durumun önümüzdeki dönemde de devam edeceği açıkça ortadadır.

Yukarıda da görüldüğü gibi belediyelerin el atmadığı bir alan hemen hemen kalmamıştır. Bu durum belediyelerin ekonomik etkinliğini hızla artırmış ancak istisnalar dışında tamamen kamu kaynağından oluşan, gerçekçi bir yasal düzenlemesi bulunmayan ve yeterince denetimi olmayan büyük bir ekonomik faaliyet alanı doğurmuştur. Bundan dolayı konunun önemi ve yukarıda belirlenen sorunlar da göz önünde bulundurularak, kısa vadede yeni tedbirlerin alınması, daha fazla kamu kaynağının israf edilmemesi için gereklidir.

Bilindiği gibi siyasi amaçlı aşırı istihdam, şirketleri zor durumda bırakmaktadır. Özellikle yönlendirici kadrolarında, şirketin faaliyet alanı ile ilgili konularda eğitimi, ihtisası ve tecrübesi olmayan yöneticilerin bulunması, şirketlerin zararına çalışmasının ve zorda kalmasının temel sebebidir. Şirketlerin kurulma amaçlarından biri nitelikli eleman temin etmek olsa da

çoğu zaman politik gayelerle kuruluş amacının tam tersi uygulamalar bulunmaktadır. Bu durumun ortadan kaldırılması, çalışacak personelin hukuki statülerinin, hak ve yetkilerinin ve niteliklerinin yasal bir düzenleme konusu yapılması ile mümkün olacaktır.

Uygulamada belirgin bir hukuki dayanağı olmamasına karşın, belediye şirketlerinin yönetim ve denetim kurullarında belediye veya bağlı kuruluşunda yönetici sıfatını haiz personel görev almaktaydı. Ancak, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26. maddesi bu yöneticilerin belediye şirketlerinin yönetim ve denetim kurullarında görev almalarını yasal bir zemine oturtmuştur. Başka bir deyişle, uygulama yasal hale gelmiştir. Bunun doğal bir sonucu olarak belediyeler, yeterli tecrübesi bulunmayan görevlilerini şirket yönetiminde eskiye oranla daha rahat bir şekilde görevlendirebilecektir. Bu durum belediye şirketlerinin serbest piyasa koşullarında özel şirketlerle rekabet etmelerini engellemektedir. Bu nedenle, şirketlerde yetişmiş eleman ve profesyonel yöneticilere görev verilmesinin sağlanması, plansız ve aşırı istihdamdan kaçınılması, politik istihdam amacıyla bu şirketlerin kullanılmasının önlenmesi gerekmektedir.

Belediye şirketlerinde kamuya ait kaynaklar tam bir serbestlik içinde kullanılmaktadır. Böyle bir ortamda bu kaynakların amacına uygun verimli şekilde kullanılması büyük ölçüde bu kaynakları yönetenlerin iyi niyetine bağlıdır. Tamamen kamu kaynağından oluşan bu şirketlerin harcamalarını yöneticilerin iyi niyetine bırakmak yerine konu ile ilgili genel bir denetim kanununun çıkarılması, şirketlerde yolsuz ve hesapsız harcamaların önüne geçilmesi ve kamu kaynaklarının israfının önlenmesi için gereklidir.

13.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18. maddesinin (i) bendi; *"Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı*

Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek" hükmü gereğince şirket kurmak yetkisi belediye meclislerine bırakılmıştır. Bu durumun keyfi ve gereksiz şirket kurmayı artıracak ortadadır. Bilindiği üzere, daha önce bu konuda arzulanan çözümü getirmemekle birlikte, 4046 sayılı Kanununun 26. maddesi gereğince çıkartılan İçişleri Bakanlığı'nın 16.08.1995 tarih ve 46894 sayılı genelgesi ile şirket kurma Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi tutularak keyfi ve gereksiz şirket kurmanın önüne geçilmeye çalışılmıştı. Ancak, uygulamada belediyeler bu düzenlemeye rağmen belediye şirketlerinin kuruluşunda, Bakanlar Kurulu'ndan izin alma şartını aşma yoluna gitmekteydiler. Bu durumda göstermektedir ki sadece yasal düzenleme olması yeterli olmamakta, bunun yanında etkin bir denetimin sağlanması da gerekmektedir. Dolayısıyla, yeni bir düzenlemeyle belediyelerin şirket kurmaları zorlaştırılmalı, hatta yeni şirketlerin kurulması engellenmelidir.

IV. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN İLÇE BELEDİYELERİ İLE OLAN İLİŞKİLERİ

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görevli oldukları konularda Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahip oldukları hüküm altına alınmıştır(md.10). Bu çerçevede Kanununun 28. maddesinde, *"Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanır."* hükmü yer almıştır.

Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında hizmet

sunumuna yönelik ortaya çıkabilecek yetki kargaşasını önlemek noktasında Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda "*Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon*" başlığında düzenlemeler yapılmıştır. Kanunun 27. maddesinde düzenlenen bu husus şu şekilde kaleme alınmıştır :

"Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.

Yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir.

Büyükşehir belediyesi mücavir alanlarının ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki bölüşümü büyükşehir belediye meclisince yapılır.

Büyükşehir belediyesi, 7. maddede sayılan hizmetleri, mali ve teknik imkanları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe veya ilk kademe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir.

Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin %10'unu⁸⁷ aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı

⁸⁷ Bu fıkrada yer alan %10 oranı kanunun ilk metninde %3 olarak yer almıştı. Ancak 21.04.2005 tarih ve 5335 sayılı Kanunun 28. maddesiyle bu oran %10 olarak düzenlenmiş ve kanuna bu şekilde dahil olmuştur.

için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe ve ilk kademe belediyelerine mali ve aynı yardım yapabilir.

Büyükşehir belediyeleri ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilir. Bu şekilde ödünç vermelerde faiz uygulanmaz.

Yapılacak herhangi bir yatırımın büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarından bir veya birkaçını aynı anda ilgilendirdiği ve tek elden yapılmasının maliyetleri düşüreceğinin anlaşıldığı durumlarda, büyükşehir belediye meclisi, yatırımı kuruluşlardan birinin yapmasına karar verebilir. Bu takdirde yatırımın ilgili diğer kurumu ilgilendiren kısmına ait harcama tutarı o kurumun hesabında borç, yatırımcı kuruluş hesabında alacak olarak gösterilir.” (5216 sayılı Kanun - md.27)

5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşları arasında nakit ihtiyacını gidermek noktasında işbirliğini getirmekle birlikte ilçe ve ilk kademe belediyeleri ile bu tarz bir nakit akışına imkan verecek bir düzenlemeye yer vermemiştir. Ancak 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda ise “*mali durumu yetersiz ilçe belediyelerine büyükşehir belediyesince mali yardımda bulunabileceği*” (3030 sayılı Kanun - md.7) hükme bağlanmıştı. 3030 sayılı Kanunun Yönetmeliği'nde büyükşehirden ilçe belediyelerine yapılacak mali yardımın hibe ve kredi vermek şeklinde gerçekleşebileceği belirtilmişti. Bununla birlikte mali yardım yapılmasına, yardımın şekil ve şartlarının tayin ve tespitine, büyükşehir belediye meclisinin yetkili olduğu hükme bağlanmıştı. Ancak ilçe belediyesine yardımda bulunabilmesi ise belirli şartlara bağlanmıştı. Buna göre 3030 sayılı Kanunun Yönetmeliği'ne göre ilçe belediyesine mali yardımda bulunabilmesi için yardım talebinde bulunan belediyenin “genelde nüfusunun az olması ve belli mevsimlere göre değişkenlik göstermesi, sosyal-ekonomik gelişme durumunun yeter düzeyde olmaması, bütçe ve mal varlığının yeterli olmaması, bütçede öngörülen gelirlerin gerçekleşmesinin herhangi bir nedenle mümkün olmaması” hal ve şartlarından en az birine veya birden

fazlasını haiz olması gerekiyordu (md.30).

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe veya ilk kademe belediyeleri, ayrı ayrı kamu tüzel kişileridir ve aralarında herhangi bir hiyerarşik bağ yoktur. İdare hukuku alanında yetki devri, aynı tüzel kişilik içindeki hiyerarşik yapı içinde yer alan üstlerin yetkilerinin yasalarda öngörülen sınırlar çerçevesinde astlarına aktarmasını tanımlar. İki kamu tüzel kişiliği arasında bu anlamda yetki devri olamaz. Kamu görevlerinin farklı kamu tüzel kişilerine verilmesi, idare hukukunun bir başka ilkesi olan eskilerin “tefrik-i vezâif” dedikleri görev dağılımı ilkesine göre olur. Kamu tüzel kişileri arasındaki görev dağılımını da ancak yasa koyucu kendisi yapar. Fakat 7. maddenin II.fıkrasına göre, yasama organının yasayla yapması gereken, büyükşehir belediyeleri ile belediyeleri arasındaki bazı görevlerin dağılımını, büyükşehir belediye meclisi yapacaktır. II. fıkradaki bu düzenleme bu haliyle 7. maddedeki yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırıdır.⁸⁸

⁸⁸ Ramazan YILDIRIM : a.g.e., 112-115

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN GÖREV VE YETKİLERİ İLE MERKEZİ İDAREYLE OLAN İLİŞKİSİ

I . BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN GÖREV VE YETKİLERİ

Sosyal refahın sağlanmasında yerel yönetimlere çok önemli görevler düşmektedir. Sosyal refahın sağlanmasında merkezi yönetim kadar yerel yönetimlerin de, yerel halkın insanlık onuruna yaraşır bir şekilde yaşam düzeyine ulaşmalarında etkileri bulunmaktadır. Bölgelerarası dengesizliğin giderilerek vatandaşların her türlü kamusal mal ve hizmetten yararlanabilmesini sağlamak için yerel yönetimlerin etkinliği daha fazla olabilir. Yerelin ihtiyaçlarının doğru tespit edilmesi, buna paralel olarak doğru mal ve hizmetin üretilmesini sağlamak demokratik bir yerelleşme ile sağlanabilir.⁸⁹

Bunlara bağlı olarak, etkin belediyeçilik anlayışı, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayacak mal ve hizmet üretmekten geçmektedir. Belediyeler yerel halkın her türlü ihtiyacına cevap vermek zorundadırlar. Ancak bu şekilde düşünen belediyeler daha etkin ve işlevsel mal ve hizmet üretebilirler. Halkın ihtiyaçları ve istemleri heterojen bir yapıya sahiptir. Bu yapılanma içerisinde belediyeler, bir kentin kaldırımını, suyunu, çevre temizliğini, kültürel ve sosyal aktiviteleri, kısacası sosyal anlamda insana gerekli olan tüm ihtiyaçları gidermekle yükümlüdür. Etkin bir belediye olabilmek için, mali

⁸⁹ Rabia Bahar ÜSTE : “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme”, Türk İdare Dergisi, 1, 448 (Eylül 2005), 55-56

yapının buna uygun olması gerekmektedir. Birçok projeye sahip bir belediyenin mali tablosu bunu karşılayabilecek düzeyde değilse, projelerin bir anlam ifade etmesi olası değildir. Etkin belediyeçiliğin temelinde yeterli mali yapı gelmektedir. Yerel yönetimlere mali özerklik tanınmadığı sürece, belediyelerin etkin ve verimli mal ve hizmet üretmesini beklemek söz konusu olmayacaktır. Ayrıca etkin ve verimli hizmet sunamadıkları gibi, merkezi yönetime de daha bağımlı hale geleceklerdir. Bilinçlendirilmiş bir yerel halk etkinliğin artmasında en önemli faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.⁹⁰

3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları liste şeklinde sayılmış ve bu görevlerin dışında kalan hizmetlerin ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilmesi gerektiği belirtilmişti. Ancak bu dönemde büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir statüsündeki diğer belediyelerin hizmetlerin karşılanması bakımından yetersizlikleri olduğu noktasında eleştiriler ortaya çıkmıştı. Hizmetlerdeki bu olumsuzluklar büyükşehir modelinin kurumsal yapısına, teknik ve mali yetersizliklere, belediyelerin siyasi çekişmelerine bağlanmıştı. Söz konusu bu eleştiriler az da olsa dikkate alınmış ki, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları çok daha ayrıntılı biçimde kaleme alınmıştır. Ancak yine 3030 sayılı Kanunda olduğu gibi 5216 sayılı Kanunda da büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları madde 7'de liste usulü ile sayılmıştır. Belediyelerin görevlerinin ayrıntılı olarak sayılmasıyla, büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında görev ve yetki çatışmasının önüne geçilmek istenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin kanunda sayılan bu görevlerini niteliklerine göre değişik başlıklar altında gruplandıracağımızdan burada tekrar madde madde saymak lüzumsuz olacaktır. Söz konusu bu görevleri aşağıda, aynı zamanda 3030 sayılı Kanunla da karşılaştırma yaparak ayrıntılı bir şekilde inceleyeceğiz.

⁹⁰ Rabia Bahar ÜSTE : a.g.m., 53-54

A . Sağlık, Çevre, Kültürel Ve Sosyal Yaşama İlişkin Görevler

Çevrenin insan yaşamı için önemini belirtmeye gerek dahi yoktur. Ancak giderek artan çevre sorunları insanların tüm hayatını olumsuz etkilemektedir. Bireylerin sağlık koşulları, ve hatta yaşamı tehdit altına girmektedir. Dolayısıyla çevre sorunları ile sağlık birlikte ele alınması gereken hususlardır. Bununla birlikte kişilerin sosyal ve kültürel hayatları da etkilenmektedir, çünkü bunlar iç içe konulardır. Kanun da büyükşehir belediyelerine çevre ve sağlık konusunda çeşitli görevler vermektedir, şimdi bunları toplu biçimde ele alacağız.

1. Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek (md.7/d; 3030 sayılı Kanun - md.6/e ve p).⁹¹ Denetlemeler sırasında, ruhsatlandırmalarda hangi kanun ve yönetmeliklere göre hareket edilmişse o mevzuat göz önünde bulundurulacaktır. Bu denetlemeler sırasında mevzuata aykırı bir durum tespit edildiğinde, yine özel kanunlarında belirtilen idari para cezası uygulanacaktır.⁹²
2. Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak (md.7/i;3030 sayılı Kanun - md.6/j).
3. *Gayrisihhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini,*⁹³ hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış

⁹¹ Hafize ZÜLÜFLÜ : “Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçerisinde Açılacak Olan İşyerlerinin Ruhsatlandırılması ve Denetlenmesi”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10,1 (Ocak 2005), 16-22

⁹² Hafize ZÜLÜFLÜ : “Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçerisinde Açılacak Olan İşyerlerinin Ruhsatlandırılması ve Denetlenmesi”, 21

⁹³ Bu ibare kanunun ilk şeklinde yokken, 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Kanununun 85. maddesiyle metne eklenmiştir

ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek (md.7/i;3030 sayılı Kanun-md.6/e ve p). Burada eklenmesi gerekir ki; *“Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak”* ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında yer almıştır (md.7).

4. Sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak (md.7/i).
5. Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek (md.7/j;3030 sayılı Kanun-md.6/h).
6. Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek (md.7/m;3030 sayılı Kanun-md.6/f).
7. Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak (md.7/n).
8. Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını

- yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak (md.7/r;3030 sayılı Kanun-md.6/g).
9. Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek (md.7/s;3030 sayılı Kanun-md.6/i).
10. Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek (md.7/v;3030 sayılı Kanun-md.6/r;sağlık merkezleri hariç).
11. Büyükşehir belediyelerinde özürle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek üzere özürle hizmet birimleri oluşturmak (ek-md.1).
12. 5393 sayılı Kanunun 69. maddesinde sayılan şartları taşıyan ailelere ve kişilere arsa ve konut tahsisi görev ve yetkisi.^{94 95}

5393 sayılı Kanunun 13. maddesine göre; belediyelerin hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmalarını yapma ve bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alma görevi vardır. Yukarıda belirtilen görevlerin yerine getirilmesinde büyükşehir belediyeleri kendi imkanları yanında başka kuruluşlarla, örneğin il çevre ve

⁹⁴ Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralanması ve Satışına Dair Genel Yönetmeliğin (29.09.2005 tarihli RG’de yayınlanan) 23. maddesinde; büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde arsa, konut ve işyeri üretilmesi, tahsisi, kiralanması ve satışına ilişkin görev ve yetkilerin 5216 sayılı Kanunun 7. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi hükmüne büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirileceği düzenlenmiştir.

⁹⁵ Tahir TEKİN : “Son Düzenlemeler Işığında Belediyelerin Arsa, Konut, İşyeri Üretimi, Tahsisi, Satışı ve Kiralama İşleri”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10,10 (Ekim 2005), 15-16

orman müdürlüğü, tarım il müdürlüğü, il sağlık müdürlüğü, il kültür ve turizm müdürlüğü ve diğer konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabileceklerdir. 5393 sayılı Belediye Kanunu bu ve başka görevlerin yerine getirilmesine yönelik olarak diğer kuruluşlarla işbirliğini düzenlemiştir. Buna göre; belediyeler, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürlü dernek ve vakıfları, vb. ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceklerdir (md.75).

3030 sayılı Kanunun 6/j. maddesinde de 5216 sayılı Kanunun 7/i. maddesine benzer biçimde, büyükşehirlere, çöplerin ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirlemek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek görevi verilmişti. Kanunun yönetmeliğinde ise daha ayrıntılı şekilde ele alınmıştı :

- a. Kanunla ve bu yönetmelikle büyükşehir belediyelerine bırakılan yerler dışında, büyükşehir dahilindeki umumi yerleri temizlemek, özel yerlerin süprüntülerini ve çöplerini toplamak ve artıkları kaldırıp yok etmek ve tespit etmek ve tespit edilen yerlere kadar sevk etmek ilçe belediyelerinin görevlerindendi,
- b. Çöplerin ve sanayi atıklarının toplama yerlerinin tespiti, bunların değerlendirilmesi ve imhası için gerekli çöp ayıklama ve kompost gübre tesisleri gibi tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek de büyükşehir belediyelerinin görevlerindendi,
- c. Ortaklaşa yatırım yapmak suretiyle, büyükşehir ve ilçe belediyeleri, çöpler ile sanayi atıklarını değerlendirme tesisleri kurabileceklerdi. Bu

gibi hallerde tesislerin gelirleri belediyeler arasında bölüştürülecekti (md.22). Ancak, 5216 sayılı Kanun büyükşehirlere katı atıklar konusunda verilen görevlerin yerine getirilmesinde “sürdürülebilirlik” kavramının üzerinde durmuştur.

5216 sayılı Kanununun 27. maddesinde de belirtildiği gibi, büyükşehir belediyeleri kanunla kendilerine verilen bu görev ve hizmetleri mali ve teknik imkanları çerçevesinde nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmek zorundadırlar.

B . Bayındırlık Görevleri

Büyükşehir belediyesinin bayındırlık hizmetlerine yönelik görev ve yetkilerini aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz :

1. Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek (md.7/b;3030 sayılı Kanun-md.6/b).
2. Nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak (md.7/b).

3. Kanunlarda büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak (md.7/c;3030 sayılı Kanun-md.6/b).
4. Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak⁹⁶; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak (md.7/f;3030 sayılı Kanun-md.6/g).
5. Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak (md.7/f).
6. Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek (md.7/l;3030 sayılı Kanun-md.6/d).
7. Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak (md.7/n).
8. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek (md.7/t;3030 sayılı Kanun-md.6/l).
9. Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir (md.11).
10. Büyükşehir belediyeleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç iki yıl içinde büyükşehirin 1/25.000 ölçekli nazım imar planlarını yapmak veya yaptırmakla görevlidir (geçici md.1). Bu görevlerin ve yetkilerin kullanımında 5393 sayılı Kanunun 75. maddesi geçerlidir.

⁹⁶ 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'nun (10.07.2003 tarihli RG'de yayınlanan) 3. maddesine göre;belediye sınırları içinde yolcu taşımaları belediyelere devredilebilir. Bu çerçevede 25.02.2004 tarihli RG yayınlanan Karayolları Taşıma Yönetmeliği'ne göre; "belediye ve mücavir alan sınırı içinde il ve ilçe trafik komisyonu il işbirliği halinde yolcu taşımacılığı belediyelerce yürütülür..." (md.2/3). 5216 sayılı Kanun ile bu yetki büyükşehirlerde doğrudan büyükşehir belediyeleri tarafından kullanılmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (c) bendinde belirtilen yetkilerini, imar plânlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. Büyükşehir belediyeleri bu görevlerden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler (md.7/son hüküm). Ancak, büyükşehir belediyelerinin ilçe ve alt kademe belediyelerine görevlerini devretmeleri için büyükşehir belediye başkanının uygun görüşü aranacaktır (md.18).⁹⁷

C . Tesis İşletme, Kurma Ve İşlettirme Görevleri

5216 sayılı Kanununun 26. maddesine göre *“Büyükşehir Belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir.(...)Büyükşehir belediyesi, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tâbi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.”* Belirtildiği gibi büyükşehir belediyelerine bazı hizmet alanlarında tesis kurma bunları bizzat işletme veya işlettirme görev ve yetkisi tanınmaktadır; bunlar şöyle sıralanabilir :

1. Durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek (md.7/f;3030 sayılı Kanun-md.6/g).

⁹⁷ Şeref GÖZÜBÜYÜK : Türkiye’nin Yönetim Yapısı (Ankara, 2004), 198-201 ; Şeref GÖZÜBÜYÜK – Turgut TAN : a.g.e., 292-294 ; İsmet GİRİTLİ – PERTEV Bilgen – Tayfun AKGÜNER : İdare Hukuku (İstanbul, 2006)

2. Katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek (md.7/i;3030 sayılı Kanun-md.6/j).
3. Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek (md.7/j;3030 sayılı Kanun-md.6/h).
4. Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek veya ruhsat vermek (md.7/l;3030 sayılı Kanun-md.6/d).
5. Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek (md.7/m;3030 sayılı Kanun-md.6/f).
6. Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek (md.7/p;3030 sayılı Kanun-md.6/g).
7. Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek (md.7/r;3030 sayılı Kanun-md.6/g).
8. Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek (md.7/s;3030 sayılı Kanun-md.6/i).
9. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek (md.7/t;3030 sayılı Kanun-md.6/l).

10. Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak; meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak (md.7/v;3030 sayılı Kanun-md.6/r;sağlık merkezleri hariç).
11. Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek (md.7/y;3030 sayılı Kanun-md.6/g).
12. 5393 sayılı Kanununun 69. maddesine göre büyükşehir belediyeleri konut, sanayi ve ticaret alanı projelerini gerçekleştirmek üzere işletme tesis etme yetkisine sahiptirler.

D . Kentin Güvenliği Ve Esenliğini Koruma Görevleri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesine göre; belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri alma görev ve yetkisi belediye başkanlarına aittir. Belediye başkanlarının bu görev ve yetkilerini yerine getirmeleri ise belediye zabıtası marifetiyle olur. Bu genel görevlendirme içinde büyükşehir belediyelerinin kentte güvenliğin ve huzur ortamının kurulması ve devamına yönelik olarak bazı görevleri bulunmaktadır:

1. Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek (md.7/k;3030 sayılı Kanun-md.6/n).
2. İtfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer

afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek (md.7/u;3030 sayılı Kanun-md.6/m).

3. Belediye kanunu'nun 69. ve 73. maddelerindeki yetkileri kullanmak.⁹⁸

E . Kent Tarihinin Korunması Ve Afet Yönetimi Görevleri

⁹⁸ 5216 sayılı Kanunun ilk şeklinde “ büyükşehir belediyelerinin 5393 sayılı Kanun’un 68 ve 72. maddelerindeki yetkileri kullanmak görevlerine” (md.7/e) yer verilmişti. Ancak 5335 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 5216 sayılı Kanun’un bu maddesinde değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliğe göre büyükşehir belediyelerine 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 69. ve 73. maddelerindeki yetkileri kullanmaları düzenlenmiştir. Buna göre 69. madde : “Belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve altyapılı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir.

Belediye, bu amaçla bütçesinden gerekli parayı ayırmak suretiyle işletme tesis edebilir.

Arsalar hariç üretilen konut ve işyerlerinin satışı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir. O belediye ve mücavir alan sınırları içinde kendisine, eşine veya onsekiz yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan dar gelirli kişiler ile afete maruz kalanlara, sanayi bölgelerinden nakledileceklere ve üyelerinin tamamı bu durumda olan kooperatiflere, bedeli 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre oluşturulan takdir komisyonu tarafından belirlenecek tutardan aşağı olmamak üzere arsa tahsisi yapılabilir. Durumları 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nun 25 inci maddesine uyan kimselere de bu maddeye göre arsa ve konut sağlanabilir. Bu fıkranın uygulama esasları, İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanacak çerçeve yönetmeliğe uygun olarak belediye meclisleri tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.” 73. madde ise : “Belediye, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine konu olacak alanlar, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile ilân edilir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında yıkılarak yeniden yapılacak münferit yapılarda ilgili resim ve harçların dörtte biri alınır.

Bir yerin kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilân edilebilmesi için; o yerin belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması ve en az elli bin metrekare olması şarttır.

Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolu esastır. Kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamında bulunan mülk sahipleri tarafından açılacak davalar, mahkemelerde öncelikle görüşülür ve karara bağlanır.” şeklindedir.

Kent içindeki tarihsel mirasın korunması ve kent yaşamına kazandırılması da belediyelere verilmiş önemli görevlerdendir. Bu konuda belediyeler, belediye mevzuatı ile görevlendirilmektedirler. Ancak bu konuya ilişkin görevler sadece belediye mevzuatında değil, İmar Kanunu başta olmak üzere çeşitli kanunlarda da ele alınmaktadır.

1. Diğer taraftan afetlere bağlı zararlardan en az etkilenmek ve bu durumda alınacak tedbirlerin belirlenmesi ve uygulanması için belediyelere yeni mevzuat çerçevesinde çeşitli görevler verilmiştir. Aşağıda bu görev ve yetkiler belirtilmektedir : Kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek (md.7/g;3030 sayılı Kanun-md.6/k).
2. Ağaçlandırma yapmak (md.7/i).
3. Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek (md.7/o).
4. İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek (md.7/u).
5. Büyükşehir belediyeleri afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak konusunda görevli kılınmış yetkilendirilmiştir (md.7/z). Bu konuda 3194 sayılı İmar Kanunu'nda bir düzenleme yer almıştır. Buna göre bir kısmı veya tamamının yıkılacak derecede tehlikeli olduğu belediye veya valilik tarafından tespit edilen yapıların

sahiplerine tehlike derecesine göre bunun izalesi için belediye veya valilikçe on gün içinde tebligat yapılır. Yapı sahibinin bulunmaması halinde binanın içindekilere tebligat yapılır. Tebligatı müteakip süresi içinde yapı sahibi tarafından tamir edilerek veya yıktırılarak tehlike ortadan kaldırılmazsa bu işler belediye veya valilikçe yapılır ve masrafı %20 fazlası ile yapı sahibinden tahsil edilir. Tehlike durumu o yapı ve civarının boşaltılmasını gerektiriyorsa mahkeme kararına ihtiyaç duymaksızın zabıta marifetiyle derhal tahliye ettirilir (3194 sayılı Kanun-md.39).

F . Kentsel Dönüşüm Ve Gelişime İlişkin Görevler

Büyükşehir belediyelerine yaşanılan alanların tasarımına ilişkin olarak kanunda ; *“kentsel tasarım projelerine uygun olarak büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koyma”* görevleri verilmiştir (5216 sayılı Kanun-md.7/g) ve bu da 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yer alan *“kentsel dönüşüm ve gelişim alanı”* başlığı altındaki hükümlerle desteklenecektir. Bu çerçevede büyükşehir belediyeleri, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayacaklardır (5393 sayılı Kanun-md.73/1).

Belediyelerin gerçekleştirecekleri kentsel dönüşüm alanlarına ilişkin proje çalışmalarına yön vermek üzere 5366 sayılı *Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun* çıkarılmıştır. 5366 sayılı Kanunun amacı büyükşehri

ilgilendiren boyutuyla : *“Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabî afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması.”* (md.1) olarak açıklanmıştır. Bu çerçevede kanunun amaçlarının gerçekleştirilmesinde büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri de görevlendirilmektedirler. Öte yandan büyükşehir belediyelerinde 5366 sayılı Kanunun amaçları çerçevesinde belirlenecek yenileme alanları büyükşehir belediye meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu kararı ile belirlenecektir (5366 sayılı Kanun-md.2/1; 5393 sayılı Kanun-md.73/2).⁹⁹

G . İmar Denetim Yetkisi

İmar konusunun büyükşehirlerde yapılaşma açısından büyük önemi vardır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu da imara ilişkin denetim yetkisini ayrı bir başlık altında ele almış, hükümler koymuştur. Bu nedenle her ne kadar yukarıda “bayındırlık görevleri” başlığı altında bu konuya değinmeye çalıştıysak da tekrar ayrı bir başlık altında incelemekte fayda var. Ancak büyükşehir belediyesinin imara ilişkin görev ve yetkileri yukarıda “bayındırlık görevleri” kısmında tek tek sayıldığından (5216 sayılı Kanun-md.7/b,c) tekrar edilmeyecektir. Büyükşehir belediyesinin diğer belediyeler üzerindeki imar denetim yetkisine ilişkin ayrıntılı düzenleme kanunun 11. maddesindedir.

⁹⁹ Şerif ÖNER: a.g.e., 301-303 ; Ahmet ULUSOY-Tekin AYDEMİR : Mahalli İdareler, a.g.e., 271-274

Buna göre : *“Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç on beş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir.*

Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32.¹⁰⁰ ve 42.¹⁰¹ maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanununun 42. madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez.” (5216 sayılı Kanun-md.11)

Görüldüğü üzere; ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulama konusunda gerçekleştireceği denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilebilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre

¹⁰⁰ 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesi : *“Bu kanun hükümlerine göre ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılar hariç; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, fenni usulce (...) tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir. Ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, müdür, belediye veya valilikçe kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir. Ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır.”*

¹⁰¹ 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi : *“Ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine ve müteahhidine, istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer satan ve alana 500.000 TL.'dan 25 000 000 liraya kadar para cezası verilir. Ayrıca fenni mesule bu cezaların 1/5'i uygulanır. Cezalar, ilgisine göre doğrudan doğruya belediyeler veya en büyük mülki amir tarafından verilir. Bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir.”*

verilir. Eğer bu süreç içerisinde tespit edilen eksiklikler giderilemezse, eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkili, büyükşehir belediyeleridir. Bu çerçevede büyükşehir belediyesi ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine kaim olarak takdir hakkını kullanacaktır. Bu husus kanunun 3. maddesinde yer alan özerklik ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Mahalli idareler yasa tasarısında da bu yerine geçme halinin bütüncül olmadığı, belirli bir alan ve zamandaki ilçe-ilk kademe yetersizliğini giderme amaçlı olduğu açıkça söylenmektedir.¹⁰² Görüldüğü üzere, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin büyükşehir belediyesi tarafından bir tür iç denetime, vesayete tabi tutulması olayı imar planlaması konusunda bir kere daha belirlemektedir. Bununla birlikte büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin imara ilişkin tüm kararları üzerinde denetim yetkisini haizdir. Bu çerçevede kanunun 14. maddesinin 8. fıkrasına göre; büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin diğer kararlarına ilişkin kanuni süreci bu konuda alınan karar içinde işletecektir. Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda olduğu üzere büyükşehir belediye meclisi bünyesinde de "İmar ve Bayındırlık Komisyonu" kurulması zorunludur. Bunun yanında İmar Komisyonu, büyükşehir belediye meclis toplantısından sonra kendisine havale edilen işleri en fazla on iş günü içinde sonuçlandıracaktır.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun imara ilişkin düzenlediği hükümler 3030 sayılı Kanun ve uygulama yönetmeliğinin hükümleri ile benzerlikler taşımaktadır, ayrıca Mahalli İdareler Yasa Tasarısı'nda da bu konuda bazı hükümlere yer verilmiştir.

¹⁰² Mahalli İdare Yasa Tasarısı Üzerine, http://www.tesev.org.tr/mik_tasarilar.doc , Erişim Tarihi : 28.05.2006, 46

H . Altyapı Ve Ulaşım Görevleri İle Koordinasyon Merkezleri

Büyükşehirlerin en temel sorunlarından biri altyapı ve ulaşım'dır. En temel sorunlarından biri olmakla birlikte bugüne kadar çözülemeyen köklü bir sorundur; kaldı ki altyapı belediyelerin başlıca görevlerinden biridir, ancak bu konuda önemli eksiklikler olduğu da bir gerçektir. En önce yapılması lazım gelen altyapı hizmetlerinin tamamlanamamasını ve çoğu yere altyapının götürülememesini sadece mali ve teknik imkansızlıklarla açıklamak çok yanlış olur. Altyapı yatırımları çoğu kez belediye yöneticileri için siyaseten bir getiri aracı olarak kullanılmaktadır. Ulaşım konusu ise içinde istihdamı, yerel rantı ve bunun paylaşımını, vb. birçok konuyu barındıran çok daha karmaşık bir konudur. Büyükşehirlerin altyapı ve ulaşım konusundaki görevleri ise kanunda şu şekilde belirtilmiştir :

1. Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek (md.7/f).
2. Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak (md.7/g).
3. Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek (md.7/p).

4. Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak (md.7/r).
5. Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek (md.7/y).
6. Büyükşehir içindeki altyapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı altyapı koordinasyon merkezi kurulur (md.8).
7. Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılacağı ulaşım koordinasyon merkezi kurulur (md.9).
8. Büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır (md.9).

Büyükşehirlerde altyapı ve ulaşım konusunda merkezi idarenin birçok kurumunun yetkisinin yanında büyükşehir belediyeleri de hizmet vermektedir; böyle olunca yetki karmaşasının doğması da çok doğaldır. İşte bu olumsuzlukları gidermek için büyükşehir bünyesinde altyapı ve ulaşım konularında belediye ve merkezi kamu kurumlarla eşgüdüm sağlayacak merkezler kurulmuştur ki bunlar: AltYapı koordinasyon Merkezi (AYKOME) ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) dir.

1 . Büyükşehir Belediyelerinde Altyapı Hizmetleri Ve AYKOME

Amacı büyükşehir içindeki altyapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi olan AltYapı ve Koordinasyon Merkezi ilk kez 3030 sayılı Büyükşehir Kanunu ile belediye yönetimi sistemimize girmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu da bu sistemi devam ettirerek 8. maddesinde; büyükşehir içindeki altyapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı “*altyapı koordinasyon merkezi*” kurulur demiştir, bu husus 3030 sayılı Kanunun 7. maddesinde yer almaktaydı. Farklı olarak ise, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Ayrıca altyapı koordinasyon merkezi toplantılarına gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.

“Altyapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak altyapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirir. Bu amaçla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar altyapı koordinasyon merkezinin isteyeceği coğrafî bilgi sistemleri dâhil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Kesin programlarda birden fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır. Ortak programa alınan altyapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, altyapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak “altyapı yatırım hesabına” aktarılır” (5216 sayılı Kanun-md.8/2;3030 sayılı Kanun-md.7 kısmen).

3030 sayılı Kanunda ortak programa alınan hizmetlerin gerçekleştirilmesine yönelik temel anlayış aynı olmakla birlikte isim farklıydı, 5216 sayılı Kanunla bu anlayış korunmuş ancak kurumsal ölçekte isim değişikliğine gidilmiş ve “*al yapı yatırım fonu*”nun adı “*altyapı yatırım hesabı*” olarak değiştirilmiştir.

Kanun daha önceki uygulamalarda yaşanan temel sorunlardan biri olarak görülen “*hizmete tahsisli ödenek*” konusuna çözüm getirerek; “*Ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluş bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmadığının bildirilmesi durumunda, büyükşehir belediyesi veya ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için kaynak ayrılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları altyapı ortak yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerlendirme oranını da dikkate alarak ertesi yıl bütçesinde ayırır. Ayrılan bu ödenek belediye veya ilgili bağlı kuruluşunun hesabına aktarılır. Bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum veya kuruluşu, büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni bir yatırım yapamaz.*

Ortak programa alınmayan yatırımlar için bakanlıklar, ilgili belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşları altyapı koordinasyon merkezi tarafından belirlenen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yaparlar.” (5216 sayılı Kanun-md.8/3,4) demiştir.

Koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

Altyapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Bu yönetmelik ise, 15 Haziran 2006 tarihinde “Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri

Yönetmeliği” adı altında çıkarılmıştır. İçişleri Bakanlığı, çıkarılacak bu yönetmeliğin, altyapı yatırım hesabının kullanılması ve ödenek tahsisi ve aktarmasına ilişkin kısımları hakkında, Maliye Bakanlığı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığının görüşünü alır.

5216 sayılı Kanununun 8. ve 9. maddelerine istinaden yazılan “*Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği*”, 3030 sayılı Kanuna istinaden çıkarılan “*Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği*”ndeki yapılanmadan ve üye profilinden biraz farklıdır. Yeni yönetmelikte AYKOME’nin, büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında şu üyelerden oluşması öngörülmektedir:

- a) Büyükşehir belediyesi fen işleri daire başkanı ile büyükşehir belediye başkanının belediye ve işletmeleri ile bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde görevlendireceği en fazla on kişinin,
- b) Milli Savunma Bakanlığı temsilcisinin,
- c) Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin,
- ç) Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü temsilcisinin,
- d) Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü temsilcisinin,
- e) Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin,
- f) Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. temsilcisinin,
- g) Türkiye Elektrik İletim A.Ş. temsilcisinin,
- ğ) Şehir İçi Elektrik Dağıtım A.Ş. temsilcisinin,
- h) Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. temsilcisinin,
- ı) Belediyelerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılara büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları veya görevlendirecekleri bir üyenin,

i) Belediye altyapı hizmetlerini etkileyecek derecede yatırım yapan ve belediye tarafından belirlenen özel kuruluş temsilcisinin, katılımından oluşur. AYKOME toplantılarına ayrıca, gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının veya oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun temsilcileri oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere davet edilir. Büyükşehir belediyesinin öteki birim başkanları ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, ilgili vakıf ve dernek temsilcileri görev alanlarına giren konularda, oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere toplantılara davet edilebilirler.¹⁰³

Oysa 3030'a istinaden düzenlenen 15.04.1985 tarihli ve 18726 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Büyük Şehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği"nde üyeler büyükşehir belediye başkanının başkanlığında şöyleydi:¹⁰⁴

- a) Büyükşehir belediyelerinin altyapı ve yatırımla ilgili idare ve işletmeleriyle bağlı kuruluşların genel müdür veya müdürleri.
- b) Altyapı hizmet ve yatırımları ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının büyükşehirdeki genel müdür veya bölge müdürleri.
- c) Görev alanlarına giren konuların görüşülmesi sırasında ilçe belediye başkanları.

AYKOME'nin görev ve yetkileri, 5216 sayılı Kanuna istinaden hazırlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nde eskisine nazaran büyük değişiklikler yapılmadan düzenlenmiştir. Bunlar

¹⁰³ Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği, <http://mahalli-idareler.gov.tr>, Erişim Tarihi,30.06.2006 ; Halil KALABALIK : Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama (Ankara, 2005), 340-341

¹⁰⁴ Büyük Şehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği, <http://mahalli-idareler.gov.tr> , Erişim Tarihi, 30.06.2006

Yönetmeliğin 8. maddesinde sayılmıştır, buna göre AYKOME, büyükşehir dâhilindeki altyapı hizmetlerini etkili ve koordinasyon içinde yürütmek amacıyla;

a) Yatırımcı kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir dâhilinde yapılacak altyapı yatırımları için kalkınma plan ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir.

b) Altyapı programlarının hazırlanmasında, taslaklarının birleştirilip kesinleştirilmesinde üstyapı program ve çalışmaları ile koordinasyonu sağlar. Kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşlar tarafından aynı anda yapılması gerekenleri ortak programa alır.

c) Ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için "Altyapı Yatırım Hesabı" adı altında bir hesap oluşturur.

ç) Ortak programa alınmayan yatırımların her bakanlık ile ilgili büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca kendi bütçelerinden yapacakları harcamalarla yerine getirilmesini sağlamak üzere bir program tespit eder ve bu programın uygulanıp uygulanmadığını kontrol eder.

d) İlgili kuruluşlarca imar planı olmayan alanlarda önceden yapılmış tesislerin, yeni imar durumuna uygun yol yapım çalışmaları bitmeden, mevcut tesislerin uygun hale getirilmesini sağlar.

e) Kazı yapılacak tarihleri tespit eder, kazı yapmanın yasak olduğu tarihlerde acil durumlar için büyükşehir belediye başkanına veya AYKOME birimi yöneticisine yetki verir.

f) Altyapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı verir ve buna ilişkin bedeli belirler.

g) AYKOME'ye katılan tüm kuruluşların kent içinde kullanacakları malzemelerle ilgili standartları belirler.

ğ) Gerekli görülen konularda UKOME ile işbirliği yapar.

Yönetmelikte AYKOME'nin büyükşehir belediye başkanın veya görevlendireceği kişinin başkanlığında, belirtilen üyelerle önceden kararlaştırılan tarih ve yerde, başkanın gerekli gördüğü hallerde veya üyelerin yazılı teklifi ve başkanın daveti üzerine belli konuların görüşülüp karara bağlanmasını ve uygulamaya konulmasını sağlamak üzere en geç bir hafta içerisinde toplanacağı düzenlenmiştir. Toplantılarda belirlenen gündem dışında üyelerin teklif ettiği konular, kurul tarafından kabul edilmek şartıyla görüşülebilir.

AYKOME'nin sekreteryaya hizmetlerini yürütmek üzere Büyükşehir Belediye Başkanlığı bünyesinde bu amaçla oluşturulacak bir altyapı koordinasyon birimi öngörülmüştür; bu yapı zaten önceden de mevcuttu. Yönetmelikte bu birime şu görevler verilmiştir : Altyapı Koordinasyon Birimi;

a) Başkanlığın talimatı doğrultusunda gündemi hazırlar, görüşme tutanaklarını ve kararları düzenler, alınan kararları ilgili makamlara gönderir.

b) AYKOME'ye üye gönderen kamu kurum ve kuruluşları arasında iletişimi sağlar.

c) Altyapı yatırımı yapan kamu kurum ve kuruluşlarına ait taslak programları birleştirerek kesin program taslağını hazırlar ve AYKOME'nin onayına sunar.

ç) Birden fazla kurumca aynı yer ve aynı anda yapılması gereken altyapı yatırımlarını ortak program taslağına alır ve AYKOME'nin onayına sunar. Kamu kurum ve kuruluşlarının ortak programa alınmayan altyapı yatırımları için hazırlanan programlara uygun olarak ruhsat verilmesini teklif eder. Ruhsatsız kazı yapılmasını önler. Ruhsatsız kazı yapıldığının tespiti durumunda, kazı yapanlar hakkında gerekli işlemin yapılmasını sağlar.

d) Ortak programa alınan altyapı yatırımları için tranşe, galeri ve tünel gibi inşaat tipini belirler, projesini ve ihale dosyasını hazırlar, altyapı

yatırımları ihale edildiği takdirde ihale komisyonunun sekreteryaya görevini yürütür.

e) Ortak programa girmediği için kurumların kendilerince yapılan altyapı yatırımlarının AYKOME programına ve kararlarına uygun yapılıp yapılmadığını izler.

f) Doğal afet, güvenlik, sağlık gibi önceden belirlenemeyen zorunlu hallerde kazı izni verir.

3030 sayılı Kanunda "Altyapı Yatırım Fonu" olarak düzenlenen yapı 5216 sayılı Kanunda "Altyapı Yatırım Hesabı" olarak isimlendirilir. 5216 sayılı Kanuna istinaden hazırlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'ne göre altyapı yatırım hesabı önceki düzenlemelere paralel şekilde, ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden bu hesaba yapılacak aktarım ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşur (md.14/1).

Söz konusu Yönetmeliğe göre; altyapı koordinasyon merkezinin bütçesi büyükşehir belediye bütçesi içinde yer alır. Ayrıca, belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden, altyapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturularak altyapı yatırım hesabına aktarılacak tutarlar da gelir bütçesinin ilgili bölümünde gösterilir ve bu gelirler amacının dışında harcanamaz (md.14/2).

Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak altyapı yatırım hesabında toplanır. Sokakların kazısından elde edilen gelirler de ilgili belediyeye aktarılır. Bu paralar büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar,

meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımların yapımında kullanılır ve bu gelirler amacı dışında kullanılamaz (md.14/3).¹⁰⁵

2 . Büyükşehir Belediyelerinde Ulaşım Hizmetleri ve UKOME

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ulaşım ana plânını yapmayı, yaptırmayı ve uygulamayı; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamayı ve koordinasyonu sağlamayı; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemeyi; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmeyi işletmeyi, işletirmeyi veya kiraya vermeyi; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmeyi; (I) bendi yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmayı, yaptırmayı, işletmeyi, işletirmeyi veya ruhsat vermeyi; (p) bendi ise büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmeyi ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmayı, kurdurmayı, işletmeyi veya işletirmeyi, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermeyi büyükşehir belediyelerine görev olarak vermiştir.

Ayrıca Kanununun 9. maddesi de, büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendireceği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılacağı Ulaşım Koordinasyon Merkezi

¹⁰⁵ Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği

(UKOME) kurulmasını öngörmüştür.¹⁰⁶ Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Ulaşım koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.

Ulaşım Koordinasyon Merkezi, ilk kez 3030 sayılı Büyükşehir Kanunu ile belediye yönetimi sistemimize girmiştir. 3030 sayılı Kanunun 7. maddesiyle UKOME'ye il trafik komisyonları ile gerekli koordinasyonu sağlamak suretiyle ve şehrin ulaşım planına göre toplu taşıma araçlarının güzergahını belirlemeye, zaman ve bilet tarifelerini yapmaya ve bu tarifelerini uygulama yetkisi verilmişti. 3030 sayılı Kanunun Yönetmeliği'nde de UKOME, büyükşehir içinde mahalli kamu hizmetlerinin birlik ve beraberlik içinde, dengeli, koordineli ve verimli olarak yürütülmesini sağlamak üzere oluşturulan büyükşehir belediyelerinin yardımcı hizmet kuruluşlarından biri olarak sayılmıştır (md.46).

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri tamamen büyükşehirliere verilmiştir ve bu yetki de ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır (md.9/2).¹⁰⁷ Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer (md.9/3). Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar,

¹⁰⁶ Hafize ZÜLÜFLÜ : “Yeni Mevzuat Işığında Belediyelerin Trafikle İlgili Görev ve Yetkileri”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 11,2 (Şubat 2006), 17-19

¹⁰⁷ Tahir TEKİN : “Belediye Sınırları İçerisinde Yolcu Taşıyan Ticari Araçlara Tahditli Plaka Uygulamaları ve 5393 Sayılı Kanun Karşısındaki Durum”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi,10,11 (Kasım 2005), 30-31

belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır (md.9/4). Ayrıca, koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir (md.9/5). Bu yönetmelik ise, 15 Haziran 2006 günü 26199 sayılı ile "Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği" adıyla, AYKOME ile birlikte düzenlenmiştir.¹⁰⁸

Kanunda, Ulaşım Koordinasyon Merkezinin üye profilinin de yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir. İlgili yönetmeliğe göre, UKOME, büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında;

- a) Büyükşehir belediye başkanınca, belediyenin ulaşım ve yatırımlarla ilgili daire ve işletmeleriyle bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde görevlendireceği en fazla on kişinin,
- b) Milli Savunma Bakanlığı temsilcisinin,
- c) Jandarma Genel Komutanlığı temsilcisinin,
- ç) Emniyet Genel Müdürlüğü temsilcisinin,
- d) Sınırları içerisinde deniz bulunan büyükşehirlerde, Sahil Güvenlik Komutanlığı temsilcisinin,
- e) Sınırları içerisinde deniz bulunan büyükşehirlerde, Denizcilik Müsteşarlığı temsilcisinin,
- f) Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin,
- g) Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin,
- ğ) Kara Ulaştırma Genel Müdürlüğü temsilcisinin,
- h) Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü temsilcisinin,
- ı) Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü temsilcisinin,

¹⁰⁸ Halil KALABALIK : a.g.e., 341-342

i) Kendi belediyelerini ilgilendiren ve belediyelerinin yetki alanı içerisinde oluşan ve o belediyenin sınırları içerisinde başlayıp biten ulaşım konularında ilçe ve ilk kademe belediye başkanları veya görevlendirecekleri bir üyenin, katılımından oluşur. UKOME toplantılarına ayrıca, gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının veya oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun temsilcileri oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere davet edilir. Büyükşehir belediyesinin öteki birim başkanları ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, ilgili vakıf ve dernek temsilcileri görev alanlarına giren konularda, oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere toplantılara davet edilebilirler (md.17).

Yine yönetmelikte UKOME'nin görev ve yetkileriyle ilgili ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmiş ve UKOME'nin, büyükşehir içindeki kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesini sağlamak üzere; ulaşım, trafik ve toplu taşıma konularında üst düzeyde yönlendirici karar alma, uygulama, uygulatma ve ilgili mevzuattaki usulüne göre gereken tesisleri kurma, kurdurma ve işletme hak ve yetkilerine haiz olduğu, bu amaçla;

a) Büyükşehir belediyesinin sınırları içinde, mevzuatla yetkili kılındığı durumlarda mahalli ihtiyaç ve şartlara göre trafik düzeni ve güvenliğini sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri almakla,

b) Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde nazım plan çerçevesinde, arazi kullanım ve ulaşım planlama çalışmalarıyla büyükşehir ulaşım planını yapmak, yaptırmak, uygulamak ve uygulatmak için gereken karar ve tedbirleri almakla,

c) Trafiğin düzenli bir şekilde akımını sağlamak bakımından altyapı hizmetleri ile ilgili tedbirleri almak, trafikle ilgili sorunları çözümlmek, trafikle ilgili olarak ülkeyi ilgilendiren veya mevzuat değişikliği gerektiren hususları İçişleri Bakanlığı'na iletmekle,

ç) Kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; otobüs, taksi, dolmuş ve servis durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek, gerçek ve tüzel kişiler ile resmi ve özel kurum ve kuruluşlara ait otopark olmaya müsait boş alan, arazi ve arsaları geçici otopark yeri olarak ilan etmek ve bunların sahiplerine veya üçüncü şahıslara işletilmesi için izin vermek, izin verilen otoparklar ile karayolu üzerindeki diğer park yerlerinde özürülüler için işaretlerle belirlenmiş bölümler ayrılmasını sağlamakla,

d) Karayolu taşımacılığına ait mevzuat hükümleri saklı kalmak üzere, trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları ile bu taşıtların teknik özelliklerini tespit etmek, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek, bunlara izin ve çalışma ruhsatı vermekle,

e) Büyükşehir belediyesinin sınırları içinde, ulaşım, toplu taşıma ve trafik mevzuatının büyükşehir belediyesine verdiği yetki doğrultusunda uygulamaya yönelik yönlendirici karar almak ve görüş oluşturmakla,

f) İlçe ve ilk kademe belediyelerce düzenlenen yol ve kavşaklar ile büyükşehir belediyesince yapılan sinyalizasyon sistemlerinde aksaklık tespit edildiği takdirde uyarıda bulunmak ve düzeltilmesini sağlamakla,

g) Büyükşehir belediyesinin sınırları içinde kalan karayollarının bir kısmının veya tamamının yoldan faydalananların bir kısmına veya tamamına kapatılmasına, park edilecek yerler ile zaman ve süresinin ve araçların geliş ve gidiş yollarının ve yollara konulacak trafik işaretlerinin yerlerinin belirlenmesine karar vermekle,

ğ) Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde, 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun belirlediği sınırlar içinde araçların kullanacağı şeritleri ve yol kullanım esaslarını tespit etmek ve gerekli yasakları koymak, gerekli hal ve yerlerde en çok ve en az hız limitlerini belirlemekle, görevli ve yetkili olduğu düzenlenmiştir (md.18).

Yönetmelikte, UKOME'nin büyükşehir belediye başkanının veya görevlendireceği kişinin başkanlığında, belirtilen üyelerle önceden kararlaştırılan tarih ve yerde toplanacağı düzenlenmiştir. Bu toplantı, başkanın gerekli gördüğü hallerde veya üyelerin yazılı teklifi ve başkanın daveti üzerine belli konuların görüşülüp karara bağlanmasını ve uygulamaya konulmasını sağlamak üzere en geç bir hafta içerisinde olması gerekir. Toplantılarda belirlenen gündem dışında üyelerin teklif ettiği konular, kurul tarafından kabul edilmek şartıyla görüşülebilir (md.19). 3030 sayılı Kanuna göre uygulanan UKOME yönetmeliğinde olağanüstü toplantıya açıkça yer verilmişken, belirtildiği gibi bu yönetmelikte olağanüstü toplantı ifadesine yer verilmemiş ancak 19. maddenin 2. fıkrasıyla buna olanak tanımıştır. Ayrıca mazereti olan üyenin yerine kurumları tarafından görevlendirilecek bir üst düzey yetkilinin toplantıya katılabileceği düzenlenmiştir. Bununla toplantıların aksaması engellenmek istenmektedir. Oylamalar açık oylama şeklinde yapılır, kararlar toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alınır, oyların eşitliği halinde başkanın kullandığı oy yönünde çoğunluk sağlanmış sayılır ve kararlarda çekimser kalınamaz (md.20).

2001 Mayıs Mahalli İdareler Tasarı metinlerinde, UKOME'ye ilişkin olarak, İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği, ilgili kamu kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve odaların temsilcilerinin katılmaları ve oy kullanmaları ayrıca UKOME kararlarının vali onayı ile yürürlüğe gireceği düzenlenmişti.¹⁰⁹ Ancak mahalli idareler tasarı metinlerindeki öneriler ile kanundaki UKOME yapılanması ve yönetmelik farklıdır. Öncelikle, farklı olarak UKOME üzerindeki onay makamının büyükşehir belediye başkanı olduğu düzenlenmiştir, vali değil. Dolayısıyla bu koordinasyon merkezi üzerinde vesayet denetimine yer verilmemiştir. Ayrıca

¹⁰⁹ Şerif ÖNER – Uğur YILDIRIM : “2001 Mahalli İdareler Tasarısı ve 2003 Taslağında Belediye Yönetimleri: Katılımcı Demokrasi ve Açıklık Açısından İncelenmesi”, DEÜ SBE Dergisi, 6, 1 (Mart 2004), 241

katılan temsilcilere oy hakkı verilmemiş, sadece görüş bildirmeleri yönünde bir düzenlemeye gidilmiştir.

UKOME'nin sekreteryaya hizmetleri ise, büyükşehir belediye başkanlığı bünyesinde bu amaçla oluşturulacak bir "Ulaşım Koordinasyon Birimi" tarafından yürütülür. Bu birime ise şu görevler verilmiştir :

- a) Başkanın emir ve talimatları doğrultusunda gündemi hazırlar ve üyelere duyurur.
- b) Görüşme tutanaklarını düzenler.
- c) Alınan kararları yazar, üyelerin imzalarını tamamlar ve ilgili mercilere gönderir.
- ç) UKOME toplantılarına üye gönderen kurum ve kuruluşlarla irtibatı sağlar.
- d) Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde nazım plana uygun arazi kullanım ve ulaşım planlama çalışmaları doğrultusunda büyükşehir ulaşım planının yapılması için gereken ön çalışmaları yaparak kurula sunar (Yönetmelik- md.21,22).

II . BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MERKEZİ İDAREYLE OLAN İLİŞKİSİ

Büyükşehir belediyelerinin merkezi idareyle olan ilişkisini iki başlık altında inceleyeceğiz. İlk önce 5216 sayılı Kanuna göre merkezi idarenin büyükşehir belediyeleri üzerindeki vesayet denetimini, eskisiyle karşılaştırarak, ne gibi değişiklikler olmuş bunları ele alarak inceleyeceğiz; ikinci başlık altında da mevzuatımızda halen mevcut olan bazı kanunların, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar üzerinde bakanlıklar ve diğer kamu

kurum ve kuruluşlarına tanıdığı idari vesayet ve denetim yetkilerini ele alacağız.

A . Yeni Yasal Düzenlemelere Göre İdari Vesayet ve Denetim Yetkileri

Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin verdiği yerel hizmetlerin, yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunların belirlediği esas ve usuller içinde verilmesini sağlama yetkisine, idari vesayet yetkisi denir. Yerel yönetimlerin kendilerinin dışındaki, merkezi idare kuruluşları tarafından, kanunların öngördüğü esas, usul ve sınırlar içinde denetlenmesine ise, vesayet denetimi denir.¹¹⁰

5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nun 14. maddesi Meclis kararlarının kesinleşmesini düzenler ve şöyle der : *“Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir.*

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.

¹¹⁰ Erkan TOPRAK - Yavuz Selim AKKOÇ : “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet ve Denetleme”, İdarecinin Sesi Dergisi,19, 111 (Temmuz-Ağustos 2005), 17 ; İsmet GİRİTLİ – Bilgen PERTEV – Tayfun AKGÜNER : İdare Hukuku (İstanbul, 2006), 184-193 ; Tahir AKTAN : “Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, 7, 2, (Haziran 1974), 111-114 ; Fethi AYTAÇ : Belediyelerin İç ve Dış Denetimi Üzerine Düşünceler”, Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi, 11, 2, (Şubat 2006), 3-6

Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine (...) ¹¹¹ içinde idarî yargıya başvurabilir.

Kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargı mercilerine başvurabilir.”

İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir.

Kesinleşen kararlar yedi gün içinde büyükşehir belediyesine gönderilir. Belediye başkanı, kesinleşen kararın iptali için idarî yargı merciine başvurabilir.

Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir.

¹¹¹ Bu arada geçen “on gün içinde” ibaresi 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Kanunun 85. maddesiyle madde metninden çıkarılmıştır.

Yeni düzenleme eskisiyle karşılaştırıldığında şu farklılıklar göze çarpmaktadır :

- İlçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçeleri üzerindeki merkezi idarenin vesayet denetimine son verilmiştir. Ve yeni düzenlemeyle öncekinden çok farklı bir usul benimsenmiştir. Anılan düzenlemeye göre, “...ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur, büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirerek kabul edilir.

Büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken;

a) *Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye,*

b) *Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,*

c) *Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,*

d) *Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkilidir.*

Büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay’a itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar.” (md.25)

Aktarma yapılan maddenin son fıkrasında ise, “*Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.*”, denilerek yapılan gönderme nedeniyle 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 62. maddesi hükümleri uygulanacaktır. Bu düzenlemeye göre ise; “*Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığı’na gönderilir. İçişleri*

Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetimin bütçe tasarısına eklenmek üzere Eylül ayının sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar.

Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe değişikliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.”

Belirtilen yasal düzenlemelerin de gösterdiği gibi merkezi idarenin, büyükşehir belediyesi üzerindeki vesayet denetimi yetkisi son bulmuştur. Yeni düzenlemelere göre, bütçenin kesinleşip uygulanabilmesi artık mahallin en büyük amirinin onayına bağlı değildir. Oysa eski düzenlemelere göre, büyükşehir belediye bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması da 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 123. maddesi hükümlerine tabi kılındığı için, büyükşehir belediye meclisince kabul edilen bütçe, onay için valiye sunulmaktaydı ve vali, bütçe metnindeki mevzuata aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye yetkili olduğu gibi, belediyelerin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, yapılması görev olmayan hizmetler için konulmuş olan ödenekleri çıkarmaya, bütçeye konulması zorunlu olduğu halde konulmamış ödenekleri eklemeye de yetkili kılınmıştı.

İlçe ve ilk kademe belediye bütçeleri üzerinde de merkezi idarenin vesayet denetimi yetkisi son bulmuştur. Ancak bu belediye bütçeleri üzerinde, büyükşehir belediye meclisinin önceki düzenlemeler yani 3030 sayılı Kanun zamanındaki düzenlemeler sırasında da varolan vesayet denetimi yetkisi sürmektedir.

- İmar konusunda da vesayet yetkisi devam etmektedir ve bu yetkinin kullanımı büyükşehir belediye meclisi ile büyükşehir belediye başkanı arasında paylaştırılmıştır. Büyükşehir belediye meclisine, imar planını değiştirerek onaylama yetkisi de tanındığı için, bir anlamda kendisine hiyerarşik yetki tanınmış olmaktadır. Çünkü aslında vesayet yetkisinde, vesayet makamının, vesayet denetimine tabi makamın yaptığı işlemi değiştirerek onaylama yetkisi kural olarak yoktur. Nitekim, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nun 14. maddesinin son fıkrasında, vesayet yetkisine yabancı olan bir kurala yer verilmiştir . *“Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir.”*

Aynı Kanununun 11. maddesi ile de büyükşehir belediyesine, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi verilmiştir. Bu düzenlemeye göre, *“Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç on beş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir.*

Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde

giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32. ve 42. maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42. madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez.”

Bu durumda, büyükşehir belediyesinin, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imarla ilgili plan, karar ve uygulamaları üzerindeki denetim yetkisi iki ayrı maddede düzenlenmiş olmaktadır. İlk bakışta bu şekildeki bir düzenlemenin yersiz ve gereksiz bir tekrardan ibaret olduğu düşünülse de; 14. maddenin son fıkrasında yer alan denetimin ilçe ve ilk kademe belediye meclislerince yapılan imar planı ve değişikliklerin büyükşehir belediye meclisince nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenmesini kapsadığı; buna karşılık, Kanunun 11. maddesinde öngörülen denetim yetkisinin ise, ilçe ve ilk kademe belediyelerin imarla ilgili her türlü uygulamalarının denetimini kapsadığı söylenebilir. Başka bir ifadeyle, 14. maddedeki düzenlemenin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imarla ilgili düzenleyici işlemlerinin denetimini; buna karşılık, 11. maddedeki düzenlemenin ise ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama ile ilgili işlemlerinin denetimini hedeflediği düşünülebilir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, kural olarak vesayet yetkisine yabancı olan “ikame yetkisi”, yani yerine geçerek işlem yapma yetkisine, 11. maddenin öngördüğü denetim çerçevesinde de açıkça yer verilmiştir.¹¹²

- İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin yukarıda sayılan kararları dışında kalan kararları ise, büyükşehir belediye başkanı tarafından, tekrar görüşülmek üzere 7 gün içinde geri gönderilir. Eski düzenlemeye göre bu süre 15 gün idi.

¹¹² Gürsel KAPLAN : “Yeni Yasal Düzenlemeler Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2 (2005), 80-84

- Ayrıca eski düzenlemeden farklı olarak, geri gönderme kararlarının gerekçeli olması şartı getirilmiştir. Bu husus eski yasal düzenlemede yoktu ancak, eşyanın tabiatı gereği, geri gönderme kararlarında gerekçeye yer verilmesi söz konusu olmaktadır.
- Yine eski düzenlemeden farklı olarak yeni düzenlemede, geri gönderme gerekçesinin hukuka uygunlukla sınırlı olması gerektiği belirtilmiştir. Bununla, büyükşehir belediye başkanının denetim yetkisinin sadece hukukilik denetiminden ibaret olduğu, yerindelik denetimini kapsamayacağı anlatılmak istenmiştir.
- Eski düzenlemeye göre, büyükşehir belediye başkanınca yeniden görüşülmesi istenen kararların kesinlik kazanabilmesi için, meclisin 2/3 çoğunlukla kararında ısrar etmesi şartı aranmıştı. Yeni düzenlemeye göre ise bu oran salt çoğunluk olarak belirtilmiştir; bu oran yeterli sayılmıştır ve böylece daha az çoğunlukla, meclisin kararlarının kesinleşebilmesi olanağı tanınmıştır.
- Eski düzenlemede, kesinleşen kararların büyükşehir belediye başkanına gönderileceği düzenlenmemişken, yenisinde, kesinleşen kararların 7 gün içinde büyükşehir belediye başkanına gönderileceği öngörülmüştür.
- Ayrıca, büyükşehir belediye başkanının kesinleşen kararın iptali için idari yargıya başvurabileceği düzenlenmiştir. Kanunun ilk metninde idari yargıya 10 gün içinde başvurulabileceği öngörülmüştü ama bu arada geçen “on gün içinde” ibaresi 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Kanunun 85. maddesiyle madde metninden çıkarılmıştır. Dolayısıyla şimdi, dava açma süresi için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun hükümleri uygulanacaktır. Ayrıca, kesinleşen kararın yürürlüğe girebilmesi, mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi şartına tabi kılınmış olup mülki idare amirinin de karara kaşı on gün içinde idari yargı merciine başvurma yetkisi bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi, ülkemizde yapılan son yasal düzenlemelerle, merkezi idarenin belediye meclisi kararları üzerindeki vesayet denetimi yetkisi son bulmamış ancak kullanılma biçimi bakımından önemli değişikliklere uğramıştır. Söz konusu bu yetki, artık idari yargı organlarına devredilmiş denilebilir. Buradaki merkezi idare temsilcilerinin rolü ise, idari yargı organlarıncaya gerçekleştirilecek denetimi, dava açmak suretiyle harekete geçirmektir. Yani bir anlamda, merkezi idare otoriteleri artık denetimi yapan otorite değil, denetimin yapılmasını sağlayan otorite olmuştur.¹¹³

Şimdi ise, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirttiğinden, mevzuatımızda mevcut bulunan çeşitli kanunların, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar üzerinde bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tanıdığı idari vesayet ve denetim yetkilerini ele alacağız.

B. Mevzuatımızdaki Diğer Kanunlarla Tanınan İdari Vesayet Ve Denetim Yetkileri

1. Belediyelerin Eğitim-Öğretim ile İlgili Hizmetlerinde İdari Vesayet

a) 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2. maddesiyle Milli Eğitim Bakanlığı'na; diğer bakanlık kurum ve kuruluşlarının yüksek öğretim dışında kalan okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim ve her çeşit örgün ve yaygın eğitim kurumlarını açmalarına izin

¹¹³ Gürsel KAPLAN :a.g.m., 85-86

verme ve bu örgün ve yaygın eğitim kurumlarının denklik derecelerini belirleme, program ve yönetmeliklerini hazırlama ve onaylama yetkileri verilmiştir. Dolayısı ile belediyelerin açmak istedikleri örgün ve yaygın eğitim kurumları için Milli Eğitim Bakanlığı'ndan izin almaları gerekmektedir.

b) 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 11. maddesinde; yetiştirici ve tamamlayıcı sınıflar ve kursların mecburi ilköğrenim çağında buldukları halde öğrenimlerini yaşitları ile birlikte zamanında yapmamış olan çocuklara kısa yoldan ilköğrenim vermek, ilköğretim okuluna hazırlamak veya ilköğretim okulunu bitirmiş olup da henüz mecburi öğrenim çağında bulunan ve üst dereceli öğrenim kurumlarına gidemeyecek olanların genel bilgilerini arttırmak amacı ile gerçek ve tüzel kişilerle, belediyeler, özel idareler ve devlet tarafından açılabilceği hükme bağlanmıştır.

c) 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu'nun 18. maddesinde yirmi ve daha fazla personel çalıştıran işletmelerin çalıştırdıkları personel sayısının % 5'inden az, %10'undan fazla olmamak üzere mesleki ve teknik eğitim okul ve kurumu öğrencilerine beceri eğitimi yaptıracakları hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda belediyede eğer 20 ve daha fazla personel çalıştırılıyor ise kanunda belirtilen oranda öğrenciye beceri eğitimi yaptırılması gerekmektedir. Bu eğitim ve çalışma ortamı ise Milli Eğitim Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca denetlenecek ve denetimle ilgili raporlar valilik tarafından değerlendirilecektir.

2. Belediyelerin İmar İşlerinde İdari Vesayet

a) 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin

2. maddesi ile Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'na; Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Şanlıurfa, Şırnak, Batman, ve Kilis illerini içine alan GAP bölgesi için gerekli araştırma ve uygulama projelerini, nazım ve uygulama imar planları ile revizyonlarının tamamını veya bir kısmını plan değişikliği dahil ada ve parsel bazına kadar yapmak ve yaptırmak, yol, su, elektrik, kanalizasyon ile konut, sanayi ve ulaştırma hizmetlerini yürütmek, kamu kurum ve kuruluşlarına ait her türlü bina ve tesislerin yapılmasında koordinasyonu sağlamak gibi daha birçok yetki verilmiştir. Bu bağlamda GAP idaresinin görev alanına giren konularda 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile diğer kanunların ilgili idarelere verdikleri imar ve alt yapıya dair hak ve yetkiler bu idareye devredilmiş sayılmaktadır.

b) 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesi ile; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliğinin, umumi hayatı müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanunu'nun uygulanması amacı ile yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde iş birliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkili kılınmıştır.

c) 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesinin 2. fıkrasında; belediye hudutları ve mücavir alanlar içerisinde bulunan ve özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilerin, ilgili kuruluşlardan (belediye) gerekli görüş alınarak çevre imar bütünlüğünü bozmayacak imar tadilatları ve mevzi imar planlarının ve buna uygun imar durumlarının Başbakanlık Özelleştirme

İdaresi Başkanlığı'nca hazırlanarak Özelleştirme Yüksek Kurulu'nca onaylanmak sureti ile yürürlüğe gireceği ve ilgili belediyelerin bu arsa ve arazilerin imar fonksiyonlarını 5 yıl değiştiremeyecekleri hüküm altına alınmıştır.

3. Belediyeler Üzerinde Vergi Kanunları Açısından İdari Vesayet

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 377. maddesi hükmü uyarınca; mükellefler ve kendilerine vergi cezası kesilenler, tarh edilen vergileri ve kesilen cezalara karşı vergi mahkemesinde dava açabilirler. Belediyelerde dava açma yetkisini belediye adına varidat müdürü, olmayan yerlerde hesap işleri müdürü veya o görevi yapan kullanır. Belediyeler valilerin uygun görüşünü alamadan vergi mahkemelerinin kararları aleyhine Danıştay'da temyiz davası açamazlar.

4. Belediyelerin Arsa ve Arazi Satışları Üzerinde İdari Vesayet

1164 sayılı Arsa üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun'un 8. maddesi hükmü uyarınca; belediyeler satışa çıkaracakları arazi ve arsaları satış muamelesine başlamadan önce arsa ofisine yeni düzenlemeye göre toplu konut idaresine bildirmekle mükelleftirler.

5. Belediyelerin Maliyesi Üzerinde İdari Vesayet

a) 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'nun 3. maddesi ile Sağlık Bakanlığı'na; sağlık kurum ve kuruluşlarının yurt sathında eşit, kaliteli

ve verimli hizmet sunacak şekilde planlama, koordine etme, mali yönden destekleme ve geliştirme, kamu ve özel bütün sağlık kurum ve kuruluşlarına koruyucu sağlık hizmeti görevi verme ve bu kurum ve kuruluşların bütün sağlık hizmetlerini denetleme, bütün sağlık kurum ve kuruluşları ile sağlık personelinin ülke sathında dengeli dağılımı ve yaygınlaştırılması bağlamında sağlık kurum ve kuruluşlarının kurulması ve işletilmesini düzenleme, kamu kurum ve kuruluşlarına ait sağlık kuruluşları veya sağlık işletmelerinde verilen her türlü hizmetin fiyatlarını tespit ve ilan etme yetkisi verilmiştir.

b) 1053 sayılı Ankara, İstanbul ve Nüfusu Yüz Bin'den Yukarı Olan Şehirlerde İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun'un 8. maddesi ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na; Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nce içme, kullanma ve endüstri suyu tesisi yapılan şehirlerin belediyelerinin su tarifelerini tasdik etme yetkisi verilmiştir.

6. Belediyelerin Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Faaliyetleri Üzerinde İdari Vesayet

a) 3143 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 12. maddesi ile İç Ticaret Genel Müdürlüğü'ne; tarım ve sınai ürünlerin sergilenmesi ve tanıtılmasında faydalı görülen fuar, sergi ve panayırın modern ve teknik esaslara uygun bir şekilde kurulmasını teşvik etme ve uygun gördüklerine izin verme yetkisi verilmiştir. Bu bağlamda belediyelerce düzenlenmesi düşünülen fuar, sergi ve panayırlar için önceden Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'ndan izin alınması gerekmektedir.

b) 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair

Kanun ile Kamu İhale Kanun'unda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un mahalli idarelerde özelleştirme uygulamalarını düzenleyen 26. maddesi ile; belediyeler ve diğer mahalli idareleri ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması, Bakanlar Kurulu'nun iznine tabii tutulmuştur.

7. Belediyelerin Taşıt Alım-Satımı Üzerinde İdari Vesayet

a) 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 1. maddesinde belediyeler ve bunları bağlı kuruluşların kullanacakları taşıtların Taşıt Kanunu'na tâbi olduğu hüküm altına alınmıştır. 5. maddesi ile de; 1. maddede yazılı kurumların daimi hizmetleri için Bakanlar Kurulu'ndan karar almak şartıyla yalnız birer hizmet arabası bulundurabilecekleri, bu hizmet arabalarının ihtiyaca göre station wagon binek, kaptıkaçtı tiplerinden biri olabileceğini hüküm altına almıştır. Anlaşılacağı üzere belediyeler ve bağlı kuruluşları Bakanlar Kurulu kararı ile sadece birer hizmet arabası bulundurabileceklerdir. Adı geçen kanunun 10. maddesi belediyelerin taşıt edinmelerinde kendi meclislerinin kararlarını yeterli görmüştür.

b) 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 13. maddesinde ise Taşıt Kanunu'nun konusuna giren taşıtların satılabilmeleri, ya tahsis edildiği hizmet konusunun artık kalmamış olmasına veya ekonomik ömrünü doldurmuş bulunmasına bağlandığı, bu taşıtların ekonomik ömürlerinin doldurmuş olmaları hali ilgili dairesinin teklifi üzerine Karayolları veya Devlet Su İşleri İdaresi'nden bir makine uzmanı, kurumun yetkili bir personeli ile trafik teşkilatından bir uzmandan teşekkül edecek komisyon tarafından verilecek raporla tespit edileceği ve bu rapor kurumun bağlı olduğu bakanlıkların tasvibine sunulacağı, ayrıca hizmet konusunun kalmaması halinde taşıtların gereği

yapılmak üzere Devlet Malzeme Ofisi'ne devredileceği hüküm altına alınmıştır. Belediyeler için bu bakanlık İçişleri Bakanlığı'dır. Ancak İçişleri Bakanlığı bu yetkisini il valilerine devredebilir.

8. Belediye Başkanları, Belediyelerinin Seçilmiş Organlarının Üyeleri, Belediye Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Üzerinde İdari Vesayet

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 1. ve 3. maddeleri ile; görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için;

- İlçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ilçenin kaymakamına, ilde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ilin valisine,
- Bölge düzeyinde teşkilatlanmış kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görev yaptıkları ilin valisine,
- Büyükşehir belediye başkanları, il ve ilçe belediye başkanları; büyükşehir, il ve ilçe belediye meclis üyeleri ile il genel meclisi üyeleri hakkında İçişleri Bakanı'na,
- İlçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri hakkında kaymakam, merkez ilçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri hakkında buldukları ilin valisine ön inceleme başlatma ve soruşturma izni verme yetkisi tanınmıştır.

9. Belediyelere Bağlı Kuruluşların Personeli Üzerinde İdari Vesayet

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 11. maddesi hükmü gereğince; İSKİ Genel Müdürü, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı'nın teklifi üzerine İçişleri bakanı tarafından atanır. Adı geçen kanunun ek 4. maddesi hükmü gereği bu kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulandığından benzer bağlı kuruluşların genel müdürleri de ilgili büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır. Ayrıca, kanunun ek geçici 4. maddesine göre; diğer büyükşehir belediyelerinde kurulacak su ve kanalizasyon idarelerinin adına kadrolama, mevcut personelinin ve mal varlığının devrine ilişkin esaslar İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile tespit edilir.

10. Belediyelerin Gecekondu Kanunu Çerçevesinde Kullanacağı Arsa ve Araziler Üzerinde İdari Vesayet

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 7. maddesi uyarınca belediyelerin mülkiyetinde bulunan ve bundan sonra bu kanuna göre mülkiyetine geçecek olan arazi ve arsalardan, belediye meclisi kararı ile belli edilip, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca uygun görülenler bu kanun hükümleri dairesinde konut yapımına ayrılır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, belediye meclislerince tespit edilen yerleri redde, aynen veya değiştirerek onaylamaya veya değiştirilmek üzere geri göndermeye yetkili olduğu gibi teklif edilenler dışından lüzumlu gördüğü yerlerinde bu maksada ayrılmasına belediyelerden isteyebilir.

11. Belediyelerin Kamulaştırmaları Üzerinde İdari Vesayet

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 5. maddesinin a/3 bendi uyarınca belediye lehine yapılacak kamulaştırmalar için belediye encümeni

tarafından kamu yararı kararı alınıp, adı geçen Kanunun 6. maddesi uyarınca ise; Kamu Yararı Kararları ilçelerde kaymakamın, il merkezlerinde valinin onayına sunulur. Ancak tasdikli imar planına göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek yoktur. Sadece yetkili icra organınca anılan kanunun 6. maddesinin son fıkrasına göre, kamulaştırma işleminin başladığını gösteren bir karar alınır.

12. Belediyelerin Toptancı Halleri Kurması Üzerinde İdari Vesayet

552 sayılı Yaş Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 4. maddesi gereğince; toptancı halleri, büyükşehir belediyesi, büyükşehir belediye teşkilatı bulunmayan şehirlerde belediyeler ve/veya gerçek ve tüzel kişiler tarafından müzayede, depolama, tasnifleme, ambalajlama, standart ve kalite denetim laboratuvarı bölümlerini içeren tip projeler çerçevesinde, İçişleri Bakanlığı'nın görüşü üzerine, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın izni ile kurulur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanacağı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise bazı kanunların isimleri belirtilerek, bu kanunlarda Belediye Kanunu'na aykırılık bulunduğu takdirde Belediye Kanunu'nun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Ancak, belediyeler üzerindeki idari vesayet ve denetleme konusundaki karmaşa devam ede gelmektedir. Bazı kanunların çok eski olması, bazı kanunların ise uygulamasının çok az olması nedeni ile yukarıda ayrıntısıyla ele alınan idari vesayet ve denetleme yetkileri kamu oyuna fazla

konu olmamıştır. Ancak bu yetkiler mevzuatımızda mevcuttur ve ne zaman kullanılacağı konusunda kimse bir tahminde bulunamamaktadır.¹¹⁴

¹¹⁴ AKKOÇ, Yavuz Selim : “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet ve Denetleme II” İdarecinin Sesi Dergisi,19,112 (Eylül-Ekim 2005), 13

SONUÇ

Yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 27.06.1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmış ve tarihteki yerini almış bulunmaktadır. Dolayısıyla belediye yönetimleriyle ilgili olarak çıkarılan en son kanun en önce değiştirilmiş olmaktadır.

5216 sayılı Kanun, Kanunun 2. maddesinde belirtildiği üzere, büyükşehir belediyesiyle büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri kapsamına almaktadır. Ancak, kanunda sık sık Belediye Kanunu'na da atıfta bulunulmuş ve 28. maddede; Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Kanunun 3. maddesinde tanımlara yer verilmiş olup, buna göre;

Büyükşehir belediyesi: *En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi,*

İlçe belediyesi: *Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi,*

İlk kademe belediyesi: *Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediye, şeklinde tanımlanmıştır.*

3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da ise; "Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler." büyükşehir olarak tanımlanmıştı.

İlk kademe belediyesi ise; büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve 504 sayılı Yedi İilde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile yerel yönetim literatürümüze giren "Alt Kademe Belediyesi" tabiri yerine kullanılmıştır. Bununla birlikte 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun sadece bir yerinde 18. maddede; "*Büyükşehir belediyelerinin 7. maddeye göre ilçe ve alt kademe belediyelerine görevlerini devretmeleri için büyükşehir belediye başkanının uygun görüşü aranır.*" cümlesi içerisinde "alt kademe belediyesi" deyimini geçmektedir. Bundan kasdın ilk kademe belediyesi olduğu aşikardır. Kanunda "alt kademe belediyesi" yerine "ilk kademe belediyesi" tabirinin benimsenmesini yerinde buluyoruz.

Kanunla getirilen en önemli değişikliklerden biri, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi olmuştur. Özellikle İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir. Diğer büyükşehirlerde de nüfusuna göre 20-30-50 km çapındaki alan içerisinde kalan ilçe ve belde belediyeleri büyükşehir belediyesi sınırları içerisine alınmıştır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamına giren ilçe ve ilk kademe belediyelerinin sayıca artması ve sınırların genişlemesi karşısında büyükşehir belediyelerinin görev, yetki,

sorumluluk ve iş yükü olağanüstü denebilecek bir düzeyde artmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin bu ilave yükü baş edebilmesi için personel ve teşkilatlarını en kısa sürede güçlendirmesi gerekecektir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediye yönetimine getirilen önemli noktaları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

1- Büyükşehir belediyelerinin kurulması belirli kriterlere bağlanmıştır. 5216 sayılı Kanunun 4. maddesine göre bir yerde Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için; o yerin il belediyesi olması, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusunun 750.000'den fazla olması, fizikî yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin elverişli olması, kanuni düzenleme yapılması, gerekmektedir.

2- Büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmiş, İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il mülki sınırları ile özdeşleştirilmiştir. Böylelikle çok sayıda ilçe ve belde belediyesi büyükşehir belediyesi sınırları içerisine alınmıştır ve dolayısıyla bu belediyeler bundan sonra 5216 sayılı Kanun hükümlerine tâbi olarak hizmet vereceklerdir.

3- Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin bazı esas ve usuller dairesinde büyükşehir belediyesi sınırları içerisine alınması mümkün kılınmıştır.

4- Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımında büyükşehir belediyeleri daha baskın

durumdadır. Ancak, büyükşehir belediyeleri görevlerinden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilecek ve birlikte yapabileceklerdir.

5- Alt Yapı Koordinasyon Merkezi ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi ayrı ayrı düzenlenmiş ve daha da güçlendirilerek görev ve yetkileri arttırılmıştır.

6- Büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamaları üzerindeki denetim yetkisi ayrı bir maddede ayrıntılı olarak düzenlenmiş ve perçinlenmiştir.

7- Daha önce yılda üç defa olağan olarak toplanan büyükşehir belediye meclisinin her ay toplanması kabul edilmiştir.

8- Valinin idari vesayet yetkisi sınırlandırılmıştır. Büyükşehir belediye meclisi kararlarının (bütçe ile ilgili olanlar dahil) yürürlüğe girmesi için mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilmesi yeterli olacaktır. Ancak, mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargı mercilerine başvurabilecektir.

9- Büyükşehir belediye meclisi, bazılarının kurulması zorunlu olmak üzere ihtisas komisyonları kurabilecektir.

10- Büyükşehir belediye encümeninin oluşumu yeniden düzenlenmiştir. Encümeni oluşturan 10 üyeden yarısının meclis üyeleri arasından seçimle belirlenmesi, biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim

amiri olmak üzere diğer beş üyenin belediye başkanınca birim amirleri arasından seçilmesi esası getirilmiştir.

11- Büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamayacak, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamayacak ve yönetiminde yer alamayacaklardır.

12- Genel sekreter yardımcılarının sayısı değiştirilmiş, genel sekreter ve genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananların ve daire başkanlarının özlük hakları iyileştirilmiştir. Büyükşehir belediyesi memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının % 10'unu ve aylık katsayısının (30.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilecektir.

13- Büyükşehir belediyesi sermaye şirketleri kurabilecek, belediyeye ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilecek ya da bu yerlerin işletilmesini belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın devredebilecektir.

14- Özellikle 1.1.2005 tarihinden itibaren büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde önemli artışlar sağlanmıştır. Büyükşehir belediyesinin gelirleri konu ile ilgili bölümde ayrıntılı incelendiği şekilde, kanunun 23. maddesinde bentler halinde sayılmıştır.¹¹⁵

¹¹⁵ Osman BOZOĞLU : “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Getirdikleri...”,<http://www.kontder.org.tr/Makaleler/Makaleler.asp> , Erişim tarihi : 28.05.2006; Hasan

Yeni yasal düzenlemelerin getirdiği yenilikler yanında, incelenmesi sonucu bazı maddelerinin uygulanmasında sorunlarla da karşılaşılacağı görülecektir. Kanundan kaynaklanabilecek bu sorunları ve bunların çözüm önerilerini ise kısaca şöyle inceleyebiliriz :

1-Kanununun 6. maddesi, "Büyükşehir belediyesine katılma" başlığı altında getirdiği hükümlerle büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde bulunan belediye ve köylerin o büyükşehir katılmalarının esas ve usulünü belirtmektedir. Ancak burada şu husus göze çarpmaktadır.

Maddenin 2. fıkrasında (paragrafında) yer alan *"imar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, çevredeki belediye ve köylerin, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabilir"* hükmü tartışılabilir bir hükümdür. Zira burada ilgili belediye ve köylerin kendi istek ve rızaları olmadan bir olup bittiye getirilerek büyükşehirle bağlanmaları söz konusudur.

2-Kanununun büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumluluklarını belirten 7. maddesinde yer alan bazı görevlerin, merkezi idare kuruluşlarından bu belediyelere aktarılması söz konusudur. Oysa çok yakın tarihlerde yürürlüğe konulan bazı hükümlerde o hizmetlerin merkezi idare kuruluşları ile bağılıkları güçlendirilmiştir. Örneğin maddenin (j) fıkrasında *"gıda ile ilgili olanlar dahil birinci sınıf gayri sıhhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek"* gibi önemli bir görev de yer almaktadır. Oysa bu alanda Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı 27. 05. 2004 tarihli

ve 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da tam yetkili hale getirilmiştir. Dolayısıyla ortada çelişkili bir görev-yetki durumu vardır.

Benzer bir görev-yetki çatışması, maddenin (o) fıkrası vesilesi ile de çıkabilir. Zira bu fıkraya göre *“Kültür ve Tabiat Varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek”* görevi büyükşehir belediyelerinin görevlerindedir. Oysa 21. 07. 1983 gün ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu hükümlerine göre bu alanda görevli ve yetkili kuruluş Kültür (ve Turizm) Bakanlığı ve Koruma Yüksek Kurulu olup bu kanunda 14.07.2004 tarihli ve 5226 sayılı Kanunla (yani Büyükşehir Belediyesi Kanunu'ndan 4 gün sonra çıkarılıp yürürlüğe konulan bir kanunla) 2863 sayılı Kanununun 10. maddesinin 1 inci fıkrası:

“Her kimin mülkiyetinde veya idaresinde olursa olsun, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak için gerekli tedbirleri almak, aldirmek ve bunların her türlü denetimini yapmak veya kamu kurum ve kuruluşları ile belediyelere ve valiliklere yaptırmak” içeriğine kavuşturulmuş; ayrıca aynı günde kabul edilen 2525 sayılı Kültür Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kanunu ile de Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın teşvik edici öncülüğünde kültür yatırımlarının süratlendirilmesi amacına yönelik birçok tedbir öngörülmüştür ki bunlar arasında, il özel idareleri ile belediyelerin, mülkiyetlerinde olan taşınmaz malları, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine bu kanun hükümlerince girişimcilere tahsis edebilmeleri de yer almaktadır.

Aynı hafta içinde çıkmış bu hükümlerin birlikte değerlendirilmesi göstermektedir ki büyükşehirlere aktarıldığı kanaatini uyandırabilecek bazı görev sıralamaları aslında tutarlı olmayıp ortada mutlak bir görev aktarımı değil ilgili Bakanlıkla işbirliği içinde hizmetin yürütülmesini öngören bir düzenleme söz konusudur. Bu tespit geçerlidir. Çünkü artık dünyamız “küçülmüştür” ve bu küçülen dünyada hizmetlerin “merkezi hizmet” mi yoksa “mahalli hizmet” mi oldukları değerlendirmesi anlamını gittikçe kaybetmekte, onun yerini olsa olsa hizmetlerin onlardan yararlananlara en yakın birimlerce görülmesi anlayışı almaktadır ki bu en yakın birim bir mahalli idare birimi olabileceği gibi bir merkezi idare birimi de olabilir.¹¹⁶

3-Meclis kararlarının kesinleşmesi başlıklı 14. madde de kesinleşen belediye meclisi kararları hakkında, hukuka aykırılık görüşü halinde, hem büyükşehir belediye başkanına hem de ardından mülki idare amiri olarak valiye idari yargıya başvurma hakkı tanınmaktadır. Böylece mülki idare amirinin idari vesayet yetkisi köklü bir değişikliğe uğratılmaktadır. Bu yaklaşım valinin merkezi idare bürokrasisinin temsilcisi olduğu anlayışından kaynaklanmaktadır. Oysa vali aynı zamanda devletin temsilcisidir. Bu sıfatla durumu Cumhurbaşkanının durumuna benzer. Nasıl Cumhurbaşkanı TBMM'nin kabul ettiği bir kanunu, tutarlı gerekçelerle, meclise, bir daha görüşülmek üzere geri gönderebiliyorsa vali de büyükşehir belediye meclisinin aldığı bir kararı makul gerekçelerle, bir kere daha görüşülmek üzere belediye başkanlığına iade edebilmeliydi. Özellikle ülkemizin etnik-politik-sosyal şartları bunu gerektirir idi. Kaldı ki idari yargı yolu zaman alan, usuli esasları fazla olan bir yoldur. Dolayısıyla bu yolla ulaşılabilecek sonuç çok kere zaman kaybettirici bir sonuç olacaktır.

¹¹⁶ Başkent Üniversitesi İletişim Fakültesi Öğretim Üyelerinden Prof. Dr. Nuri TORTOP, İller ve Belediyeler Dergisi'nin Temmuz-Ağustos 2004 aylarına ait 690. sayısında yayımlanmış YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİĞİN AMACI başlıklı yazısını şu tespitle sonuçlandırmaktadır. “*Yerel idarelerin geleneksel olarak gördükleri hizmetler bazı ülkelerde özellikle son yıllarda sınırlama yoluna gidilmiş ve bazı hizmetler bizzat devlet tarafından üstlenilmiştir.*”

Ayrıca belirtelim ki gerek belediye başkanına, gerekse valiye tanınan yetkinin sadece “hukuka aykırılık” gerekçesi ile sınırlı tutulması eksiktir, hatalıdır. Belediye meclisinden geçen kararlardan bazıları hukuka uygun fakat belediyenin, halkın, ülkenin çıkarına açıkça aykırı olabilir. Bu nedenle idari yargıya başvurma yetkisinin sınırları daha geniş tutulsa isabetli olurdu.

4-Kanununun 18. maddesi büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkilerini sıralamaktadır. Bu yetkiler ve görevler insan takatini zorlar niteliktedir. Özellikle bu kanuna komisyonlarda eklenmiş ve genel kurulca da kabul edilmiş Geçici 2. madde ile sağlanmış “şişkinlik” ten sonra herhangi bir büyükşehir belediye başkanının hizmet yükü temsil yükünü çok çok aşmış bulunmaktadır. Zaman içinde bu görevlerde mümkün olabilecek azalmanın sağlanması gerekecektir

5-Kanununun 20. maddesinde Büyükşehir belediye başkanına, nüfusu 2 milyonu geçen yerlerde 10, diğerinde 5 danışman görevlendirme (çalıştırma) yetkisi tanınmaktadır.

Danışmanlarda en az 4 yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmak şartından başka şart aranmamaktadır. Bu şart yanında danışmanların farklı eğitim branşlarında ihtisas sahibi olmaları gereği eklenseydi iyi olurdu. Çünkü maddede yer alan içeriği ile belediye başkanlarına tanınan danışman atama yetkisi kolayca “eş, dost, akraba...” atamasına dönüşebilecek bir yetki niteliği taşımaktadır. Maddeye, danışmanların gerektiğinde bir kurul halinde çalıştırılabilecekleri konusunda da bir ekleme yapılırdı daha iyi olabilirdi.

6-Personel istihdamı ile ilgili 22. maddede, 1 inci fıkrada personel atamasının belediye başkanınca yapılması öngörülmektedir. Böylece Başbakanlık Personel Başkanlığı-İçişleri Bakanlığı üçlüsünün aşırı merkezîyetçi vesayetinin uzaklaşmaktadır. Ancak bu atamanın Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) sonucunda aday olma hakkını kazanmış olanlar arasından olup olmayacağı açık değildir. Bu hususun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Ayrıca bentte yapılacak atamalardan belediye meclisinin ilk toplantısında bilgilendirilmesi de istenmektedir. Ancak uygulamada bu atamanın ve bilgilendirmenin meclisin onayını gerektirip gerektirmeyeceği yolunda tereddütlere meydan vermemesi için “Bu bilgilendirme atamayı meclisin onaylama yetkisi bulunduğu anlamına gelmez” şeklinde bir açıklamanın fıkraya eklenmesi uygun olur.

Büyükşehir belediyesine tanınan geniş görev-yetki ve hizmet anlayışına paralel olarak buralarda çalışacak personele de bazı mali ayrıcalıklar sağlanması ve böylece kalifiye elemanların bu belediyelerde görev almaya heveslendirilmesi de öngörülmektedir. Doğal olarak bu madde ile getirilen atama ve istihdam sistemi bazı keyfi uygulamalara da zemin hazırlar niteliktedir ki bu durum yetki sahibi belediye başkanları için hem olumlu, hem olumsuz bazı sonuçlar doğurabilir.

7-Kanununun 23. maddesi büyükşehir belediyelerinin gelir kaynaklarını belirtmektedir. Yüklenen geniş görev ve hizmetler nedeniyle büyükşehir (ve bağlı) belediyelerinin gelirlerinin artırılmasını amaçlayan her düzenleme önemlidir. Umulan odur ki, getirilen gelir düzeninin ihtiyaca cevap verebilir.

8-Büyükşehir belediye bütçesine ilişkin 25 inci maddede, sonradan bir önceki fıkrada, büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebileceği ve Danıştay'ca 30 gün içinde karara bağlanacağı yolunda bir hüküm yer almaktadır. Ancak bu hükmün uygulamada nasıl bir sonuç vereceği merak edilmeğe değer. Çünkü Danıştay dairelerinin çalışma sisteminde yer alan inceleme-görüşme ve karara bağlamanın zaman alıcı akışı içinde itirazın 30 gün içinde karara bağlanması hemen hemen mümkün değildir.

9-Kanunun "Şirket kurulması" başlıklı 26 ncı maddesine göre büyükşehir belediyesine çok geniş bir hareket serbestisi tanınmaktadır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun kısıtlayıcı, şekilci kayıtlarına tabi olmaksızın girişim ve kararlarda bulunmak imkanı çok rahatlatıcı olmakla beraber, iyi niyetten uzaklaşabilecek tasarruflarda da görevi kötüye kullanmalarda "hukuksal kılıf" sağlama sakıncasını taşımaktadır.

Nitekim maddenin Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu'ndan geçmiş metninde "Belediye başkanı, genel sekreter ve diğer üst belediye yöneticileri, bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar." hükmü varken kanunun meclis genel kurulundaki görüşmeleri sırasında verilen ve kabul edilen önergelerle aksine söz konusu görevlilerin şirket organlarında görev alabilmeleri kabul edilmiştir.

10-Kanunun belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon başlıklı 27 nci maddesi kanunun en önemli düzenleyici hükümlerindedir. Bu sayede büyükşehir belediyesi ile ilçe veya ilk kademe belediye yönetimleri arasında uyumlu bir işbirliğinin gerçekleşmesi mümkün olacaktır. Şu kadar ki bu sonucun alınması seçimle gelmiş taraf belediye başkanlarının farklı siyasi

partilerden olmaları halinde kişisel eğilimlerini yanlış yönlendirmemelerine büyük ölçüde bağlıdır.

Maddenin sondan bir önceki fıkrasında büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarının belediye başkanının onayı ile, birbirlerinin nakit ihtiyacını ödünç olarak karşılayabilecekleri hakkında hüküm yer almaktadır. Uygulamada sakınca yaratabilecek bir hükümdür. Belediye başkanının tutumuna bağlı olarak bu gibi kuruluşlardan çok verimli çalışanların parasal varlıkları istismar edilebilir. Böyle nakit aktarmaları ödünç alıp verme şeklinde değil de yıl sonu bilançolarına göre gelir fazlasının ihtiyaçlı belediye bütçesine transfer edilmesi şeklinde olursa belki daha uygun olabilir.

11-Kanunun Plan-Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında verilen önergelerle tasarıya eklenen ve Meclis Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında Ana Muhalefet Partisi'nin sert eleştirilerine de konu olan Geçici 2. madde ile kanunun genel gerekçesinde açıklanan makul değerlendirmelere aykırı düşen düzenlemeler yapılmıştır. Şöyle ki:

Bu madde ile Kanun'un 5. maddesinde yer alan sınır tespiti ve 6. maddesinde düzenlenen büyükşehir katılmaya ilişkin esaslardan farklı hükümlerle büyükşehirlerimizi etraflarındaki belde ve köyleri "yutan" bir büyük sözde mahalli idare kuruluşu haline getirmektedir. Maddeye göre, İstanbul ve Kocaeli ilinde İstanbul ve İzmit büyükşehirlerinin görev ve yetki alanı tüm il alanını ve diğer büyük şehirlerde valilik binası merkez kabul edilerek yarıçapı 20-30-50 km olan bir alanı kapsayacak şekilde genişletilmektedir. Bu düzenleme, hem hukuka hem de fiili hizmet yapma şartlarına aykırıdır. Hukuka aykırıdır, çünkü anayasamıza göre mülki idare, il, ilçe esasına dayanır. Devlet il ve ilçelerde İl İdaresi Kanunu'nun öngördüğü bir yapılanma ve yönetim düzeni içindedir ve bir mahalli idare olarak belediyeler

(büyükşehir de olsalar) ancak bu yapılanma içinde görev ve yetki üstlenebilirler. Kaldı ki Anayasamızın 127'nci maddesinde tanımlanan mahalli idarelerin varlık nedeni "mahalli müşterek ihtiyaçları" karşılamaktır. Oysa belirtilen düzenleme ile çok genişleyen büyükşehirlerimizin görmeye yönelecekleri hizmetler bu tanımın dışına çıkan hizmetler olmakta, "hemşehri" kavramı anlamını kaybetmektedir. Bu durum kanunun genel gerekçesinde ve bazı madde gerekçelerinde dayanak yapılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümleri ile de çelişir nitelik göstermektedir.

Madde fiili hizmet yapma şartlarına da aykırıdır. Çünkü bilinen bir gerçektir ki 3030 sayılı Kanuna göre teşekkül eden ve görev üstlenen belediyelerimiz bazı büyükşehirlerimizde, ana hizmetleri yeterince karşılayamamakta idiler. Oysa şimdi çok genişleyen alanda "mahalli-müşterek hizmet" olma özelliğini de taşımayan birçok hizmetleri de karşılama çabasına girmek durumunda kalacaklardır. Ve genişleyen hizmetlerin koordinasyonu kadar karar organı olacak belediye meclislerinin siyasal oluşumu ve sayısal üye büyüklükleri görevleri yürütmeye ciddi zorluklar çıkaracak, hizmet verimliliği ve etkinliği kaybolacaktır.¹¹⁷

Sonuç olarak denebilir ki 5216 sayılı Kanunda sıralanmış bulunan görev ve yetkilerde muhtemeldir ki bir süre sonra bazı değişiklikler olabilir, olacaktır da. İleride yapılabilme ihtimali olan değişikliklere bir öneri getirmek gerekirse eğer, artık yaşadığımız çağın gereklerine ayak uydurma zamanı gelmiştir, bu anlamda artık internet yerel yönetim yaşamına da girmelidir. Yaşadığımız çağın bilgi iletişim çağı olduğu fikrinden hareketle, ilgili yasalarda e-yönetişim konsepti içeriği ve hedefleri net olarak tanımlanmak suretiyle yer almalı yerel yönetimlere açık sorumluluklar yüklenmelidir.

¹¹⁷ Fethi AYTAÇ : "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Ana Esasları ve Uygulamada Karşılaşılması Muhtemel Bazı Sorunlar" <http://www.kontder.org.tr/Makaleler/Makaleler.asp> , Erişim tarihi : 28.05.2006, 2-7

Önceden belirlenen bir süre içinde kademeli olarak yerel hizmetlerin tamamının etkileşimli bir şekilde elektronik ortama aktarılması istenmelidir.¹¹⁸

Yıllarca çıkması için mücadele edilen ve birçok demokratik açılımlar içeren Belediye Kanununun ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun yürürlüğe girmiş olması çok sevindirici bir gelişmedir. Yukarıda sıralanan eksiklikler giderilemez ve çözümlenemez değildir. Yasaların uygulamadaki başarısı yine uygulamadan doğan eksikliklerin giderilmesine bağlıdır. Belki zaman ilerledikçe başka eksikliklerle de karşılaşılacaktır, ancak önemli olan yasa koyucunun buna kulak vermesi ve konunun gereğini yapmasıdır. Bunlar yapılırsa yasalar uzun soluklu olacaktır.¹¹⁹

Belediyelerin yaşadıkları sorunları; mali kaynak yetersizliği, insan kaynakları, kent içi ulaşım, alt-yapı, çevre, ölçek, örgütlenme, şehirleşme gecekondulaşma gibi başlıklar halinde sıralamak mümkündür. Bu sorunların üstesinden gelebilmek için kaynak ve finansman problemlerinin çözümlenmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlere görev ve yetki devri yapılmış ve bunlara ilişkin yasalar yürürlüğe girmiştir. Ancak bu kadar görev ve yetki devredilmesine rağmen kaynak aktarımı ile ilgili bir düzenleme henüz yapılamamıştır. Kaynak devrine ilişkin çalışmaların biran önce tamamlanarak TBMM'nin gündemine alınması gerekmektedir. Gelir düzeyi yetersiz, hizmet alanı geniş belediyelere diğerlerinden farklı, tamamlayıcı ve denkleştirici mali yardımlar yapılmalıdır. Aksi takdirde yapılan diğer yasal düzenlemeler çok da anlamlı olmayacaktır.¹²⁰

¹¹⁸ Ramazan ALTINOK : “Yerel Yönetim Reform Düzenlemelerinde e-Yerel Yönetimler”, İdarecinin Sesi Dergisi, 19, 112 (Eylül-Ekim 2005), 40-42

¹¹⁹ Balamir GÜNDOĞDU : “Beklenen Belediye Yasaları”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10, 7, (Temmuz 2005), 11-15

¹²⁰ Nuri TORTOP : “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler”, Amme İdaresi Dergisi, 18,4, (Aralık 1985), 11

Yeni yasaların ana felsefesi yerel yönetimlerin güçlendirilmesidir. Şimdiye kadar merkezi yönetim tarafından kullanılan yetkilerin kısmen de olsa yerel yönetimlere devredilmiş olması ülkenin demokratik geleceği açısından ümit verici olarak değerlendirilebilir.¹²¹ Ancak bu düzenleme yapılırken, belediyelerin ve veya il özel idarelerinin yeni bürokratik kurumlara dönüşmesi tehlikesi de dikkate alınmalıdır. Merkezi idarenin hastalıklarının yerel idarelere devri ve onların da işlemez kılınması ihtimali dikkate alınmalıdır. İdareler arası görev taksimatında Türkiye'nin hassasiyetleri, gelenekleri dikkate alınmak zorundadır. Aksi halde kağıt üzerinde yapılan reformların Türk kamu yönetiminin bünyesine uymama ihtimali bulunmaktadır.¹²²

Yerel yönetimler alanında yapılmaya çalışılan bu yerele ağırlık vermeye ilişkin reform çalışmaları aslında, her şeyden önce, iki zıt kutubu oluşturan federal devlet ile üniter devlet modeli arasında yapılacak bir tercih sorunudur. Türkiye Cumhuriyeti devleti, Fransa gibi, kurulduğundan beri üniter devlet modelini benimsemiştir. Bu devlet yapısı modeli, kaçınılmaz olarak, merkezi yönetimin üstünlüğü ve fakat merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasında bir dengenin varlığına yaslanır. Diğer bir ifadeyle, bu model, merkezi yönetim ana eksenini üzerinde inşasını gerçekleştirerek yerinden yönetim ve yetki genişliği gibi hukuksal kurum ve araçlarla işleyişini gerçekleştirmektedir. Böylece üniter yapının kaçınılmaz olarak getirdiği merkezden yönetimin katılığı bir ölçüde yumuşatılmış olmakta ve idare cihazının işleyişine rahatlık sağlanmaktadır. Buna karşılık, federal yapılı

¹²¹ Yılmaz ARSLAN : “ Kamuda Yeniden Yapılanma Kapsamında Hazırlanan Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Tasarısının Değerlendirilmesi”, İdarecinin Sesi Dergisi, 18,107, (Kasım-Aralık 2004), 32-38 ; Mustafa PAMUKÇUOĞLU : “Mahalli İdarelerde Hızla Değişen Mevzuata Dair Öz Eleştiriler, Uyum Sürecinde Karşılaşılan Sıkıntılar Ve Çözüm Önerileri”, Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi, 11, 4, (Nisan 2006), 26-27

¹²² Kemal GÖRMEZ : “Türkiye Öncelikle Reform Yapma Anlayışında Reform Yapmalıdır”, İdarecinin Sesi Dergisi, 19, 108,(Ocak-Şubat 2005), 32-33 ; Fevzi ULUĞ : “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, Amme İdaresi Dergisi, 37, 1, (Mart 2004), 21-27

devletler ise, birlik ve bütünlüklerini koruyabilmek için merkezi federal yapıyı güçlendirici yönde düzenlemelere ve kurumlara başvurmuşlardır. Diğer bir ifadeyle, süreç içerisinde, üniter yapıli devletler merkezi yapılarını yumuşatma yönünde bir evrim geçirmişken; federal yapıli devletler ise, tam tersine merkezi yapıyı güçlendirme yönünde bir evrim geçirmişlerdir. Ülkemizde yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen reform, bu itibarla, dünyadaki genel gelişim seyrine uygun düşmekle birlikte; anayasaya uygunluğu tartışmalıdır. Bu durumda yapılması gereken, kuşkusuz gerçekleştirilen yasal düzenlemelerden geri adım atılması değil; Fransa'da yapıldığı gibi, anayasayı bunlara engel teşkil etmeyecek şekilde yeniden gözden geçirmek ve değiştirmek olmalıdır. Zaten ülkemizin taraf olduğu ve 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı Kanun'la onaylanması uygun bulunan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" da, yerel yönetimler alanında bu yönde bir gelişim ve değişimi gerekli kılmaktadır.¹²³

¹²³ Gürsel KAPLAN : a.g.m., 89-90

KAYNAKÇA

AKALIN, Güneri. “Yerel Yönetimlerde İktisadi Teşebbüslerin Özelleştirilmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 3, 6 (Kasım 1994).

AKKOÇ, Yavuz Selim. “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet ve Denetleme II”, İdarecinin Sesi Dergisi, 19, 112 (Eylül-Ekim 2005).

AKTAN, Tahir. “Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, 7, 2 (Haziran 1974).

ALTINOK, Ramazan. “Yerel Yönetim Reform Düzenlemelerinde e-Yerel Yönetimler”, İdarecinin Sesi Dergisi, 19, 112 (Eylül-Ekim 2005).

ARSLAN, Yılmaz. “ Kamuda Yeniden Yapılanma Kapsamında Hazırlanan Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Tasarısının Değerlendirilmesi”, İdarecinin Sesi Dergisi, 18,107 (Kasım-Aralık 2004).

AYTAÇ, Fethi. “Bazı Belediyelerimizin Hazırlamakla Yükümlü Oldukları Stratejik Plan Üzerine Düşünceler”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi,10,8 (Ağustos 2005).

AYTAÇ, Fethi. “Belediyelerin İç ve Dış Denetimi Üzerine Düşünceler”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 11, 2 (Şubat 2006).

AYTAÇ, Fethi. “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun Ana Esasları ve Uygulamada Karşılaşılması Muhtemel Bazı Sorunlar”, <http://www.kontder.org.tr/Makaleler/Makaleler.asp> , Erişim Tarihi : 01.07.2006

AZAKLI, Sedat - ÖZGÜR, Hüseyin. “Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1:Reform, Ankara, 2005.

BelediyeŞirketleri,<http://www.ankarabel.gov.tr/birim.asp?kategori=035&birimkategori=018&altbirim=018>, Erişim Tarihi: 01.07.2006

BOR, Salih – ULUSOY, Salih. Belediyelerin ve Özel İdarelerin Şirketleri Hakkında İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği İnceleme-Araştırma Raporu, Ankara, 1998.

BOZLAĞAN, Recep. Yerel Yönetimlerin Özelleştirilmesi ve Bağcılar Belediyesi Özelleştirme Uygulamaları, İstanbul, 1997 (Yüksek Lisans Tezi).

BOZOĞLU, Osman. “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Getirdikleri...”,<http://www.kontder.org.tr/Makaleler/Makaleler.asp>, Erişim tarihi : 28.05.2006

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği,
<http://mahalli-idareler.gov.tr>, Erişim Tarihi: 30.06.2006

Büyük Şehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği,
<http://mahalli-idareler.gov.tr> , Erişim Tarihi: 30.06.2006

CAN, Hüseyin. “Türk İdare Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimler ve Yeni Mahalli İdare Kanunlarının Getirdiği Sistem”,
http://www.yerelnet.org.tr/mevzuat/makale_01.php , Erişim Tarihi:
25.05.2006

CEYLAN, Ali – VERGİLİEL, Elek : “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme”, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını (Bursa 1989).

COŞKUN, Bayram. “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme” Türk İdare Dergisi, 77, 448 (Eylül 2005).

ÇUKURÇAYIR, M. Akif. “Türkiye’de Büyükşehir Yönetiminin Gelişimi” S.Ü.Karaman İ.İ.B.F. Dergisi, 1,1 (Konya 1998).

DEDEOĞLU, Erdoğan. “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle Getirilen Yeni Düzenleme Uyarınca Belediyelerde Çalışan Memurlara İkramiye Ödemesi Yapılabilecek”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi,10, 2 (Şubat 2005).

DİLBİRLİĞİ, Muhterem. “Belediye Şirketleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 4, 2 (Mart 1995).

DOĞANYİĞİT, Sadettin. Açıklamalı-Sorun Çözümlü Belediye Kanunu Ve Büyükşehir Belediye Kanunu. Ankara, 2005.

DOĞANYİĞİT, Sadettin - GÜVENDİ, İrfan. Emsal Yargı Kararları Işığında Belediye Sorunları Rehberi. Ankara, 2002.

DÖNMEZ, Mustafa. Belediye Yönetimi. Ankara, 1999.

EKE, Ali Erkan. “Büyükşehir Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler”, Amme İdaresi Dergisi, 18, 4 (Aralık 1985).

ERYILMAZ, Muhsin : “Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslarla İlgili Genel Bir Değerlendirme”, Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi, 11, 6, (Haziran 2006).

GİRİTLİ, İsmet – PERTEV, Bilgen – AKGÜNER, Tayfun : İdare Hukuku. İstanbul, 2006.

GÖRMEZ, Kemal. “Türkiye Öncelikle Reform Yapma Anlayışında Reform Yapmalıdır”, İdarecinin Sesi Dergisi, 19, 108 (Ocak-Şubat 2005).

GÖZÜBÜYÜK, Şeref. Türkiye'nin Yönetim Yapısı. Ankara, 2004.

GÖZÜBÜYÜK Şeref ve Turgut TAN. İdare Hukuku I Genel Esaslar. Ankara, 2006.

GÜLER, Birgül A. "Avrupa Birliği ve Kamu Reformları", İdarecinin Sesi Dergisi, 19,108 (Ocak-Şubat 2005).

GÜNDOĞDU, Balamir. "Beklenen Belediye Yasaları", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10, 7 (Temmuz 2005).

GÜNGÖR, Hayrettin : "5393 ve 5216 sayılı Kanunlara Göre Belediye Encümeni Toplantı ve Kararları", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10, 10 (Ekim 2005).

GÜNEŞ, Hamza. Belediye İşletmeleri ve İktisadi Teşebbüsleri. Ankara, 2000 (Devlet Personel Dairesi Başkanlığı Uzmanlık Tezi)

GÜNEŞ, Hamza. "Belediye Şirketleri", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10, 7 (Temmuz 2005).

GÜRDOĞAN, Nazif. "Türkiye'de Yerel Yönetimlere Genel Bir Bakış", İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler. İstanbul, 1996.

İSBİR, Eyüp G. Şehirleşme ve Meseleleri. Ankara, 1991.

KALABALIK, Halil. Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama. Ankara, 2005.

KAPLAN, Gürsel. “Yeni Yasal Düzenlemeler Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2 (2005)

KARAKOYUN, İlhan. “Yeni Belediye Kanunu ve Hemşehri Hukuku”, İdarecinin Sesi Dergisi, 19,108 (Ocak-Şubat 2005).

KARAMAN Toprak, Zerrin. “2004 Tarihli 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda Büyük Londra Yönetimi Kanunu Etkisi(1999) ve Yapısal Analiz”, <http://geocities.com/yereldemokrasi/londra.html>., Erişim Tarihi: 29.06.2006.

KARAMAN Toprak, Zerrin. Kent Yönetimi ve Politikası. İzmir, 1995.

KARATEPE, Şükrü. İdare Hukuku. İzmir, 1993

Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi. Ankara, 1992.

KELEŞ, Ruşen. "Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi", Amme İdaresi Dergisi, 18, 2 (Haziran 1985).

KELEŞ, Ruşen. Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul, 1998.

KELEŞ Ruşen. Kentbilim Terimleri Sözlüğü. Ankara, 1998.

KELEŞ, Ruşen. Kentleşme Politikası. Ankara, 2002.

KELEŞ, Ruşen ve Fehmi YAVUZ. Yerel Yönetimler. Ankara, 1989.

KERİMOĞLU, Baki. "Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Kaynak Paylaşımı", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10, 7 (Temmuz 2005).

Mahalli İdare Yasa Tasarıları Üzerine,
http://www.tesev.org.tr/mik_tasarilar.doc, Erişim tarihi:28.05.2006.

ÖNAL, Hüseyin ve Alim BARUT. Belediyelerin Kurduğu Katıldığı Kurup Kapattığı Şirketler Hakkında İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği İnceleme-Araştırma Raporu. Ankara,1993.

ÖNER, Şerif. Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi. Ankara, 2006.

ÖNER, Şerif ve Uğur YILDIRIM. "2001 Mahalli İdareler Tasarısı ve 2003 Taslağında Belediye Yönetimleri: Katılımcı Demokrasi ve Açıklık Açısından İncelenmesi", DEÜ SBE Dergisi, 6, 1 (Mart 2004).

ÖZHAN, Hasan. "İl Özel İdarelerinin Kurduğu, Katıldığı ve Kapattığı Şirketlerin Bölgesel ve Ekonomik Açından İncelenmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2, 4 (Temmuz 1993).

ÖZKAN, Ahmet. "Belediye Başkanı Ve Meclis Üyelerinin Görüşmelere Katılamayacağı Durumlar", Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi, 11, 5 (Mayıs 2006).

PAMUKÇUOĞLU, Mustafa. "Mahalli İdarelerde Hızla Değişen Mevzuata Dair Öz Eleştiriler, Uyum Sürecinde Karşılaşılan Sıkıntılar Ve Çözüm Önerileri", Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi, 11, 4 (Nisan 2006).

SÖKMEN, Cevdet. "Belediyelerde Çalışan Geçici İşçiler Sınava Tabi Tutulmadan Daimi İşçi Kadrolarına Atanabilir mi?", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 11, 6 (Haziran 2006).

TAMER, Mustafa. "Belediyelerde Performans Yönetimi-I", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi,10,11 (Kasım 2005).

TAMER, Mustafa. "Belediyelerde Performans Yönetimi-II", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi,10,12 (Aralık 2005).

TEKİN, Tahir. “Son Düzenlemeler Işığında Belediyelerin Arsa, Konut, İşyeri Üretimi, Tahsisi, Satışı ve Kiralama İşleri”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi,10,10 (Ekim 2005).

TEKİN, Tahir. “Belediye Sınırları İçerisinde Yolcu Taşıyan Ticari Araçlara Tahditli Plaka Uygulamaları ve 5393 Sayılı Kanun Karşısındaki Durum”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi,10,11 (Kasım 2005).

TOPRAK, Erkan ve Yavuz Selim AKKOÇ. “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet ve Denetleme”, İdarecinin Sesi Dergisi,19, 111 (Temmuz-Ağustos 2005).

TORTOP, Nuri. “Çeşitli Ülkelerde Mahalli İdarelerde Çalışan Personelin Görevleri, Statüleri Ve Eğitimleri”, Amme İdaresi Dergisi, 16, 2 (Haziran 1983).

TORTOP, Nuri. “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler”, Amme İdaresi Dergisi,18, 4 (Aralık 1985).

TORTOP, Nuri. Mahalli İdareler. Ankara, 1988.

TUNCER, Ali Hikmet. “Performans Yönetimi ve Denetimi Uygulaması”, İdarecinin Sesi Dergisi, 20, 114 (Ocak-Şubat 2006).

TÜRKMEN, Ali. Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi ve Gelişimi. Konya, 2002 (Yüksek Lisans Tezi)

ULUĞ, Fevzi. “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, Amme İdaresi Dergisi, 37, 1 (Mart 2004).

ULUSOY, Ahmet ve Tekin AYDEMİR. Mahalli İdareler: Teori Uygulama Maliye. Ankara, 2006.

ÜSTE, Rabia Bahar. “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme”, Türk İdare Dergisi, 1, 448 (Eylül 2005).

YILDIRIM, Ramazan. İdare Hukuku Dersleri I. Konya, 2005.

YÜCEL, Selahattin. “Belediye Başkanlarının Hak ve Yetkileri”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10,1 (Ocak 2005).

ZÜLÜFLÜ, Hafize. “Yeni Mevzuat Işığında Belediyelerin Trafikle İlgili Görev ve Yetkileri”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 11, 2 (Şubat 2006).

ZÜLÜFLÜ, Hafize. “Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçerisinde Açılacak Olan İşyerlerinin Ruhsatlandırılması ve Denetlenmesi”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 10,1 (Ocak 2005).

ÖZET

[ÜNSAL, Nefise Tülay].[Büyükşehir Belediyesi], [Master Tezi], Ankara, [2007]

“Büyükşehir Belediyesi” başlığını taşıyan tezimiz üç ana bölüm ve alt bölümlerden oluşmaktadır. Birinci bölümde, genel olarak büyükşehir belediyesini ortaya çıkaran nedenler, büyükşehir belediyesinin Türkiye’deki gelişimi ve büyükşehir belediyesi mevzuatının değişim sürecine değinilip, yeni getirilen yasanın eski düzenlemeyle karşılaştırılması yapılarak, büyükşehir yönetim modelini oluşturan kurumlar ve bunları yapılandıran yasal çerçeve anlatılmıştır. İkinci bölümde, yine karşılaştırmalı bir şekilde büyükşehir belediye teşkilatı, personeli, bütçesi ve belediyeler ile olan ilişkilerinden bahsedilmiştir. Üçüncü bölümde ise karşılaştırmalı şekilde büyükşehir belediyelerinin görevleri - yetkileri ve merkezi idareyle olan ilişkileri incelenerek, tezimizin esas konusu olan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun getirdikleri, uygulamada karşılaşılması muhtemel bazı sorunlar ve çözüm önerileriyle birlikte ele alınarak, eleştirilere de değinilerek bir değerlendirme yapılmış ve tezimize son verilmiştir. Tüm dünyada yaşanan hızlı nüfus artışı ve buna bağlı olarak ortaya çıkan aşırı şehirleşme ülkemizin de tanık olduğu en önemli olgulardandır. Dünya nüfusunun hızla artması ve bunların büyük kısmının yaşamını şehirlerde sürdürmeyi tercih etmesi 1950’lerden bu yana şehirleşme sorununa bir de büyükşehirler veya metropoller sorununu eklemiştir. Bu nedenlerle, ülkemizde yıllarca çıkması için mücadele edilen ve birçok demokratik açılımlar içeren Belediye Kanunu’nun ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun yürürlüğe girmiş olması çok iyi bir gelişmedir. Yeni yasaların ana felsefesi yerel yönetimlerin güçlendirilmesidir. Şimdiye kadar merkezi yönetim tarafından kullanılan yetkilerin kısmen de olsa yerel yönetimlere devredilmiş olması ülkenin demokratik geleceği açısından ümit verici olarak değerlendirilebilir. Ancak bu düzenleme yapılırken, belediyelerin ve veya il özel idarelerinin yeni bürokratik kurumlara dönüşmesi tehlikesi, merkezi idarenin hastalıklarının yerel idarelere devri ve onların da işlemez kılınması ihtimali dikkate alınmalıdır. İdareler arası görev taksimatında Türkiye’nin hassasiyetleri, gelenekleri de

göz ardı edilmemelidir. Aksi halde kağıt üzerinde yapılan reformların Türk kamu yönetiminin bünyesine uymama ve ciddi sorunlara neden olma ihtimali hiç de küçümsenemez.

Anahtar Sözcükler

1. Büyükşehir
2. Kamu
3. Belediye
4. Belediye Meclisi
5. Belediye Encümeni

ABSTRACT

[ÜNSAL, Nefise Tülay].[Metropolitan Municipality], [Master], Ankara, [2007]

Our thesis titled “Metropolitan Municipality” is composed of three main section and subsections. In the first section it is mentioned generally that the reasons which bring out the metropolitan municipality and the improvement of Metropolitan Municipality in Turkey and the changing process in the legislation of metropolitan municipality and the new law is compared with the old arrangement and it is defined that the associations which form the metropolitan municipality model and the legal framework which configure these associations. In the second section it is mentioned about the metropolitan municipality organization, staff, budget and their relations with municipalities comparatively. In the third section the tasks and authorizations of metropolitan municipalities and their relations with central administration are studied and an evaluation is made by the discussing the bringing of Metropolitan Municipality Law No:5216 which is the main subject of our thesis, the possible problems which can arise in the implementation and resolution advisories together with the criticisms and the thesis is concluded. The rapid population increase and the excessive urbanization in relation with this are the most important phenomenon that Turkey witnesses. Due to the rapid increase in the world population and as most of the population prefer to live in cities, the problem of metropolitan cities or metropolises has arisen in addition to the problem of urbanization since 1950s. Therefore, it is an important development that Municipality Law and Metropolitan Municipality Law has come into force which has been fought to come into force for years and include many democratic expansion. The main philosophy of new laws is to strengthen the local administrations. It can be seen promising in terms of democratic future of the country that the authorizations which was used by central administrations until now has been passed to local administration partially. However, while this arrangement is being done, it must be considered about the danger of turning municipalities and/or special

provincial administration into new bureaucratic institutions and passing of the illness of the central administration to the local administration and the possibility of non-functioning of the local administrations. While distributing the tasks between the administrations, Turkey's sensitivities and traditions should be taken into consideration. Otherwise, it is not underestimated that the reforms done on the paper have the possibility of not conforming to the Turkish public administration and causing severe problems.

Key Words

1. Metropolis
2. Public
3. Municipality
4. Municipality Council
5. Municipality Committee