

T.C.

ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YEREL YÖNETİMLERİN GÜÇLENDİRİLMESİ VE SON
DÖNEMLERDE YAPILAN YETKİ DEVİRLERİ’NİN AVRUPA
YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI (AYYÖŞ) AÇISINDAN
ELE ALINMASI

Ejder SARIÇİÇEK

BOLU

2010

Abant İzzet Baysal Üniversitesi,

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne

Ejder SARIÇİÇEK tarafından hazırlanan ve 09.04.2010 tarihinde savunulan “YEREL YÖNETİMLERİN GÜÇLENDİRİLMESİ VE SON DÖNEMLERDE YAPILAN YETKİ DEVİRLERİ’NİN AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI (AYYÖŞ) AÇISINDAN ELE ALINMASI” başlıklı bu çalışma jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Programında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir

Tez Danışmanı	Yrd. Doç. Dr. Fethi KILIÇ (AİBÜ)	(imza)
Üye	Yrd. Doç. Dr. Saadet AYDEN (.....)	(imza)
Üye	Yrd. Doç. Dr. Ruziye COP (AİBÜ)	(imza)
Üye	 (.....)	(imza)
Üye	 (.....)	(imza)

ONAY:

Bu tez, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu’nca belirlenen yukarıdaki jüri üyeleri tarafından uygun görülmüş ve Yönetim Kurulu’nun kararıyla kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Gönül ÜLKER

Enstitü Müdürü

TEŞEKKÜR

Bu tez çalışması boyunca bilgi birikimi ile bana yol gösteren danışmanım, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı öğretim üyesi sayın Yrd. Doç. Dr. Fethi KILIÇ' a teşekkürlerimi sunarım.

ÖZET

YEREL YÖNETİMLERİN GÜÇLENDİRİLMESİ VE SON DÖNEMLERDE YAPILAN YETKİ DEVİRLERİ’NİN AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI (AYYÖŞ) AÇISINDAN ELE ALINMASI

SARIÇİÇEK, Ejder

Abant İzzet Baysal Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Yrd. Doç Dr. Fethi KILIÇ

Ülkemizde, yerel yönetimlerin kuruluşu ve bu birimlere merkezi idarenin görev ve yetki devri aynı zamanda Türk Demokrasisinin tarihi gelişimi olarak da ele alınabilir.

Osmanlı imparatorluğundaki yerel yönetim yapısı Türkiye Cumhuriyetinin ilk dönemine kadar zaman içinde değişiklik göstermekle birlikte özel idare, belediye ve muhtarlık olarak varlığını sürdürmüştür. Osmanlı İmparatorluğunda yerel yönetimler Batıdaki gibi kendine özgü şartların gereği olarak ortaya çıkmadığı gibi, Batılılaşma uğruna özellikle de Fransa’daki yapı İmparatorluğun başkentinde uygulanmaya konulmuştur. Bu yönetimlere verilen yetki ve görevlere bakıldığında ise merkezi idarenin yürütmesi gereken bazı hizmetlerin merkezi idare adına yürütülmesinden ibaret olduğu görülmektedir. Bu anlayış Cumhuriyet döneminde çıkarılan yerel yönetim düzenlemeleri için de söz konusudur. Yine, İmparatorluk döneminde olduğu gibi günümüzde de Batılılaşma, yeni adıyla Avrupa Birliği üyeliği için Yerel Yönetimler alanında, Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen ve üye ülkeler tarafından da kabulü istenen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ilkeleri doğrultusunda yeni düzenlemeler eksik olmakla birlikte yapılmıştır.

Anahtar sözcükler: Yerel Yönetimler, Merkezi İdare, AYYÖŞ

ABSTRACT

STRENGTHENİNG OF LOCAL GOVERNMENTS (ADMINISTRATIONS) AND
HANDLING TRANSFER OF AUTHORITY MADE IN LATEST PERIODS IN
TERMS OF EUROPEAN LOCAL GOVERNMENT AUTONOMY CONDITIONS

SARIÇİÇEK, Ejder

University of Abant İzzet Baysal

Institute Of Social Science

Public Administration Department

Supervisor: Yrd. Doç Dr. Fethi KILIÇ

In our country, units of local government institutions and the transfer of functions and powers of the central administration can be adressed as being the historical development of Turkish democracy.

Although structure of local government of the Republic of Turkey in the Otoman Empire until the first period varies over time, private administrations, municipalities and communes continued. The local government in the Otoman Empire didn't arise from its own terms like in the West but for the sake of Westernization, they were established in France, capital of the empire of structure. As to powers and duties given to this administration, some services to be conducted by the central administration have been executed in the name of the central authorities. This understanding of local government during the Republic area, persists for the local administration amendments. Again, during the imperial period as Today Westernization, with its new name, European Union membership for Local Government accepted in the Council of Europe and adopted by the member states, the European Local Government Autonomy Charter principles have been completed in line of these principle in spite of some missing chapters.

Key words: local government, central administration, European Union.

İÇİNDEKİLER

İÇ KAPAK	
ONAY	i
TEŞEKKÜR	ii
ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER	v
GİRİŞ	1
BÖLÜM I	
1. Kuramsal Temeller Ve İlgili Literatür	8
1.1. Yerel Yönetim Ve Özerklik Kavramı	8
1.1.1. Yerel Yönetim Kavramı	8
1.1.2. Yerel Özerklik Tanımı	11
1.2. Türk Yerel Yönetim Sisteminin Tarihi Gelişimi	13
1.2.1. İl Özel İdarelerinin Tarihi Gelişimi	15
1.2.2. Belediye İdaresinin Tarihi Gelişim	18
1.2.3. Köyler	21
1.3. Yerel Yönetimleri Güçlendirme Çalışmalarının Gerekleri	23

1.3.1. Yerel Özerkliğin Gereklilik Nedenleri	23
1.3.1.1. Mehtap Projesi	25
1.3.1.2. İç Düzen Projesi	26
1.3.1.3. İdarenin yeniden Düzenlenmesi; İlkeler ve Öneriler	26
1.3.1.4. Yerel Yönetim Bakanlığı Uygulaması	27
1.3.1.5. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)	27
1.3.1.6. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Çalışmaları	27
1.3.1.7. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün Çalışmaları	28
1.3.1.8. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın Yetki Devri İle İlgili İnceleme Ve Araştırma Raporu	28

BÖLÜM II

2.1. 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNUN GETİRDİKLERİ	30
2.1.1. İl Özel İdaresinin Görev Alanları	30
2.1.2. İl Özel İdaresi Yönetim Organları	31
2.1.3. İl Özel İdaresinin Başlı Olarak Vali	31
2.1.4. İl Genel Meclisi	32
2.1.5. İl (Daimi) Encümeni	34
2.1.6. İl Özel İdaresinin Örgüt Yapısı	35
2.1.7. İl Özel İdarelerinde Denetim	36

2.1.8. İl Özel İdaresinin Özerkliği	37
2.1.9. İl Özel İdaresinin Mali Yapısı	39

BÖLÜM III

5272 SAYILI BELEDİYE KANUNUNUN GETİRDİKLERİ

3.1. Yasal Çerçeve ve Temel Yaklaşımlar	41
3.2. 5272’de Bilgi Edinme Hakkı ve Kurumsal Açıklık	42
3.3. 5272’de Kurumsal İşleyiş Katılım	45
3.4. 5272 Sayılı Belediye Kanununu	47
3.4.1. Amaç ve Tanımlar: İdari ve Mali Özerklik	47
3.4.2. Mahalle Yönetimi	48
3.4.3. Belde Adının Değiştirilmesi ve Mahalle Kurulması	50
3.4.4. Hemşehri Hukuku	51
3.4.5. Belediye Meclisi Toplantısı	52
3.4.6. Meclis Gündemi	54
3.4.7. Meclis Kararlarının Kesinleşmesi	54
3.4.8. İhtisas Komisyonları	55
3.4.9. Denetim Komisyonu	58
3.4.10. Stratejik Plan ve Performans Planı	60
3.4.11. Acil Durum Planlaması	60
3.4.12. Belediyelerin Denetimi	62

3.4.13. Faaliyet Raporu	64
3.4.14. Hizmetlerde Aksama	65
3.4.15. Arsa ve Konut Üretimi ile Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı	66
3.4.16. Diğer Kuruluşlarla İlişkiler ve Kent Konseyi	68
3.4.17. Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım	72

BÖLÜM IV

4.1. Büyükşehir Belediye Reformu	75
4.2. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Gelişimi	76
4.3. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Ve Görevleri	77
4.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu	77
4.3.2. Büyükşehir Belediyelerinin Sınırları	80
4.3.3. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri	83
4.4. Büyükşehir Belediyelerinin İdari Yapısı	84
4.4.1. Büyükşehir Belediyesinin Organları	84
4.4.2. Büyükşehir Belediye Meclisi (BBM)	85
4.4.3. Büyükşehir Belediye Encümeni (BBE)	89
4.4.4. Büyükşehir Belediye Başkanı	89
4.4.5. Başkan Vekili ve Genel Sekreter	91
4.4.6. Personel	92
4.5. Büyükşehir Belediyelerinde Yönetimler Arası İlişkiler	93

4.5.1. Merkezi Yönetimle İlişkiler	93
------------------------------------	----

4.5.2. Alt Kademe Belediyelerle İlişkiler	95
---	----

BÖLÜM V

Sonuçlar Ve Tartışma	101
----------------------	-----

KAYNAKLAR	123
-----------	-----

ÖZGEÇMİŞ

GİRİŞ

Modern anlamda yönetim kavramı yönetim yapımıza Tanzimat sonrası girmiştir. Daha önceki dönemlerde sivil yapısı baskın olan lonca ve vakıflar, yerel nitelikli hizmetlerin yürütülmesinde etkili olmuşlardır, denilebilir. Dolayısıyla Batı'daki anlamıyla Türkiye'de köklü bir yerel yönetim geleneği oluşmamıştır. Belli bir bölgede yaşayan halk için yönetimin önemi kendilerinin günlük yaşantılarında ihtiyaç hissettikleri hizmetlerin yerine getirilmesidir. Bu hizmetler yürütülürken halkın katılımı, hizmetlerin sunumu ve verimli olması açısından önemlidir. Kamu yönetiminde yerel yönetim uygulamasının yaygınlaşmasının altında yatan sebeplere bakıldığında, karar alma sorumluluğunun alt birimlerle paylaşılmasının istenmesi, alt birimlerden gelen politik taleplerin yerinden karşılanması, yerel özerkliğin önemsenmesi, merkezi idarenin artan iş yükü karşısında yeterli cevap verememesi, birçok karar alma mekanizmalarının yerel şartlara ve politikalara uyarlanmasının daha kolay olacağı düşüncesinin yaygınlaşması gibi konular gelmektedir (Ekinci, 2003:117).

Modern dünyadaki çoğu ülkede, yerel yönetimlerin önemi ve vazgeçilmez bir yönetim birimi olduğu kabul edilmektedir. Bir ülkenin demokratikleşme düzeyini belirlemede, yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği ölçü alınmakta ve demokratikleşme düzeyini belirlemede etkililiği kadar da yerel hizmetlerin sunumunda verimlilik ve etkinlik açısından da önemli bir gösterge sayılmaktadır (Eryılmaz, 2008:131).

Günümüzde bir taraftan küreselleşme süreci hızla yaşanırken, aynı zamanda yerelleşme eğilimlerinin güçlendiği görülmektedir. Küreselleşme eğiliminin merkeziyetçi yapılanmasına karşı yerelleşme süreci tarihsel, kültürel ve fiziksel yerel nitelikteki hizmetleri yeniden organize ederek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın yaratılmasına katkıda bulunmaktadır. Gelişmeler göstermektedir ki, merkezi yönetim sisteminden yerel yönetim sistemine geçiş hızlanmaktadır (Yomralıoğlu ve Çelik, 1999). Yerinden yönetimlere ağırlık verilmesinin bir başka nedeni de kamu hizmetlerinde yerellik (subsidiarite) ilkesinin yaygınlaşmasıdır (Ekinci, 2003:118).

Ülkemizde uzun süredir merkezi ve yerel yönetimlerde reform tartışmasının yaşandığı bilinen bir gerçektir. Bu çerçevede özellikle yerel yönetimlerde yeniden yapılanma, yetki ve görev değişimi önemli bir şekilde ön plana çıkmıştır. Ancak her türlü değişim her ülkenin kendi özel şartları içinde gerçekleşmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı bırakılarak, yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetişim gibi uygulama yöntemleri ve çözüm önerileri sunulmakta, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, vatandaş odaklılık, etkinlik, verimlilik ve hukuka bağlılık gibi konular önem kazanmaktadır (Eken, 2005:1). Son dönemlerde bu konularda birçok çalışmanın yapıldığı ve bu konularda kurumsal yapıların meydana getirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Reformdan bahsedildiğinde merkezi ve yerel yönetimler her zaman konunun içinde olacaktır. İdari reformun gerçekleştirilmesi için birçok yasanın hazırlanması zorunlu olmaktadır. Ülkemizdeki yerel yönetimler reformu neticesinde bu alandaki temel yasal metinler bütünüyle değişmiştir. Yasal değişikliklerin bazı tercihlere bağlı olarak yapıldığı göz önüne alınırsa, bu tercihler doğrultusunda şekilleneceği de tabiidir. Bu kapsamda yeni yerel yönetimler mevzuatının temel niteliklerinin ne türden bir tercih yaptığı önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet sunumuna ilişkin sorunlarının giderilmesinin yanında Türkiye'nin de taraf olduğu uluslararası metinlerde yer alan demokratik, katılımcı, şeffaf yerel yönetimin kurumsallaştırılmasına yönelik ilkelerin varlığı bu konuda açınımların kurumsal yapıya taşınmasını gerektirmiştir. Türkiye uluslararası yapının bir parçası olmasının ve AB eksenli pek çok açılımı kurumsal yapılarına uyarlama çabasını yerel yönetim mevzuatı içinde sergilemiştir. Bu konuda uzun zamandır çalışılan ve pek çok hükümetin gündeminde yer alan yerel yönetim reformu çerçevesinde yeni Belediye Kanunları çıkarılmıştır.

Avrupa Konseyinin Avrupa Antlaşmaları serisinin 122. sırasında yer alan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ), 15 Ekim 1985'te Strasbourg'da hazırlanmıştır. Avrupa Konseyinin bunu hazırlama amacının yer aldığı ŞART'ın önsözünde; vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının olduğu,

yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğu ve gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağı vurgulanmaktadır.

ŞART'ta, Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetim anlayışının temel bir uzlaşma belgesi olarak ortaya çıktığı görülmekte ve bu nedenle de bir çok paragrafında ulusal anayasa ve yasalara atıfta bulunularak üye devletlere esneklik tanınmaktadır. ŞART'ın hükümleri Avrupa Birliği tarafından da tamamen benimsenerek kabul edilmiştir.

Toplam 18 maddeden oluşan ŞART'ın 1'inci maddesine göre ülkeler 12 maddede belirtilen şekil ve ölçüde, 2-11'inci maddelerin hangi hükümlerini kabul edeceklerini belirleme yetkisine sahiptirler. Ayrıca, ülkeler ŞART'ın uygulanmayacağı toprakları varsa bildirmek zorundadırlar.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, bu çalışmanın yapıldığı zamana kadar Avrupa Konseyine üye 46 ülkenin 41'i tarafından yürürlüğe konulmuştur. 2 ülke (Fransa ve Sırbistan) imzalamış fakat onaylamamış, 3 ülke ise (Andorra, Monaco ve San Marino) şartı imzalamamıştır.

Almanya, Avusturya, Kıbrıs, Danimarka, İspanya, Finlandiya, Yunanistan, İzlanda, İtalya, Liechtenstein, Luksemburg, Malta, Norveç, Hollanda, Portekiz ve İsveç ile birlikte Türkiye ŞART'ı ilk imzalayan ve parlamentosunda onaylayan Avrupa Konseyi üyelerinden biridir. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 21.11.1988'de imzalamış; 21.5.1991 tarih ve 20877 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun ile onaylamış, 03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazetede yayımlamış ve 1.4.1993 tarihinde yürürlüğe koymuştur. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 12'nci maddesinin birinci paragrafına göre kendini aşağıdaki madde ve paragraflarla bağlı saymıştır:

- Madde 2
- Madde 3, paragraf 1 ve 2
- Madde 4, paragraf 1, 2, 3, 4 ve 5

- Madde 5
- Madde 6, paragraf 2
- Madde 7, paragraf 1 ve 2
- Madde 8, paragraf 1 ve 2
- Madde 9, paragraf 1, 2, 3, 5 ve 8
- Madde 10, paragraf 1.

Ancak, Avrupa Birliği yerel yönetimlerle ilgili olarak Türkiye'yi ele aldığında sadece kabul etmiş olduğu maddelerle değil, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının tamamından sorumlu tutmakta ve buna göre değerlendirmede bulunmaktadır.

Bu çalışmanın içeriğinin daha iyi anlaşılması için araştırmanın konusu, önemi, denencesi, amacı, sayıtları, sınırlılıkları, yöntemi, bilgi toplama ve işlenmesi hakkında özet bilgiler verilmiştir.

Araştırmanın Konusu :

Bu çalışmada yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla son dönemlerde yasal düzenlemelerle gerçekleştirilen yetki devirlerinin genel bir değerlendirilmesi yapılmıştır. Özellikle Türkiye tarafından 21.11.1988 tarihinde Strasbourg'da imzalanan ve 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı Kanunla bazı maddelerinin onaylanması uygun bulunan "Özerklik Şartı" 31.05.1963 tarih ve 244 sayılı Kanunun 3'üncü ve 5'inci maddelerine göre Bakanlar Kurulunca 06.08.1992 tarihinde 92/3398 sayı ile kararlaştırılan anlaşma uyarınca yerel yönetimlere devredilen yetkiler üzerinde durulmaktadır.

Araştırmanın Önemi:

Son dönemde yapılan yasal değişiklikler ile meydana gelen yetki devirlerinin Yerel Yönetimler Özerklik Şartında öngörülen kurallara uyulup uyulmadığının ortaya konularak Türkiye'de yerel hizmetlerin yerel makamlarca ne ölçüde yerine getirildiğinin belirlenmesi açısından önemli bir çalışmadır. Bundan sonra yapılacak çalışmalara bir temel teşkil etmesi açısından da ayrı bir önem taşımaktadır.

Araştırmanın Denencesi:

Bu araştırmanın denencesi:“Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla yasal düzenlemelerle son dönemlerde gerçekleştirilen yetki devirlerinin ortaya koyduğu durum, Yerel Yönetimler zerklik şartının gereklerini tam olarak sağlayamamıştır”.

Araştırmanın Amacı:

Bu araştırmanın temel amacı; yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla son dönemlerde yapılan yasal değişiklikler ile yerel yönetimlere devredilen yetkilerin Yerel Yönetimler zerklik şartı’nın kurallarına ne ölçüde uygun olduğunun ortaya konulmasıdır.

Burada, Türkiye tarafından kabul edilen AYYş maddeleri ışığında yapılan mevzuat değişikliklerinin irdelenmesi amaçlanmıştır.

Araştırmanın Sayıltıları:

Bu araştırmada Türk Yerel Yönetim Sistemi’nin son yasal düzenlemelerle katılımcı yönetim modeline daha da yaklaştığı değerlendirilmektedir. Yine yerel yönetimler içerisinde İl zel İdareleri ve Belediyeler üzerinde daha fonksiyonel olmaları nedeniyle ağırlıklı olarak durulurken, Köy sistemimizin AYYş ile bağlantısının kurulmasının zor olduğu görülmüştür.

Araştırmanın Sınırlılıkları:

Bu araştırmada yalnızca son dönemlerde yapılan yerel yönetimlerle ilgili yasal değişikliklerin sonucu gerçekleşen yetki devirlerinin Yerel Yönetimler zerklik şartına uygunluğu ve demokratikleşme yolunda elde edilen kazanımlar açısından ele alınmıştır.

Araştırmanın Yöntemi:

Araştırmada betimsel ve tarihsel yöntemler kullanılmıştır. Bu araştırmada literatür taraması, mevzuat karşılaştırması ve gözlem teknikleri kullanılmıştır.

Araştırma konusu olan Türkiye’de kısaca yerel yönetimlerin var olan durumu incelenmiştir. Öncelikle konu ile ilgili yayımlanmış eserlerin kaynak taraması yapılmıştır.

Araştırmanın Bilgi Toplama ve İşleme Yöntemi

Bu araştırmanın denencesi, temel alınarak araştırmacının yerel yönetimlere devredilen yetkilerin düzenlendiği yasalar, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda incelenmiştir.

Bu araştırmada bağımlı değişken “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” ve karşılaştırma yapmak amacıyla “son dönemde yapılan yasal değişiklikler” ele alınmıştır. Bunun yanında, araştırmacı 20 yıldır yürüttüğü mülki idare amirliği mesleği gereği yerel yönetimlerle yakından çalışması nedeniyle bu süre içerisindeki gözlemlerinden de istifade etmiştir.

BÖLÜM I

1. KURAMSAL TEMELLER VE İLGİLİ LİTERATÜR

Bu bölümde çalışmanın kuramsal temelleri ile ilgili literatür verilmiştir.

1.1. Yerel Yönetim ve Özerklik Kavramı

Bu kısımda yerel yönetim ve yerel özerklik kavramları verilmiştir.

1.1.1. Yerel Yönetim Kavramı

Yönetim biliminde yerel yönetim kavramını yetki genişliği ve yerinden yönetim kavramı içerisinde ele almak mümkündür. Yetki genişliği, merkezdeki bir kuruluşun bazı yetkilerini kendisine bağlı taşra kuruluşlarına devretmesini içermektedir. Konumuzla asıl ilgili olan yerel yönetim ise, yasalarca konulan ve kendine özgü idari, asli yapısı olan ve tüzel kişiliğe sahip bir yönetim organıdır (Keleş, 1998:17).

Bu çalışmada kullanılan anlamıyla yerel yönetimler; topluluk olarak yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş anayasal kuruluşlardır. "Yerel yönetimler belirli bir coğrafi alanda yaşayan, yerel topluluğun bireylerine kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklik den yararlanan kamu tüzel kişileridir" tanımlaması yapılmaktadır (TÜSİAD,1992). Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği belgelerinde yerel yönetimlere ilişkin evrensel nitelikler olarak belirtilen ve tanımlamada yer alan bu ortak özellikler sıralanmaktadır.

Bu tanımlar temelde 19. yüzyılda Batı Avrupa'da yaşanan gelişmeler üzerine yapılmıştır. Bu nedenle yapılan tanımlama, evrensel geçerliliği olan bir

kavramın tanımı değil; Batı tipi yerel yönetim kurumunu anlatan bir tanımdır. Yerel yönetimlerin gelişimi, belirli tarihsel sürecin sonunda gerçekleşmiştir. Bu süreçte ülkeler farklı aşamalarda bulunuyor olabilirler. Tüm bunların yanında evrensel geçerliliğin salt kurumsal boyut ile sınırlandırılması Batı dışındaki sosyo-ekonomik sistem ve pratiğinin kapsanması önünde ciddi bir engel gibi görünmektedir (Güler,1993).

Yerel yönetim kavramının daha iyi anlaşılması için öncelikle devlet kavramının incelenmesi gerekebilir. Devlet, insanların toplum yaşamında oluşturdukları önemli bir örgütlenme biçimidir ve siyasal bir organizasyondur. Devletin temel amacı, ulusal sınırlar içerisinde yaşayan insanların ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamaktır (Nadaroğlu,1994:3). Buna bağlı olarak devleti dar ve geniş anlamda tanımlamak mümkündür. Dar anlamda devlet, kamu tüzel kişilerinin yalnızca merkezi ve siyasal nitelikte olanlarını kapsamaktadır. Bu anlamda yerel yönetimler bu kapsam içinde yer almazlar. Geniş anlamda devlet, örgütlü kamu gücünün bütünü ya da kamu tüzel kişilerinin hepsini içermektedir. Yerel yönetimler bu kapsam içinde ele alınabilirler.

Devleti diğer örgütlerden ayıran en temel özellikleri ise devletin en geniş hacimli örgütlenme biçimine sahip olması, ileri düzeyde bir işbölümü sonucu devletin faaliyetlerinin gerçekleşmesi ve tüm bunları yapabilecek meşru güce/erke sahip olmasıdır. Devletin bu meşru erki elinde bulundurması ise egemenlik kavramı ile tanımlanmaktadır. Devlet, hem sosyal bir gerçeklik hem de tarihsel bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Devlet, insanlık tarihinin belli aşamalarında ortaya çıkmıştır. Tarihin değişik devirlerinde devletin tanımlanmasında farklılıkların bulunması, devletin tarihsel bir gerçeklik olmasından kaynaklanmaktadır. Günümüz çağdaş devlet tanımı, bu tarihsel süreç içerisinde bugünkü anlamını kazanmıştır. Şehir devleti ya da site olarak adlandırılan “Polis” Eski Yunan’da günümüzdeki devletin adıdır. Polis, sınırları belli bir toprak üzerinde kurulmuş siyasal, sosyal, askeri ve ekonomik bir bütün olarak karşımıza çıkmaktadır. Sınırları içerisinde bir yada birden fazla şehri ve bu şehrin etrafında uzanan kırsal bölgeyi kapsamaktadır. M.Ö. V. yüzyılda Atina’da

yaşayan sofistlere göre devlet insan yapısı olup, insanların güven içerisinde yaşayabilmeleri, az zahmetle çok iş başarabilmeleri için aralarında anlaşarak kurdukları bir kurumdur (Görmez, 1992:28). Platon'un görüşüne göre toplumun oluşum nedeni, insanlar arasındaki işbirliği yapma zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. İşbölümü ve uzmanlaşma toplumu giderek büyötmüştür. Bu işbölümü beraberinde sınıfları getirmiştir. Toplumda iki tür sınıf ortaya çıkmıştır: üretenler ile toplumu koruyan ve yönetenler.

Sosyal, siyasal, ekonomik ve yasal düzeni belirleyen sistem Ortaçağda feodalitedir. Feodal düzende toprak, sosyal yapıyı belirleyen en önemli etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Toprağı elinde bulunduranlar aynı zamanda siyasal iktidarın da sahibi olmaktadır. J.Bodin'in tanımında devlet, birçok ailenin ve onların ortak mallarının egemen güç tarafından yönetilmesidir. Hobbes'a göre devletin varlık nedeni barış ve güvenliğin sağlanması, adaletin eşit dağılımı, muhtaç durumda olanlara yardım etmek ve toplumun mutluluğu için gerekli yasaları yapmaktır. J.J. Rousseau toplumsal sözleşme sonucunda sözleşmeye katılan kişilerin varlığı dışında sözleşme ile manevi ve kollektif bir gücün oluştuğunu, bu kollektif kişiliğin ise devlet olduğunu söyler. Saint Simon ise devletin siyasal ve hukuki kurumun ötesinde ekonomik bir kurum olduğunu ileri sürer. Marx'a göre sınıflara bölünmüş bir toplumda devlet, ekonomik bakımdan egemen olan sınıfın siyasal gücünü ifade etmektedir (Görmez, 1992:32).

Tarihsel süreçte, devlet tanımında görölen bütün bu farklılıklara rağmen hangi yönetim sisteminde olursa olsun, devletin yönetim kademeleri hiyerarşik bir şekilde düzenlenmiştir. Merkezi yönetim örgütü, devlet tüzel kişiliğı adına yönetilen işleri yerine getiren bir örgütlenme biçimini oluşturmaktadır. Buradaki geniş anlamıyla merkezi yönetim, bir ülkenin siyasal, yasal ve yönetsel açılardan merkezden yönetilmesini ifade eder. Siyasal bir örgüt olan devletin merkezi idareyi kurmasının başlıca nedeni ise "herhangi bir ülkede yaşayan insanların ortak nitelikteki iç ve dış güvenlik, adalet, toplumsal refah ve kalkınmanın sağlanması, sosyal güvenliğin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi gibi amaçlardan" kaynaklanır (Nadaroğlu,1994:3-15). Bütün bunların gerçekleştirilmesi için her ülkede yönetim görevi ve sorumluluğı merkezi (genel) yönetim ve yerel yönetim olmak üzere iki ayrı otorite ve örgüt

arasında paylaştırılmıştır. Bu çalışmada ele alınan yerel yönetimler böyle bir yapı içerisinde tarihi, sosyal, hukuksal ve siyasi faktörlerin etkisi altında biçimlendiği göz önünde tutulmalıdır.

Genelde, yerel yönetimler merkezi devletle yerel halk arasında bir ara kuruluş, alt bir merkezi yönetim birimi, yerel hizmet kurumu ve kendi kendini yöneten özerk topluluk gibi değişik yaklaşım ve tanımlar açısından ele alınmıştır. Günümüzde yerel yönetimler bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Gittikçe artan dinamizmini, içinde bulundukları toplumsal, ekonomik ve politik sistemlerden almakta ve bu sistemlerle olan yoğun etkileşimi nedeniyle de değişikliklere uğramaktadır.

1.1.2. Yerel Özerklik Tanımı

Tortop (1996:12) özerkliği: “Kurumların kendi öz sorumlulukları altında kendi hizmetlerini düzenleme hakkıdır.” şeklinde tanımlar. Bir başka tanımla özerklik: “Yerel yönetimlerin, kendi beldelerindeki ihtiyaçları gidermek için kendi organları ile karar alabilmesi ve uygulama hakkına sahip olmasını gerektirir” (Yüksel, 2005).

Keleş (1998:17-20) yerel özerkliğin başlıca iki anlamı olduğunu söyler: Birincisi, yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin özerkliğidir; ikincisi ise, yerel halkın özerkliğidir. Bu iki anlamda özerkliğin sonuçları şunlardır:

Tüzel kişiliğin özerkliği anlamında;

- a) Merkezin ve yerel yönetimin birimlerinin ayrı ayrı işlevlerinin bulunması,
- b) Yerel yönetimin, mali durumunu güçlendirici mali önlemlerin alınması,
- c) Merkezin yerel yönetim birimleri üzerindeki denetiminin sınırlı ölçülere indirilmesidir.

İkinci tür anlamı olan yerel halkın özerkliği ise;

- a) Yerel birimlerin etkinlik alanlarını yerel organların belirlemesi,
- b) Yerel yönetimin, merkezi yönetimden ziyade, o yerel topluluğu oluşturan halk tarafından denetlenmesidir.

Özerklik, araştırma konusuyla ilgili olarak yerel yönetimlerin kendi sorumlulukları kapsamında kendi hizmetlerini düzenleme hakkıdır. Ancak, bu hizmetler ülke çıkarları doğrultusunda kullanılan hizmetlerdir. Ayrıca bu, yerel yönetimlerin, yerel ihtiyaçları gidermek için kendi organları ile karar alabilmesini ve uygulama hakkına sahip olmasını gerektirir. Başka bir ifadeyle yerel yönetimlerin özerkliği, görev alanlarıyla ilgili karar almayı, bağımsız karar organlarını oluşturabilmeyi ve mali özerkliği gerektirir (Yüksel, 2005). Özerkliğin sınırları anayasa ve kanunlarla çizilmektedir. Bu sınırları aşan özerklik hakkı, kötüye kullanılabilir ve bu durumda çok daha kötü sonuçlar doğurabilir. Toplumsal yararın yerini kişisel menfaatler alır. Kamu gücü ve imkanları, çeşitli kişi ve gruplara dağıtılmak suretiyle, kurumlar, çok daha fazla zarar görebilir (Tortop, 1996:12).

Özerk yerel yönetim düşüncesinin altında yatan en temel felsefe, halkın kendi kendini yönetmesidir (Yüksel, 2005). Bu durumda, özerklik, demokrasinin bir ürünüdür. Murie (aktaran; Yüksel, 2005): “Yerel özerklik, demokrasinin kendisidir.” der. Buna göre; özerklik sayesinde insan, kendini daha gerçekçi bir biçimde ortaya koyabilir ve nasıl yönetileceğine karar verebilir. Halkın kendi kendini yönetimi ancak, merkezi yönetimin etkisinden uzak olması, kendine özgü organları seçmesi, bu organların karar verebilmesi, kararlarını uygulayabilmesi, kendine özgü gelir kaynaklarının bulunması, ayrı bir bütçenin olması ve bu kaynakları gerekli yerlere kullanabilmesiyle olur. Bütün bunların gerçekleşmesi için en temel şart ise, her şeyden önce yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olmasını gerektirir (Yüksel, 2005).

Yerel yönetimlerde yaşanan sorunlar ve uluslararası düzeyde yönetime ilişkin kaydedilen demokratik ve katılımcı açılımlara bağlı olarak yerel yönetimlerden ve ilgili unsurlardan gelen talepler çerçevesinde ülkemizde bu

yöndeki çalışmalara özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından sonra hız verilmiştir. Örneğin, 8. BYKP'de : “Açıklık, demokratik hukuk devleti anlayışı çağdaş devlet yönetiminin vazgeçilmez unsurları.” (YYÖİKR, 2001:115) olarak tanımlanmıştır.

1.2. Türk Yerel Yönetim Sisteminin Tarihi Gelişimi

Bu bölümde il özel idareleri ile belediyeler ve köylerin tarihi gelişimi verilmiştir. Türkiye'deki özel idare ve belediye tarihi bu çalışmanın sınırları dışına taşması bakımından çok derinlemesine incelenmemiş ancak konuya giriş açısından kısaca değinilmiştir.

Türkiye'de anayasal düzenleme bakımından yerel yönetim birimleri “İl Özel İdaresi, Belediyeler ve Köyler” olarak düzenlenmiştir. Yerel yönetim birimlerinin gelişimi de Türkiye'nin batılılaşma tarihi ile yakından ilgilidir.

Türkiye, batılı anlamda köklü ve derin bir yerel yönetim deneyimine sahip olamamıştır. Batıda yerel yönetimler 12. yüzyıldan bu yana bir gelişim gösterirken, Türkiye'de yerel yönetim olgusu Osmanlı'nın son dönemlerinde -19. yüzyıldan bu yana - gelişen bir kurumdur (Sütlüoğlu, 2003:1-5).

Türk siyasi tarihinde siyasi idarenin merkeziliğini, bütünlüğünü korumak ve güçlendirmek yönetim sisteminde esas alınmıştır. Doğal olarak uygulamalar da bu doğrultuda gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle merkezi idarenin gücünü azaltacak gelişmelere pek sıcak bakılmamıştır. Bu türden anlayışın tarihi temellerine baktığımızda “meşru muhalefet” kavramının Tanzimata kadar Osmanlı Devleti yönetim anlayışı içinde yer bulamayışının büyük etken olduğu söylenebilir.

Yerel yönetimlerin Türk yönetim sistemi içinde yer almasının nedeni, halkın taleplerinden dolayı değil, daha çok batılı devletlerin baskısı ve içerde bulunan azınlıkların istekleri sonucu olmasıdır (Sütlüoğlu, 2003:1-5). Yerel yönetim kurumları batılılaşmanın bir gereği olarak diğer kamu yönetimi organları gibi Fransa'dan alınmıştır.

İlk aşamada Türkiye'de yerel yönetimlerin temel amacı; merkezi yönetime

yardımcı bir birim olması ve merkezi yönetimin yerelin desteğini alarak asayişin sağlanması, vergilerin toplanması, hizmetlerin daha iyi yürütülmesidir. Gerçek anlamda halkın temsil edilmesi ve yönetime katılması amacıyla kurulmuş birimler değildir.

1.2.1. İl Özel İdarelerinin Tarihi Gelişimi

Türkiye’de batı tarzında yeni kurumların oluşması özellikle Tanzimat ve Islahat Fermanlarını izleyen dönemlerde ortaya çıkmıştır. Bugünkü yerel yönetimlerin yapısına temel olması bakımından, ülkemizdeki yerel yönetimlerin gelişmesini de Tanzimat Fermanını izleyen süreçte ortaya çıkan gelişmelerle ele almamız mümkündür.

Tanzimat Fermanı, Gülhane’de okunduğundan tarihimizde Gülhane Hatt-ı Hümayunu olarak da adlandırılmaktadır. Bu fermanın ilanı, Yılmaz Öztuna (1983, C7:24)’ya göre “imparatorluğun radikal bir yenileşme devresine girmesi” olarak vasıflandırır. Bu hadiseyi izleyen Islahat Fermanı ise Ortaylı (1974:34)’ya göre “Osmanlı İmparatorluğu’nun Avrupa devletleri arasına girmesinin bedelidir.”

Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimatı izleyen süreçte, önce Muhassıllık Meclisleri daha sonra da Memleket Meclisleri olarak ortaya çıkan mahalli oluşumların ülkemizdeki ilk yerel yönetim fikrine temel oluşturduğu savunulmaktadır. Böylece halkın idareye fiili katılımının sağlanmasına dönük bir gelenek oluşmaya başlamış ve bu tür uygulamalar özellikle yerel yönetim anlayışının ortaya çıkmasına katkıda bulunmuştur denilebilir. Bu meclislerin üyeleri o yörenin ileri gelenleri arasından seçimle geldiği için, mahalli bir meclis olma özelliğine sahiptir. Bu sistemde ön seçmenler kura ile belirleniyor onlar da asıl meclis üyelerini seçiyorlardı (Ortaylı, 1974:15-20).

Özellikle il özel idarelerinin biçimlenmesi bakımından 1864 Vilayet Nizamnamesi’nin çok daha belirleyici olduğunu anımsatmakta yarar vardır. Bu nizamnamenin temel amacının; mahalinde belli işlerden sorumlu olacak idareyi belirleyerek, bazı külfetlere mahalli halkın katılımını temin etmek suretiyle, daha güçlü bir merkezi yönetimin tesisi amaçlandığı görülmektedir (Ortaylı, 1974:42). Bu

Nizamnameyi izleyen en temel düzenleme ise 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesidir. Bu gelişmeler sonucunda ortaya çıkan Vilayet-i Umumi Meclisleri, değişik statü ve süreçleri izleyerek il özel idarelerinde önemli bir organ olma özelliğini sürdürmüş ve günümüzde de il genel meclisi adıyla özel idarelerin seçimle gelen organı şeklinde devam etmiştir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde tasarlanan haliyle merkezi idareyi güçlendirmesi hedeflenen bu yapının, günümüzde yerel yönetimi temel alan bir niteliğe dönüştüğü görülmektedir.

Bugünkü il özel idarelerinin ilk başlangıcı, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile ortaya çıkan il genel meclisleridir (meclis-i umum-i vilayeti). Bu meclisler ikisi müslüman ve ikisi gayrimüslim olmak üzere, her sancaktan seçilerek gönderilen üyelerden oluşmaktaydı. Bu meclislerin başında vali bulunmaktaydı. Bu sistemle ülkenin idari bölümlenmesi “vilayet”, “sancak”, “kaza” ve “köy” olarak belirlenmiştir. Her bir idari kademedede mülki amirlerin başkanlığında idari meclisler oluşturulmuştur (Sütlüoğlu, 2003:8).

1913 tarihli kanun temel olarak il özel idarelerini merkezi idareye yardımcı kuruluşlar olarak ihdas etmiştir. Bu durum daha sonraki değişikliklerde de kabul edilmiş, il özel idareleri merkezi idarenin birer şubesi olarak işlev görmeye devam etmiştir. Bu düşüncenin bir sonucu olarak 100’den fazla kanun il özel idaresi ile ilgili hükümler içermiş ve bu birimlere çeşitli görev ve sorumluluklar yüklemiştir. Bu kanunların yarısından fazlası hala yürürlükte olup başka kurum ve kuruluşların da görev alanlarına giren sağlık, sosyal yardım, tarım ve hayvancılık, bayındırlık, eğitim, iktisat ve ticaret konularında il özel idarelerine bu kanunla iç içe girmiş görevler verilmiştir (Sütlüoğlu, 2003:10).

İl özel idareleri merkezi idare ile belediye ve köyler arasında bir “ara birim” niteliğinde görülmüş ve ona göre görev ve sorumluluklar düzenlenmiştir. Belediye ve köy idareleri belli bir yerleşim alanı içinde hizmet verdikleri halde il özel idareleri il sınırlarının tamamı için hizmet üretebilmektedirler.

İl özel idaresinin yanında merkezi idarenin taşra uzantısı il sistemi bulunmaktadır. Bu sistem, merkezi idarenin ildeki müdürlükler ve diğer örgütlenme

biçimleri şeklinde kurulmuş uzantıları olan hizmet birimleridir.

Anayasa'ya göre Türkiye, merkezi idare kuruluşları bakımından coğrafi durum, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. Buna göre merkezi idarenin taşra teşkilatlanması da ayrıca yapılandırılmıştır.

İl özel idarelerinin işlevlerinde zaman içinde zayıflama görülmüştür. Bu gerçeği, personel sayısındaki azalmaya bakarak da bu idarelerin işlevlerini büyük ölçüde yitirdiğini söylemek mümkündür. Gerçekten de il özel idarelerinde çalışan memur sayısı 1925 yılında 14762, 1946 yılında 18913, 1950 yılında 5148, 1969 yılında 5049, 1973 yılında 5201 ve 1980 yılında 5802 olarak tespit edilmiştir (Sütlüoğlu, 2003:11).

Türkiye'de çok partili döneme geçilinceye kadar yerel yönetimlere ayrılan bütçenin genel bütçe içindeki payı yaklaşık %20 idi. Bu ayrılan bütçe içinde İl özel idarelerinin payı yaklaşık %65, belediyelerin payı ise %35 idi. Ancak çok partili döneme geçildikten sonra yerel yönetimlere ayrılan bütçe içerisinde belediyelerin payı giderek artmış ve doğal olarak da il özel idarelerinin payı azalmıştır (Sütlüoğlu, 2003:11).

Bu oranın belediyeler lehine değişmesinde, belediyelerin sunmuş olduğu hizmetlerin sayısının ve kalitesinin artmasının yanında, o dönemde hükümette olan siyasal iktidarın yerel seçimlerdeki başarısının da etkili olduğu değerlendirilmektedir.

1970'li yıllarda yerel yönetimlere genel bütçeden ayrılan paylarda azalma olmuştur. 1980'li yıllarda yapılan bir takım iyileştirmeler sonucu belediyelere ayrılan paylarda artış gözlenirken il özel idarelerinin bütçeden aldığı paylar azalmaya devam etmiştir (Sütlüoğlu, 2003:11).

Bu durumun il özel idarelerinin valinin başkanlığında ve yerel bir birim olmaktan ziyade, merkezi yönetimin bir uzantısı gibi görülmesi, buna karşın daha demokratik ve siyasal ağırlığa sahip belediyelerin genel bütçe içindeki paylarını artırmaları ve yerel gelir olanaklarına kavuşmalarından kaynaklandığı söylenebilir.

1.2.2. Belediye İdaresinin Tarihi Gelişimi

Geleneksel Osmanlı yerel yönetiminde köy ve mahalle birimlerinin başlangıçtan beri varlığı herkesçe bilinmektedir. Gerek Selçuklu Devletinde, gerekse Osmanlı İmparatorluğunda başta vakıflar ve esnaf teşkilatı gibi sivil oluşumların belediye hizmetleri yaptığı bilinmektedir. Tanzimat'ın ilanına kadar kadıların, maiyetindeki görevlilerle, hem mahalli hem yargısal/kazai ve hem de idari görev yaptığını ifade etmek gerekir. O dönemde kadılar aynı zamanda esnafın belediyelere ait meselelerini çözmekle de görevliydi (Ergin, 1995:292).

Gelişen süreçte, değişik tarihlerdeki vilayet nizamnameleriyle daha çok yerel katılımın özendirildiği ve yönetime katılma kültürü oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. Böylece il ve belediye yerel yönetimlerinin ortaya çıkmasına imkan sağlayan adımlar da atılmıştır. İstanbul'da modern anlamda ilk belediye idaresi, İstanbul Şehremaneti adıyla 1854 yılında kurulmuştur. Kurulan bu belediye idaresinin başında merkezi hükümet tarafından tayin edilen bir yüksek memur bulunmaktadır. Bu belediye kurumunda, ileri gelen memurlardan ve esnaf temsilcilerinden oluşan; daha çok istişari görevleri olan bir şehremaneti meclisi de vardı. Yeni kurulan bu belediye idaresi için 1855 yılında 14 maddelik bir nizamname çıkartılmıştır. Bu nizamnamenin ikinci maddesinde; "Dersaadet'te bulunanların zaruri ihtiyaçlarının teminini kolaylaştırmak, esnafın düzenini sağlamak, şehir olmanın gerektirdiği intizam ve temizliği temin etmek" gibi görevler şehremanetine verilmektedir (Ortaylı, 1980:296).

Şehreminliği makamı, Osmanlılarda Tanzimat'a kadar sarayların bakım ve onarımıyla meşgul olan, bazı sarayların iaşesinden ve Haremi Humayun'un maaş ve masraflarından sorumlu önemli bir makam olarak kurulmuştur. Bu şehreminliği makamı, Tanzimat'ı izleyen süreçte kaldırılmış ve 1854'de İstanbul'a yeni belediye idaresi kurulmasıyla, belediye başkanı olarak tekrar ihdas edilmiştir. Bu unvan Cumhuriyetten sonra yerini belediye reisliğine/başkanlığına bırakmıştır (Pakalın, 1993:322).

Osmanlı döneminde ilk belediye uygulamaları, Altıncı Daire-i Belediye

adıyla İstanbul'un, Beyoğlu ve Galata semtinde görülmektedir. Bu ilk belediye uygulamasına Altıncı Belediye Dairesi denmesinin nedeni ise; örnek olarak alınan Paris Belediyesindeki uygulamada en başarılı belediye hizmetlerinin, Altıncı Belediye Dairesi olarak bilinen yerde verilmekte olmasıydı.

Altıncı Daire-i Belediyenin teşkili konusundaki tebliğde; İstanbul'un genel olarak 14 belediye dairesine ayrıldığı belirtilmektedir. Beyoğlu ve Galata semtlerinin gelir itibarıyla iyi durumda olduğu, buralarda iyi nitelikte binaların yer aldığı, bu yörelerde yaşayan halkın diğer ülkelerdeki belediye uygulamalarını da gördüğü ve faydasını idrak ettiği ifade edilerek; ilk belediye uygulamaların burada yapılmasının uygun olacağı belirtilmektedir. Düşünülen diğer belediye daireleri ise, buradaki örnek uygulamadan sonra, faaliyete geçirilecekti. Altıncı Daire-i Belediyenin başında atanmış bir memur bulunmaktaydı. (Ergin, 1995:1307-1308).

Altıncı Daire-i Belediye uygulamasından sonra, İstanbul'da belediye sayıları bazen artırılmış bazen de azaltılmıştır. Daha sonra, 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul için yirmi adet belediye idaresi kurulması hüküm altına alınmıştır (Ergin, 1995:1401) ancak; Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu savaş şartları ve gelir yetersizlikleri, bu belediyelerin hemen kurulup faaliyete geçmesi pek mümkün olmamıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı Devletinin İstanbul dışındaki, kentlerinde de belediye teşkilatının kurulmaya başladığı görülmektedir. (Ortaylı, 1980:296).

1912 yılında çıkarılan "Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu-u Muvakkatı" ile belediye dairesi kaldırıldı. Bunların yerine belediye şubeleri kuruldu. Şehremaneti meclisi yerine encümen oluşturulup daha merkeziyetçi bir nitelik gösteren bu kanun 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar devam etti (Sütlüoğlu, 2003:7-8).

Merkezde Büyükşehir belediyesi olan şehremaneti ile ona bağlı belediye daireleri ya da şubelerinden oluşan bu yapı içinde belediye hizmetleri yürütülmüştür. 1984 yılında kurulan Büyükşehir Belediyeleri o dönemdeki şehremaneti modelinin bir örneği sayılabilir (Sütlüoğlu, 2003:8).

Osmanlı dönemi belediye uygulamaları konusunda edinilen deneyimler Türkiye Cumhuriyeti'ne, Belediye Kanununu yaptırmış ve ideal bir belediye sistemi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Cumhuriyet İdaresinin yasalaştırdığı ilk önemli kanunlardan olan, 1580 sayılı Belediye Kanunu 74 yıl yürürlükte kalarak en etkili kanunlardan birisi olma özelliğini göstermiştir. Bu Kanun, dönemin şartlarına göre belediye yönetimine, medeni hayatın bütün gereklerini yerine getirecek bir misyon yüklemiştir. Bilindiği gibi, 1580 sayılı Belediye Kanunu 24.12.2004 tarihinde yerini 5272 sayılı Belediye Kanununa bırakmıştır. 5272 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesince 18.01.2005 tarih ve E:200/118, k:2005/8 sayılı kararı ile şekil yönünden iptal edilmiş ve bunun yerine şu anda yürürlükte bulunan 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu 13.07.2005 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

1.2.3. Köyler

Köy Kanunu'nun 1. maddesine göre nüfusu ikibin den aşağı yurtlara köy ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara kasaba ve yirmi binden çok nüfusu olanlara şehir denmektedir. Aynı kanunun 2. maddesinde cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte bir köy teşkil ederler denmektedir. Ayrıca aynı kanunun 7. maddesinde köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır ve buna şahsi manevi denir, denmektedir.

Türkiye'de muhtarlık adı altında ilk teşkilat 1829 yılında İstanbul'da Müslümanların yaşadığı bölgelerde “evvel” ve “sani” olmak üzere iki mahalle muhtarı seçilerek kurulmuştur (Sütlüoğlu, 2003:14). Reaya mahallelerinde ise Kocabaşılar ve Papazlar önceden olduğu gibi 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'ne kadar görevlerini sürdürmüşlerdir.

İstanbul dışında ilk defa muhtarlık 1833 yılında Kastamonu sancağında kurulmuştur. Sütlüoğlu (2003:14) bunu şöyle anlatır:

“Kastamonu sancağına bağlı Taşköprü Ayanı Hacı Ömer, çeşitli isimler

altında vergi toplayarak halka zulmetmiş, halkta anılan ayanı Kastamonu Mutesellini Dede Mustafa Ağa'ya şikayet etmiş. Dede Mustafa Ağa söz konusu ayanı görevden alarak yerine her mahallede halkın takdirini kazanmış kişilerden “muhtar-ı evvel” ve “muhtar-ı sani” adı ile iki muhtar seçmiş, mahallenin ileri gelenlerini birbirine kefil yapmış, muhtarlara mahalle imamını kefil etmiştir.

Halk bu yönetimden memnun kalınca durumdan Padişah II. Mahmut haberdar edilmiş, bunun üzerine padişah bu nizamın Anadolu ve Rumeli'deki diğer vilayet, kaza, mahalle ve köylerde uygulanması için emir çıkarmıştır.”

Buna dayanarak muhtarlıkların 1833 yılından itibaren kurulmaya başlandığı söylenebilir. Bu dönemde ihtiyar meclisi ortada yoktur ancak muhtarlara imamlar kefil yapılarak tek kişilik yetki kullanılmasının önüne geçilmeye çalışıldığı görülmektedir. Muhtarların görevleri mahalle veya köyün asayişini sağlamak, buralardan başka yerlere gitmek isteyenlere “mühürlü pusula” (nakil ilmuhaberi) vermek, görevli oldukları bölgede giren çıkanı kontrol etmek, yerleşmek için gelenlerin kimliğini tespit etmek ve kendisi ile beraber çalışan kefilleri ile birlikte bu hareketleri kayıt etmek, veraset işleri ile ilgilenmek, bulunduğu yerin gelir ve giderlerini gösterir hesap defterini tutmak, mahalle payına düşen vergilerin tevziinde imamla birlikte şer-i meclise katılmak, gerektiğinde halk adına ilgili yerlere başvurmak olarak sıralanabilir (Sütlüoğlu, 2003:14-15).

1839 Gülhane Hattı Humayunu'ndan sonra Osmanlı kamu yönetimi teşkilatları yeniden düzenlenmeye başladığından çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile kasaba ve şehirlerdeki en az 50 hane bir mahalle, her bir mahalle de bir karye (köy) hükmünde kabul edilmiştir. Buna göre her köyde ya da mahallede her sınıf ahali için iki muhtar seçilecek, eğer bir sınıfın nüfusu 20 haneden az ise yalnız bir muhtar seçilecektir. Seçimden sonra muhtarlar kazaya (ilçe) bildirilecek ve kaymakamın tasdikinden sonra göreve başlayacaklardır (Sütlüoğlu, 2003:15).

Bu dönemde muhtarlar asayiş ve vergi işlerinde hükümetin icra organı gibi görev yapacaklar, su yolu, çeşme, mektep, cami gibi binaların onarımı ve bakımı hizmetlerini yürütmekle görevlidirler. Ayrıca bekçi ve korucu gibi köy zabıtası

işlerinde çalışanların idaresi de muhtarlar a ait bir görev idi. İhtiyar meclisleri de, ait oldukları cemaatin vergi paylarının usulüne uygun olarak dağıtılmasını sağlamak, köylerin temizliği ve ziraatin gelişmesine yönelik konuları görüşmek, kanunun izin verdiği ölçüde köyde çıkan uyuşmazlıkları sulhe bağlamak görevleri ile donatılmışlardır.

1871 tarihinde İdari Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyelerde köylere ayrılmıştır. Muhtarlar ve ihtiyar meclislerinin görevleri genişletilmiştir. Nahiye müdürü tarafından muhtarlar a verilen kanun ve nizamları, hükümet emirlerini köylerde ilan etmek, köyler için konulan vergilerin tahsilini sağlamak, hükümet tarafından celp ve izhar olunan kişilere ait pusulaları tebliğ etmek, mühür tezkeresi vermek, doğum ve ölüm vakalarını nahiye müdürüne haber vermek, suçluların hükümete tesliminde mümkün olduğunca yardımcı olmak gibi geniş görevler verilmiştir.

Burada da görüldüğü üzere muhtarlar o dönemde Merkezi İdare tarafından yürütülmesi gereken hizmetleri yapmakla sorumlu tutulmuşlardır. Aynı kanun ihtiyar meclislerinin görevlerini iki gruba ayırmış, birincisi köy halkı arasındaki uyuşmazlıkları çözümlemek, ikincisi köyün özel ihtiyaçlarını ilgilendiren işleri müzakere etmek olarak belirlemiştir. 1913 yılında çıkan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı” ile muhtarlar kanuni dayanaktan yoksun kalmasına rağmen hükümetin tasarrufu ile faaliyetlerini devam ettirmişlerdir (Sütlüoğlu, 2003:15).

1.3. Yerel Yönetimleri Güçlendirme Çalışmalarının Gerekleri

Bu kısımda yerel yönetimleri güçlendirme çalışmalarının gerekleri, hem ulusal nedenler hem de uluslar arası nedenler olarak ele alınmıştır.

1.3.1. Yerel Özerkliğin Gereklilik Nedenleri

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin üretilmesinde yoğun bürokrasi nedeniyle, gecikmeye neden olabilir, ihtiyaç tam olarak tespit edilmediği, yerel halkın tercihlerine ve önceliklerine uygun düşmediği için kamu kaynakları israf olabilir. Bürokrasiyi azaltma konusunda, yerel yönetimler önemli katkılar sağlar.

Zira, “Yurttaşa daha yakın, yurttaşa daha fazla sorumluluk ve yetki yükleyen yeni örgütlenmeler, ruhsuzlaşan ve katılaşılan bürokratik-merkezci örgüt anlayışını giderek arka plana itiyor.” (Oksal,1998).

Merkezi yönetimin taşra teşkilatında görev yapan memurlara fazla inisiyatif tanınmamıştır. Bu durum memurların beceri ve yeteneklerini köreltir. Ayrıca, merkezden yönetim, halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisini ve katılımını azaltır. Çünkü; halk, kendisiyle ilgili olmayan konularda yönetime ilgisizleşmekte, her şeyi merkezden bekleme alışkanlığı içine girmektedir. “Halk siyasi olarak temsil edildikleri organların faaliyetlerine daha çok ilgi duymaktadır. Seçimle iş başına gelen yöneticiler, yaptıklarından dolayı siyasi bir sorumluluk taşımaktadırlar. Dolayısıyla siyasi yöneticiler, aldıkları kararlarda ve yürüttükleri hizmetlerde bu sorumluluğu yansıtır”(Eryılmaz, 2008:122).

Yerel yönetimler, merkezi yönetimden doğan sakıncaları ortadan kaldırmakta, hizmetlerin yürütülmesinde verimli bir metot sunmaktadır. Bu nedenle, Avrupa Birliği “subsidiarite” ilkesini benimseyerek kamu hizmetlerinin, mümkün olduğu kadar alt kademe yönetim tarafından yerine getirilmesini öngörmüştür (Özcan, 2001). Yerel yönetimlerin, kendisinden beklenen işlevlerini yerine getirebilmesi ise özerk olması ile mümkündür.

Özerk yerel yönetimlerin, toplumsal ve ekonomik gelişmeye küçümsenemez katkıları vardır. Bu katkı, halkın emek, kaynak ve düşünce gücünü, yöresel ve ulusal kalkınmaya yansıtmakla mümkün olur. İşte, yerel özerkliğin en önemli gereklilik nedeni, yerel halkın yaratıcılık ve maddi güçlerinden, katılım yoluyla faydalanılmasıdır. Bu, kamu hizmetlerinin karşılanmasında önemli bir kaynak oluşturur. “Dolayısıyla yerel özerklik, üretimi ve üretkenliği artıran bir araçtır.” (Tortop, 1998).

Her ülkede, idarede reform uygulamaları bütünüyle toplumsal değişimle birlikte ve o ülkenin kendi özel şartları kapsamında ortaya konulur (Horvath, 2000:22). Gerçekten de Türkiye’deki idari reformların arkasında yatan toplumsal dinamiklere bakıldığında, geride bıraktığımız yıllarda yaşanan ekonomik

krizler neticesi oluşan yeni halk iradesinden soyutlanması mümkün değildir. En azından bu türden bir ilişkiyi göz önünde tutmak gerekir.

En büyük dönüşümlerin genelde devrimler veya krizler neticesinde gerçekleştiği gerçeği göz önüne alındığında, siyasal iradeyi kullanacak olanların güçlerini aldıkları kişi veya topluluğun iradesine uygun hareket etme durumundadırlar. Türkiye’de 1950’li yıllardan sonra ortaya çıkan siyasal yapı halkın Devletten isteklerine yani yönetime katılma isteğine Batıdaki gelişime de uygun olarak olumlu cevap vermiş ve bütün siyasal iktidarlar merkezi ve yerel idarelerde reform yapma gereksinimi duymuş ve bir takım çalışmalar yapmışlardır. Bunlardan bazıları Mehtap Projesi, İç Düzen Projesi, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Yerel Yönetim Bakanlığı Uygulaması, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Çalışmaları, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün Çalışmaları, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın Çalışmaları ve Hükümet Programları ve Protokolleri sayılabilir.

1.3.1.1. Mehtap Projesi

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi 13 Şubat 1962 gün ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla çalışmalar başlatılmıştır. Bu proje hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirecek elverişli bir değişiklik yapacak yönetim yapısını araştırmak için başlatılmıştır. Bu araştırma sonucuna göre, Merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşradaki birimleri ve Yerel Yönetimler arasında görev dağılımı, yerel yönetimlerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konularının incelenmesi istenmiştir. Bu araştırmanın üzerine Bakanlar Kurulu 05.06.1964 gün ve 6/3167 sayılı kararıyla "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" kurmuştur. Bu çalışmaları, kurulan komisyon yürütmüş ve o günün koşullarına göre öneriler getirmiştir. (Tekmen ve Çetinkaya, 1997)

1.3.1.2. İç Düzen Projesi

Bakanlar Kurulunun 2 Eylül 1967 gün ve 6/8247 sayılı kararında “iç düzen projesi”nin amacı şöyle özetlenmiştir.

"İçişleri hizmet ve teşkilatını yeniden düzenlemek amacıyla İçişleri Bakanlığı teşkilatına dahil bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile Bakanlığa bağlı veya denetimi altındaki kuruluşlar ve Mahalli İdareler üzerinde; amaç, görev ve yetkilerin dağılışı, hizmetlerden sorumlu personel, teşkilat yapıları ve işleyişi; İçişleri Bakanlığının görev ve hizmetleriyle ilgili faaliyetlerde bulunan diğer kuruluşlar üzerinde, İçişleri Bakanlığı ve Teşkilatı ile ilişkiler, aralarındaki görev karışımları ve koordinasyonu araştırılacaktır."

İçişleri Bakanlığınca 1967'de başlatılan ve 1971 yılında sonuçlandırılan bu projeye göre 12 kanun teklifi hazırlanmış fakat hiçbir kanunlaşma imkanı bulamamıştır. (Tekmen ve Çetinkaya, 1997)

1.3.1.3. İdarenin yeniden Düzenlenmesi; İlkeler ve Öneriler (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu)

29.5.1971 gün ve 7/2557 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Rüştü AKSAL'ın başkanlığında on üyeden oluşan kurul "Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak" amacına yönelik ve aynı yıl bitirdikleri 280 sayfalık "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler" raporunu hazırlamıştır. (Tekmen ve Çetinkaya, 1997)

1.3.1.4. Yerel Yönetim Bakanlığı Uygulaması

1978 Ocak ayında kurulan Yerel Yönetim Bakanlığının amacı: "Hızlı değişim sürecinde toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tikanıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak." olarak belirtilmiştir. 1978 Ocak ayında kurulan bu bakanlık 22 ay sonra 1979 Kasımında kaldırılmıştır. (Tekmen ve Çetinkaya, 1997)

1.3.1.5. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

TODAİE, DPT'nin isteği üzerine, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere, daha önce yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde

yansıdığını araştırmak, eksik yönlerini , darboğazlarını, sorunlarını belirlemek ve alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğuna bu yönden uyum sağlamaya yarayacak hazırlıkları yapmak üzere 1989'da KAYA Projesini başlatmış ve bu projeyi 1991'de yayımlamıştır. Bu çalışmada önce yönetimin mevcut durumu tespit edilmiş, sonra da yapılması gerekli görülen değişiklikler önerilmiştir. (Tekmen ve Çetinkaya, 1997)

1.3.1.6. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Çalışmaları

10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı “Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun”da ana hizmet birimi olarak yer alan İdareyi Geliştirme Başkanlığı, yasal görevleri çerçevesinde; "Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Azaltılması"na yönelik Bakanlıklar nezdinde, her konuda eski uygulama ile yeni uygulamayı gösterir şekilde yapılan araştırmalar 1984-1989, 1989-1990 ve 1991-1995 dönemlerini kapsayacak şekilde tespit etmiştir. Bu çalışmalar, mevcut durumun fotoğrafını çekebilme çalışmaları olup, aynı zamanda bir nevi merkezi idarenin taşraya yetki ve görev devri konusunda attığı adımları izleme niteliğinde bir çalışmadır. Yönlendirici, yaptırıcı ve izleyici hüviyet kazanamamıştır. (Tekmen ve Çetinkaya, 1997)

1.3.1.7. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Çalışmaları

Bu konuda ilk çalışmalar Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce başlatılmış ve üç ayrı faaliyet olarak sürdürülmüştür.

- a) 1994 yılı başında alınan bir bakan oluru ile, belediyelerle ilgili 5 ayrı bakanlık yetkisi valiliklere devredilmiştir.
- b) 1995 yılının başında valiliklere yazılan bir "Yetki devri yazısı" ile bakanlığımız ve diğer bakanlıklarca devredilebilecek yetkilerin neler olabileceğinin valilerden tespit edilmesi istenmiş, gelen öneriler değerlendirmeye alınmıştır.
- c) 1996 yılı ortalarına doğru "Mahalli İdarelere Yetki Devri" konusunda ilgili bakanlıkların yazılı görüşleri alınmış, bu konuda yetkililer davet edilerek müzakerelerden sonra Mahalli İdarelerle ilgili kanun tasarılarının taslakları

hazırlanmıştır. (Tekmen ve etinkaya, 1997)

1.3.1.8. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın Yetki Devri İle İlgili İnceleme Ve Araştırma Raporu

Mülkiye Teftiş Kurulu "Yetki devrinin tanımı, kapsamı, yetki devredilen kişinin suç işlemesi durumunda yetki devrinde bulunanların sorumlu olup olmayacakları ve sorumluluğun sınırlarının ne olacağı" konularının incelenip araştırılması için 1995 yılı başında iki Mülkiye Mufettişı görevlendirmiş, mufettişler yaptıkları çalışmaların sonucunu aynı tarihlerde Teftiş Kurulu Başkanlığına Rapor halinde sunmuştur. Bu inceleme ve araştırma "görev ve yetki devri" nin hukuki platformunu ortaya koyan bir çalışmadır. (Tekmen ve etinkaya, 1997)

BÖLÜM II

Bu bölümde, Türkiye'nin Avrupa Birliği sürecinde, Birliğin müktesebatına uyum için yerel yönetimler yasalarında yapmış olduğu yeni düzenlemeler ile getirilen yenilikler değerlendirilmiştir.

2.1. 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNUN GETİRDİKLERİ

İl Özel İdareleri 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı ile yönetilen illerimizin idari yapısı 1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu sayesinde kapsamlı bir değişim geçirerek güncellenmişti. Bu kanunla merkezi idarenin görev alanına giren birçok konuda görevli hale gelen İl Özel İdareleri değişen şartlar doğrultusunda 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22.02.2005 tarihinde kabul edilmesiyle il özel idarelerine birtakım yeniliklerin getirildiği söylenebilir.

2.1.1. İl Özel İdaresinin Görev Alanları

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 6. maddesinde mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla:

* Sağlık, gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

* İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkili kılınmışlardır.

Genel olarak bakıldığında il özel idarelerinin görev alanlarında büyük bir genişleme olmamakla birlikte eski kanundan farklı olarak görevleri sayma yerine il

sınırları içinde il özel idarelerini mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamakla görevli saydığı söylenebilir (Coşkun ve Uzun, 2005).

Yeni kanun ayrıca il özel idarelerine yönetmelik çıkarma yetkisi tanımaktadır. 5302 sayılı Kanunun 7. maddesinde il özel idareleri hizmet alanı ile ilgili yönetmelik çıkarabilecektir. Anayasanın 124. maddesine göre kamu tüzel kişileri yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptirler. Bu doğrultta çıkan yeni yasa eskisinden farklı olarak düzenleyici işlem yapma yetkisi getirmektedir denebilir.

2.1.2. İl Özel İdaresi Yönetim Organları

Eski İl Özel İdare Kanunu'nda yönetim organları, "İl Genel Meclisi", "İl Daimi Encümeni" ve "Vali" olarak sayılmaktaydı. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda bu üçlü organ yapısı korunmaktadır. Ancak bazı yenilikler de getirilmiştir.

2.1.3. İl Özel İdaresinin Başı Olarak Vali

5302 sayılı Kanunda valinin il özel idaresindeki konumunu değiştirmiştir. Eski kanunda il özel idaresinin başkanı olan vali bu sıfatı kaybetmekle birlikte il özel idaresinin başı ve icra organı olma niteliğini korumaktadır. Valinin il özel idaresinin yürütme organı olma vasfına yönelik eleştiriler eskiden beri gündemdedir (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı [TESEV], 2004).

5302 sayılı Kanunun 35. maddesine göre "il özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur". Ancak ihtiyaca göre İl Genel Meclisi ilave birimler oluşturabilir.

Bu yapı içinde validen sonra genel sekreter idari işler için en yetkili bürokrat konumundadır (Coşkun ve Uzun, 2005). Genel sekreter, valinin teklifi İçişleri Bakanı'nın onayı ile göreve geldiği için valinin sistem içindeki ağırlığı hala korunmaktadır, denebilir.

Bunun yanında ilgili kanunun 31. maddesine göre vali için, mahalli idareler genel seçimlerini takip eden 6 ay içinde stratejik plan hazırlamak zorunluluğu getirilmiştir. Önemli bir yenilik olarak giren bu hüküm, valilerin seçimle işbaşına gelmediği göz önünde tutulduğunda hazırlanan bu planların uygulanmasında seçimle gelen diğer organlarca yaklaşım ve uygulama farkı ortaya çıkabileceği düşünülmelidir. İl genel meclisinin vali üzerinde doğrudan ve sonuç doğuran bir denetim yetkisi yoktur. İl halkının temsilcisi olan seçilmişlere böyle bir yetki verilmemesi kanunun önemli eksikliklerindendir, denebilir (Coşkun ve Uzun, 2005).

5302 sayılı Kanunun 32. maddesine göre vali yetkilerini yalnızca ilçelerde kaymakamlara, il merkezinde de genel sekretere ve il özel idaresinde yöneticilik sıfatı taşıyan diğer kişilere devredebileceği şeklinde bir düzenleme getirdiğinden il özel idaresi yönetiminde vali yardımcılarını devre dışı bırakılmıştır, denebilir (Coşkun ve Uzun, 2005).

2.1.4. İl Genel Meclisi

İl genel meclisinin göreve gelme yöntemi ve yapısında bir değişiklik olmamakla birlikte, 5302 sayılı Kanun valinin il genel meclisi başkanlığını sona erdirmektedir. İlgili kanunun 11. maddesine göre il genel meclisi başkanı, il genel meclisi tarafından 2 ve 3 yıllık dönemler için seçilmektedir.

İl genel meclisi başkanı, meclis toplantılarına başkanlık edecek, çalışmaların düzeninden sorumlu olacak ve toplantıların gündemini belirleyecektir. Ancak valinin önerdiği konuların da gündeme alınması söz konusudur.

Yeni düzenleme ile il genel meclisinin toplantı zamanları artırılmaktadır. Eskiden yılda iki defa toplanan il genel meclisi, yeni düzenlemeye göre il genel meclisince belirlenecek sürelerde -tatiller hariç- her ayın ilk haftası toplanacak ve bu toplantıların süresi en çok 5 gün olacaktır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısı kabul edilmekte ve bu toplantının da süresi 20 gün olarak belirlenmektedir.

İl genel meclisinin fesih nedenleri eskiden 4 iken yeni düzenlemede ikiye indirilmektedir. Buna göre il genel meclisi;

* Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa,

* İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirimi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir (5302 sayılı yasa madde 22).

Eski yasada yer alan kanunen belirlenen yerin ve zamanın dışında toplanma konusu fesih nedeni olmaktan çıkarılmıştır. Bununla birlikte “siyasi konuları görüşmek ve siyasi temennilerde bulunmak” şeklindeki fesih nedeni de “ kendi görev alanına girmeyen siyasi konularda karar almak” şekline dönüştürüldüğü görülmektedir (Coşkun ve Uzun, 2005).

İl genel meclisi için öngörülen yeniliklerden birisi de il genel meclisi üyeleri arasından seçeceği ihtisas komisyonlarıdır. 5302 sayılı yasanın 16. maddesine göre ihtisas komisyonları 3 ila 5 kişiden oluşacak ve her siyasi parti bu komisyonlarda meclisteki üye sayısı oranında temsil edilecektir. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plan ve bütçe komisyonu (3 ila 7 kişi) kurulması kanuni zorunluluk olup, il genel meclisi ihtiyaç duyduğu diğer alanlarda da komisyon kurabilecektir.

Bunun dışında il genel meclisi üyelerinden (3 ila 5 kişi) oluşan “denetim komisyonu” oluşturulması da yeni düzenlemenin getirdiği yeniliklerdendir (5302 sayılı Kanun madde 17). Bu düzenleme ile il genel meclisinin etkinliğinin artırdığı söylenebilir (Coşkun ve Uzun, 2005).

İl Genel Meclisi bu komisyon marifetiyle bir önceki yılın gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerini denetler. Komisyon denetim aşamasında uzman kişilerden yararlanabilir ve raporunu meclise teslim eder.

En önemli gelişmelerden biri de il genel meclisinin kararları eskiden valinin onayı ile yürürlüğe girmekteydi, yeni düzenlemede ise il genel meclisinin kararlarının valiye bildirilmesi ile kesinleşmesidir. Bu durum ile valinin denetim yetkisinin oldukça kısıtlandığı görülmektedir (Coşkun ve Uzun, 2005).

2.1.5. İl (Daimi) Encümeni

5302 sayılı Kanun “il daimi encümeni” adını “il encümeni” olarak değiştirmiştir. Yalnızca adını değiştirmekle kalmayan yeni düzenleme il encümeninin yapısını da değiştirmiştir. Eski yapıda, il daimi encümeni il genel meclisinin kendi içinden seçtiği 5 kişiden oluşurken, il encümeni seçilmiş ve atanmışlardan oluşan bir yapıya dönüştürülmüştür. Ancak, valinin il encümeninin başkanı olma sıfatı korunmuştur.

5302 sayılı Kanunun 25. maddesine göre “il encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur”. Bir karar organı olarak il özel idaresi içinde seçilmişlerle atanmışların aynı çoğunlukta ve valinin başkanlığında olması bazı tartışmaları da beraberinde getirecek niteliktedir (Coşkun ve Uzun, 2005).

Eskiden vali tarafından gündeme getirilmeyen konuları görüşemeyen il daimi encümeni, yeni düzenlemeyle il encümen üyelerine gündem için konu teklif etme hakkı getirmektedir. Valinin katılmadığı toplantılara artık vali yardımcısı değil, il özel idaresi genel sekreteri başkanlık edecektir.

2.1.6. İl Özel İdaresinin Örgüt Yapısı

İl özel idaresinin örgüt yapısı içinde validen sonra idari işler için en yetkili bürokrat olarak genel sekreterlik kadrosu getirilmiştir. Büyükşehirlerde genel müdür, diğer şehirlerde daire başkanı seviyesinde konumlanan bu kadrolar il özel idaresinin sevk ve idaresinde valiye yardımcı olacak birimler olarak düşünülmüştür. Genel sekreter, valinin teklifi, İçişleri Bakanının onayı ile atanacaktır.

Ayrıca yasa nüfus ölçütünü baz alarak toplam nüfusu 3.000.000’a kadar olan illerde ihtiyaca göre en fazla iki, nüfusu daha çok olan illerde ise en fazla 4 genel sekreter yardımcılığı kadrosu ihdas edilebileceğini düzenlemiştir.

Yeni düzenlemenin getirdiği yeniliklerden biri de ilçe özel idare teşkilatına ilişkindir. 5302 sayılı yasanın 35. maddesine göre ilçelerde özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilecektir. Yasada oluşturulabilir denmesine karşın bu durum zaten uygulamada bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005).

Burada yerelleşmeye uygun olarak karşımıza çıkan önemli bir düzenleme ise il özel idaresi teşkilatı için ihtiyaç duyulan birimlerin il genel meclisince oluşturulabilmesi durumudur. Böylece il özel idareleri geçmişe göre daha fonksiyonel, geniş ve yaygın bir örgüt yapısına kavuşturulmuş olmaktadır.

İl özel idarelerinde daimi kadroya bağlı olarak istihdam edilecek personelin yanında özellikle teknik nitelik ve uzmanlık bilgisi gerektiren bazı alanlarda da kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdam etmek mümkün hale getirilmektedir. Bu alanlar 5302 sayılı Kanunun 36. maddesinde “ çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, sosyal ve ekonomi, kültür ve sanat, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanları” olarak belirlenmiştir.

Bunun dışında il özel idareleri diğer kamu kurumlarından personel istihdam etmeyi kolaylaştıran hükümler içermektedir. “Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmekte olan memurlar, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatiyle il özel idarelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilirler.” şeklindeki düzenleme ile nitelikli personelin il özel idarelerinde istihdam edilmesi yöntemini getirmiştir. Ayrıca bu personel görev sürelerinin sonunda eski kurumlarına doğrudan geri gidebilme hakkına sahip oldukları için daha cazip bir yöntem olduğu düşünülebilir (Coşkun ve Uzun, 2005).

2.1.7. İl Özel İdarelerinde Denetim

5302 sayılı yasa (madde 38) ile “İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar.” denmektedir.

Bu denetimler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

hükümlerine göre yapılacaktır. Genel olarak bakıldığında 5018 sayılı yasanın düzenlemelerine göre iç denetim il özel idaresi bünyesinde yer alan ancak alanla ilgili özel eğitimden geçirilen ve özerk bir biçimde çalışma imkanı sağlanan kişiler tarafından yapılacaktır (Coşkun ve Uzun, 2005).

Dış denetim ise 5018 sayılı yasanın 68. maddesinde “ Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetim” olarak belirlenmektedir. Dış denetimin amacı da genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM’ne raporlanması olarak belirtilmiştir.

2.1.8. İl Özel İdaresinin Özerkliği

İl özel idarelerinin önceki uygulamaları ve yapılanması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uyan özerklik anlayışı doğrultusunda yapılacak bir değerlendirmede tamamen olumsuz bir sonuç ortaya çıkmakta idi (Coşkun ve Uzun, 2005).

5302 sayılı yasaya özerklik açısından bakıldığında eskisine oranla il özel idarelerinin özerklik düzeyini artırıcı hükümler içerdiği görülmektedir. Her ne kadar valinin il özel idaresinin yürütme organı niteliği devam ediyorsa da yeni düzenleme il genel meclisini güçlendirici hükümler içerdiğinden, valinin meclis kararları üzerindeki onay yetkisini kaldırdığından, eskisine göre daha özerk bir yapı sergilemektedir. Bunun yanında yeni yasa ile il özel idarelerinin bazı işlem ve eylemleri üzerindeki idari vesayet uygulamasının kaldırıldığı görülmektedir. Buna örnek olarak il özel idarelerinin bütçesi üzerindeki İçişleri Bakanlığının onayının kaldırılması verilebilir (Coşkun ve Uzun, 2005).

Bütün bunlar, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın gereklerini tamamen yerine getirdiği anlamına gelmese de yeni yasanın, eskisine oranla il özel idarelerini daha özerk hale getirdiği, merkezi idarenin yoğun idari vesayet denetimini azalttığını söylemek nispeten mümkün görünmektedir (Coşkun ve Uzun, 2005).

Yerel özerklik, yerinden yönetim anlayışının prensip olarak kabul edildiği sistemlerde, yerel yönetimin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, merkezi idarenin denetiminden bağımsız hareket edebilme yetisiyle ve kendini merkezi idareye ihtiyaç duymadan yönetme kapasitesiyle açıklanmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtilen özerklikle ilgili önemli bir konu da yerel makamların kendi iç örgütlenmelerini düzenlemede serbest olması gerektiğine dairdir. Bu konu, AYYÖŞ'nin 6. maddesinde düzenlenmiş, ancak Türkiye bu fıkrayı kabul etmeyerek çekince koymuştur.

Ayrıca, AYYÖŞ'de yerel özerkliğin oluşturulup korunmasını vurgulayan hükümler kadar, yerel özerkliğin etkili olmasını sağlayacak olanakların da sağlanması konusunda vurgu yapan çok hüküm bulunmaktadır. Bugünkü durum itibarıyla, Türkiye'de il özel idareleri öteden beri merkezi idarenin bir ajanı/temsilcisi olan valilerin sıkı otoritesi altında bir devlet dairesi görünümündedir (Toprak, 2001:26). Bu nedenle il özel idarelerinin bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirilmesinin pek doğru olamayacağı ya da eksik bir yerel yönetim birimi olduğu yönünde görüşler dile getirilmiştir (Coşkun ve Uzun, 2005; Yalçındağ, 1992).

İl özel idarelerinin özerkliğini zedeleyen bir konu da il özel idarelerinin yeterli finansman kaynaklarına sahip olmamasıdır. Çünkü yerel özerklik, finansman imkanlarıyla yakından ilgilidir. İl özel idarelerinin mali bakımdan merkezi idareye bağımlılığı, güçlü ve özerk bir yerel yönetim sisteminin gelişmesini önlemektedir (Eryılmaz ve Şen, 1994:24).

2.1.9. İl Özel İdaresinin Mali Yapısı

İl özel idarelerinin en zayıf ve en çok eleştirilen yanlarından birisi de mali yapılarının çok kısıtlı olmasıdır. Kanunlarda sayılan görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek bir bütçeye sahip olmadığı açıkça görülmektedir.

Eski özel idare yasasına göre özel idarelerin gelirleri, öz gelirler, devlet yardımları, olağanüstü gelirler ve devlet gelirlerinden ayrılan paylar olarak 4

kalemde toplanmaktaydı. Diğer mevzuattan kaynaklanan gelirler, Taşocakları Nizamnamesi, basımevi, fidanlık, Çeltik Ekim Yasası, Orman İşletmeleri, iskele, kayık ve sallardan alınan ücretler ve paylar olarak sıralanabilir (Parlak, 2005).

İl özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay, son 25 yıl içinde farklı oranlarda uygulanmıştır. 1981 yılında bu pay %1 olarak kabul edilmiş, 1984’de %2.30’a çıkartılmış, 1985’de bu pay %1.70’e indirilmiş ancak %1.20 olarak uygulanmış ve 1991’de bu oran tekrar %1.70’e çıkarılmıştır (Parlak, 2005).

İl özel idarelerine ayrılan emlak vergisi payları 1985 yılından bu yana %15 olarak ayrılmaktadır. Bunların yanı sıra bağışlardan sağlanan gelirleri ile olağanüstü gelirler, özel idarenin diğer gelirleri arasında yer almaktadır.

5302 sayılı yasanın 42-61 maddeleri arasındaki beşinci kısmı il özel idaresinin gelirleri ve giderleri, bütçesi, borçlanma ve iktisadi girişimleri ve cezalara dair hükümlere ayrılmıştır.

5302 sayılı Kanunun 42. maddesine göre kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılım payları bulunmakta, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, il özel idare mallarından elde edilecek gelirler, hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyet gelirleri ve diğer gelirler gösterilmektedir.

İl özel idaresi giderleri 5302 sayılı yasanın 43. maddesinde düzenlenmiştir. Yeni düzenlemede dikkati çeken yeni gider kalemleri şöyle sıralanabilir: Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özörlölere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, sosyo-költörel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler olarak sıralanabilir.

Yeni düzenlemede en önemli değişikliklerden biri de özel idare bütçesinin onay sürecindeki İçişleri Bakanlığı’nın onayını kaldırmaktadır. Bütçe, il genel

meclisinin kabulü ile yürürlüğe girmektedir. 5302 sayılı Kanunun 45. maddesinde bütçe tasarısının vali tarafından hazırlanıp Eylül ayı başında il encümenine sunulacağı, encümenin bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunacağı, bütçe tasarısının yıl başından önce aynen yada değiştirilerek kabul edileceği hükmü getirilmiştir. Her yıl bütçesinin kesin hesaplarının da vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen mart ayı içinde encümene sunulacağı, kesin hesabın il genel meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanacağı hükmü getirilmektedir.

Ayrıca ceza gelirleri yeni bir düzenleme olarak görünmektedir. İl özel idareleri görev ve yetki alanına giren konularda mevzuatta başka ceza görülmediği konularda koydukları kuralları uygulamak amacıyla 300TL ye kadar para cezası koyabilecektir.

BÖLÜM III

5272 SAYILI BELEDİYE KANUNUNUN GETİRDİKLERİ

Bu bölümde 5272 sayılı Kanun hükümleri yerel demokrasi, açıklık ve katılımcı yaklaşımlar açısından ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

3.1. Yasal Çerçeve ve Temel Yaklaşımlar

Katılıma ilişkin uygulamaların başarısı vatandaşların bilgi, ilgi ve etkin davranışına bağlı olmakla birlikte, katılım ile, öğrenmeye yönelik sorumluluk ve sahip olma duygusunun gelişimi sağlanmış olur (Öner, 2006:57). Etkili katılım demokratik sürecin işleyip işlemediğinin önemli ölçütlerindendir. Vatandaşların yönetimin icraatlarından haberdar olmalarının, katılımın sağlanmasına ilişkin temel şartlardan olduğu dikkate alındığında; yönetimin vatandaşları bilgilendirme görevi, vatandaşların da bilgi edinme hakkı bulunmaktadır. Türkiye’de bu 4982 sayılı Kanunla güvence altına alınmıştır. Bilgi Edinme Kanunu ile, yönetimdeki “gizlilik kültürü” ile mücadele edilmesi ve kamunun bütün iş ve işlemlerinde şeffaflığın asıl, gizliliğin istisna olmasına yönelik yasal ve kurumsal gerçekleştirmelerin hedeflendiği belirtilmiş, CHP Seçim bildirgesinde ise; halkın bilgi edinme hakkından en geniş biçimde yararlanmasına olanak tanınacağı ifadesi yer almıştır (Özdilek ve Öner, 2003). Yine, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nda (KYTK), “Kamu kurum ve kuruluşlarının, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri” (md, 5/g) öngörülmektedir. Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu raporunda; hemşehrilerin bilgi edinme hakkına uymak için bilgi edinme kanallarının açılması öngörülmüş, (YYÖİKR, 2001:111-115), ayrıca Avrupa Kentsel Şartında halkın kendi üzerine düşen görevleri yerine getirebilmesi için görevliler ve seçilmiş temsilciler tarafından alınan kararlardan haberdar olmasının gerektiği vurgulanmıştır (Avrupa Kentsel Şartı, 1996: md. 4/12).

3.2. 5272’de Bilgi Edinme Hakkı ve Kurumsal Açıklık

Metin içinde kanuna ilişkin madde incelemeleri ayrıntılı olarak yapılmaktadır. Başlıklar halinde bilgi edinme ve açıklığa ilişkin hükümler aşağıda ele

alınmıştır.

- Hemşehrilerin belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme hakları vurgulanmış olmakla birlikte (md. 13), belediyenin, meclisin ve başkanın görevleri arasında (md. 14,18,38) bilgi edinme hakkının sağlanmasına ilişkin düzenleme bulunmamaktadır.

- Meclisin mutlak toplantı yeri dışında toplanmasının zorunlu olduğu durumda;

- a) Toplantı yeri ve zamanının belde halkına duyurulması;

- b) Meclis toplantılarının açık olduğu (md. 20)

- c) Gündemin çeşitli yöntemlerle halka duyurulması (md. 2 1/1)

- d) Kesinleşen meclis kararlarının “özetlerinin” yedi gün içinde halka duyurulması (md. 23/6) hükme bağlanmıştır.

- İhtisas komisyonlarının raporlarının aleni olduğu vurgulanmış, ayrıca raporların çeşitli yollarla halka duyurulması ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilmesi düzenlenmişken (md. 24/7) belediyenin gelir ve giderlerinin denetimi için kurulacak olan “Denetim Komisyonu” raporlarının belde halkına duyurulmasına ilişkin bir hükme ise yer verilmemiştir (md. 25).

- Bilgi edinme hakkı ve kurumsal açıklık noktasında meclis kararlarının ve ihtisas komisyonu raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere verilmesi hükme bağlanmış (md. 24/7); ancak

- a) Meclis kararlarının bedel karşılığında isteyenlere verilmesi (md. 23)

- b) Encümen kararlarının belde halkına kullanılması veya isteyenlere bedel karşılığında verilmesi düzenlenmemiştir (md. 34,35).

- Stratejik planların ve acil durum planlarının belde halkına ilanı düzenlenmemektedir (md. 41,53). Öte yandan, kentsel dönüşüm ve gelişim alanına konu olacak alanların, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararları ile ilan edilmesi hükme bağlanmış olmakla birlikte (md. 73) belediye tarafından üretilen arsa ve konutlara ilişkin bilgilendirme yükümlülüğü yer almamıştır (md. 69).

- Belediye personelinin başkan tarafından atanmasına ilişkin olarak; birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamaların meclisin bilgisine sunulmasına yer verilmiş; halkın bilgilendirilmesi öngörülmemiştir (md. 49).

- Belediyelere uygulanacak denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanması hükmüne karşılık, bu işlemin meclis kararlarında olduğu üzere “özet” veya tam metin olarak mı kamuoyuna sunulacağı açıklanmamıştır (md. 55). Öte yandan, başkanın hazırlayacağı faaliyet raporunun örneğinin kamuoyuna açıklanması hükmü yer almış, ilgililere veya isteyenlere verilmesi noktasında bir açıklığa değinilmemiştir (md. 56).

- Belediye hizmetlerinin aksaması durumunda merkezi yönetimin belediye yerine geçmesi ve bu konudaki yargı sürecine ilişkin yerel halkın bilgilendirilmesine yer verilmiş değildir (md. 57).

- Belediye bütçesi üzerinde mülki amirin onay makamı olma durumu kaldırılmış, bütçenin ve borçlanmaya gidilmesinin (md. 68) hemşehrilere ilanı vb hükmün yer almamıştır. Borçlanma kararını meclis vermektedir (md. 18/d). Kesinleşen meclis kararlarının ilanı gereği borçlanmanın halka duyurulması (md. 23/6) gerçekleşecektir. Borçlanmanın hemşehrilerin geleceğine, yaşam alanlarına ilişkin beklentilerini ve yükümlülüklerini etkileyeceği (md. 13/3) düşünüldüğünde borçlanmanın da ilanı hükmüne yer verilmesi gerekirdi (md. 61-62).

- Katılımcı demokrasi açısından önemli bir düzenleme olarak görünen kent konseyinin görüşlerinin hemşehrilere ve ilgililere ilanına yer verilmemiştir (md. 76).

- Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıttıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda halkın yer

verilmemiştir (md. 81).

Genel olarak, kanunda hemşehrilerin bilgi edinme hakkını nasıl kullanacakları ve bilginin nasıl dağıtılacağı noktasında kullanılacak iletişim araçlarının olduğu belirlenmemiştir. Örneğin, meclis toplantısının ilanının mutata araçlarla yapılması hükme bağlanmış ancak bu araçların neler olduğuna değinilmemiştir. Belediye, meclis toplantılarını mutata ilan aracı olarak varsa web sayfasından ilan ederek 29. madde gereği yükümlülüğünü yerine getirmiş olacaktır, ancak internete ulaşabilme yeterliliği olmayan hemşehriler için bunun bilgilendirme anlamına gelmeyeceği açıktır.

3.3. 5272’de Kurumsal İşleyiş Katılım

Kanunda kurumsal işleyiş öngörülen katılım daha çok danışma ile sınırlandırılmıştır.

- Mevzuatta karar alma sürecine doğrudan katılmaya ilişkin düzenleme olan köyden belediye statüsüne dönüşmek için seçmenlerin yazılı başvurusu ve halkın oylarına başvurulması yöntemi yeni kanunda korunmakta (md. 4-8) ancak sınır uyumsuzluklarının çözümü (md. 7) için aynı yöntem düzenlenmemektedir. Birleşme ve katılmalarda katılmak isteyen köy veya belde halkının oylarına başvurulması (iltihak olunacak belde halkın için bu hak yok(md. 8) AYYÖŞ ile kısmi bir benzerlik göstermektedir.

- Mahalle kurulması, kaldırılmasında vb. meclis kararı ve mülki amirlerin görüş ve onayı düzenlenirken mahalle sakinlerinin katılımına yer verilmemesiyle (md. 9) AYYÖŞ’na (md. 5) aykırı bir durum ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, belediyeye, kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurma görevi verilmekte (md. 15) ve mahallelinin görüşlerini belirlemek amacıyla araştırma yapma inisiyatifi belediyeye bırakılmaktadır (md. 15 ve md. 60/o). Aynı çerçevede, belde adının değiştirilmesi ve cadde, sokak, meydan vb ad verilmesi ve değiştirilmesi konularında katılıma yer verilmemiştir (md. 10 ve md. 81).

- Hemşehrilere belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkı tanınmakta

ancak bu hakkın kullanıma ilişkin düzenleme eksiklikleri bulunmaktadır (md. 13). Bununla birlikte, belediyeye; Belediye, hemşehriler arasında “sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması” konusunda gerekli çalışmaları yapma ve bu çalışmalarda, üniversitelerin; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının; sendikaların; sivil toplum kuruluşlarının ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemleri alma görevi verilmektedir (md. 13/2).

- Meclis ihtisas komisyonlarına; muhtarların; kamu kuruluşlarının amirleri; meslek kuruluşları; üniversiteler; sendikalar ve ilgili STK’nın temsilcilerine oy hakkı olmaksızın katılma ve görüş bildirebilme hakkı tanınmaktadır (24/5). Böylece, STK’nın katılımına görüş bildirme sınırlamasıyla yer verilmektedir. Encümen toplantılarına gündemle ilgili belediye amirlerinin görüşlerini almak üzere başkan tarafından çağrılmalarına yer verilirken (md. 33); örneğin, ilgili STK’nın ve muhtarların encümen toplantılarına katılımına yer verilmemiştir. Ayrıca, stratejik planın hazırlanma sürecinde; (varsa) üniversitelerin; meslek odaları ve konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınması (md. 41/3) hükme bağlanmıştır. Öte yandan, kurumsal katılıma ilişkin en temel kurumsal model olarak kent konseyine yer verilmiş (md. 76) ancak konseyin belediye işleyişine katılımı ve etkinliği sadece görüş bildirmekle sınırlandırılmıştır.

- Belediyelere, afet ve acil durum plânlarını yapma görevi verilmekte (md. 53), planların hazırlanması sürecinde; ilgili bakanlık, kamu ve meslek kuruluşlarıyla üniversitelerin ve mahalli idarelerin görüşlerinin alınması hükme bağlanmaktadır. Bu anlamda, ilgili unsurların kurumsal birikim ve donanımlarından yararlanmak suretiyle “iyi yönetim” hedeflenmektedir.

- Başkana, “Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak” (md.38/m) görevi verilirken hemşehrilerin ve STK’nın katılımına ilişkin bir açınımına yer verilmemiştir.

- Belediyelerin denetiminin faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, belediye teşkilatının gelişmesine vb. rehberlik etmek amacı taşıdığı belirtilirken hemşehri ve STK’nın katılımı sadece “denetim sonuçlarının kamuoyuna

açıklanması” ile sınırlanmıştır (md. 54).

- Hizmetlerdeki aksaklıkların belirlenmesi sürecinde kurumsal yapıların katılımı düzenlenmemiştir (md. 57). Kanunda, hizmetlere gönüllü katılım hükmüne bağlanmışken (md. 77), aksaklıkların giderilmesi sürecine yönelik katılım yer almamış. Ancak belediyenin meclis kararı ile görev ve sorumluluk alanına giren konularda; dernekler, vakıflar, meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirme imkanı tanınmıştır (md. 75/c). Bu tür bir işbirliğini iyi yönetim eksenli olarak tanımlamak yerinde olmakla birlikte, özellikle baskı grubu niteliğindeki meslek kuruluşlarının belediye üzerindeki etkinliklerini ve baskılarını giderme amacı gözetilmiş görünmektedir.

- Arsa ve konut üretiminin gerçekleştirileceği alanların (md. 69) ve kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarının belirlenmesinde (md. 73) STK’nın ve hemşehrilerin katılımı, görüşlerinin alınmasına yer verilmemiştir.

3.4. 5272 Sayılı Belediye Kanununu

Bu bölümünde kanunun çalışmamızla ilgili maddeleri ayrıntılı olarak incelenecektir.

3.4.1. Amaç ve Tanımlar: İdari ve Mali Özerklik

5272 sayılı Kanunun temel amacı; belediyenin işleyişine yönelik temel noktaların ortaya konulması olarak belirlenmiş olmakla birlikte, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunundan ayrılmaktadır. Nitekim, 5216’nın temel amaçları arasında yer alan “...hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlama” ya (md. 1) 5272’de değinilmemiştir.

Yeni Belediye Kanunları’nın en temel özelliği, idari ve mali özerklik ilkesine yer verilmesidir (5272, md. 3/a; 5216, md. 3/a). İdari ve mali özerklik açısından AYYÖŞ ekseninde tam anlamıyla bir devrim, belki de kurumsal ve düşünsel değişimin temel kaynağı olarak görülebilir. AYYÖŞ’de özerkliğin ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda Anayasa ile tanınması öngörülmüştür.

Özerklik ilkesinin uygulanması için kanuni düzenleme tercih edilmiş olmakla Şartla uyumlu bir sonuç gerçekleştirilmiş olmaktadır. Ancak, özerkliğin Anayasal temele oturtulması gerekmektedir.

3.4.2. Mahalle Yönetimi

5272 sayılı Kanunla mahalle yönetimine ilişkin yerel demokrasi, katılım ve belediye ilişkileri açısından yapısal değişikliklere gidilmiş, mahalle; “Belediye sınırları içerisinde yer alan, ortak ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan insanların yaşadığı idari birim” (md. 3/d) olarak tanımlanmıştır. Mahalle kurulmasına ilişkin temel kriterlerin neler olduğuna yer verilmeden mahalle kurulması sürecinde Meclis kararı, kaymakamın görüşü ve Vali onayı hükmü getirilmiş idare heyeti süreçten çıkarılmıştır.

Kanunda muhtara verilen görevler şunlardır:

- a) Mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek
- b) Mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek
- c) Mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek
- d) Belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek
- e) Diğer kurumlarla işbirliği yapmak
- f) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır (md. 9/3).

Mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlenmesi hükme bağlanmış, ancak bunun hangi modelle sağlanacağı belirtilmemiştir. Mahallenin yaşam kalitesini geliştirmeye ilişkin düzenlenen görev tanımı Ulusal Eylem Planında yer alan yaşanabilirlik ölçütlerinin (DPT Ulusal Eylem Planı, 1996, 77-78) mahalle bazında uygulanması gereğini ortaya çıkarmakla birlikte, bu görevin nasıl ve hangi idari-mali araçlarla sağlanacağı sorusu kanunda cevaplanmamıştır.

Bununla birlikte, belediyelere verilen “mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkanları ölçüsünde gerekli yardım ve desteği sağlama” (md. 9/4) görevinin nasıl yerine getirilebileceğinin belirlenmesi gerekmektedir. Bu anlamda, mahalle muhtarlıklarının mali ve idari anlamda yapabilir kılınmalarının sağlanması gerektiği söylenebilir (Öner, 2006:129).

Katılımcı demokrasinin kurumsallaşması açısından sağlanan açılım, mahalle muhtarlarına mahalle ile ilgili konularda görüş bildirme görevi verilmesidir. Kanunun içeriğine bakıldığında bu görevin, hangi platformlarda yerine getirileceği noktasında modele ve yapılanmaya (kent konseyi hariç) gidilmemiştir.

Belediyelere, mahalle yönetimine ilişkin katılımcı demokrasi ve işbirliğine yönelik yeni görevler verilmiştir:

a) Mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçları için bütçe imkanları ölçüsünde gerekli yardım ve desteği sağlama

b) Kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurma

c) Hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışma (md. 9/4).

Nisan 2001 tasarısında¹, mahalleye yönelik hizmetlerin planlanması ve yürütülmesinde mahalle halkının katılımı ve belediye bütçesinden mahallelere ödenek ayrılması öngörülürken 5272 sayılı yasada belediyelerin “imkanları ölçüsünde” muhtarlık bina ve bürolarının tesisine yardımcı olma görevi öngörülmüştü (md. 9). Yapılan bir araştırmada, meclis üyelerinin %66,6’sı bu görevin belediyelere ek mali yükler getireceğini savunmuşlardır (Öner ve Yıldırım, 2004).

¹ Yerel Yönetimlere ilişkin çeşitli yasalarda değişiklik öngören yasa tasarısı, 20 Nisan 2001’de TBMM Başkanlığı’na sunuldu. Ancak tasarı, 11 Mayıs’ta Hükümet tarafından geri çekildi. 31 Temmuz 2001’de tekrar TBMM’ye sunulan yasa tasarısı, ekim ayında TBMM’nin ilgili komisyonlarında görüşülmeye başlandı. Tasarı, 3 Kasım 2002 Milletvekili Genel Seçimleri ile TBMM’nin 21. Dönemi’nin sona ermesiyle kadük oldu. 3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra kurulan 58. Hükümet (AKP Hükümeti), "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" tasarısı hazırladı.

Mahalle yönetimine ilişkin yapılan düzenlemeler, katılımcı demokrasinin tabana yayılması açısından ümit verici görülmektedir. Ancak, unutulmaması gereken nokta, mahallenin ve muhtarların katılım, işbirliği konusunda uygulamada gösterecekleri performanstır. Tasarı metinlerinde öngörülen mahalleli katılımına belediye başkanları sıcak bakmadıklarını (Yerel Yönetimler Reform Tasarısı, 57. T.C. Hükümeti, 2000) hatırladığımızda, hükme bağlanan içeriğin uygulama açısından sorunlar getireceğini söyleyebiliriz. Bu noktada, belediyelere mahalleden kendilerini ilgilendiren konularda görüş alma zorunluluğu getirilmeli ve “muhtarlar meclisi” fikri olgunlaştırılmalıdır.

3.4.3. Belde Adının Değiştirilmesi ve Mahalle Kurulması

Bu konuda vesayet makamına ilişkin değişikliğe gidilmiş, 1580'deki süreç (md. 9) kısaltılmış, belde adlarının meclis üye tamsayısının 3/4 kararı, Valinin görüşü ve bakanlık onayı ile değiştirilmesi hükme bağlanmış, İdare Kurulu ve Danıştay yetkili olmaktan çıkarılmış, onay makamı olarak Bakanlar Kurulu yerine İçişleri Bakanlığı getirilmiştir (5272,md.10). Düzenlemeyle vesayet makamı sayısı azaltılmış olmakla birlikte, belediye meclislerinde önemli bir uzlaş (3/4) şartı getirilmiştir.

Mahalle kurulması sürecinde de benzeri bir durum söz konusudur. Bu göre, 1580'de mahalle kurulması, kaldırılması vb. hakkında belediye meclisinin ve mahalli idare heyetinin kararı ve vali onayı öngörülmüştü (md. 8). 5272'de ise, idare heyetlerine yer verilmemiştir. Buna göre, belediye meclisinin kararı kaymakamın görüşü ve vali onayı hükme bağlanmıştır.

Katılımcı demokrasi açısından hemşehrilerin mahalle kurulmasında ve belde adının değiştirilmesi sürecine katılımına yer verilmemiştir. Bununla birlikte, Kanunda yer alan; Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir (md. 15) ve belediye kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur hükümleri hemşehrilerin görüş ve önerilerin belirlenmesi için başkana sorumluluk yüklemektedir.

3.4.4. Hemşehri Hukuku

1580’de hemşehrilerin “...belediye işlerinde reye, intihaba, belediye idaresine iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları” (md. 13) olduğu vurgulanmış; ayrıca, “belediye idareleri kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin mahalli müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsü icra ederler” (md. 19/1) hükmü ile belediyelere hemşehrilere tanınan hakların sağlanması noktasında görevlendirilmiştir. Ancak, bu yöndeki uygulamalarda sürekli eksiklikler yaşanmış ve yaşanmaktadır.

Hemşehri tanımı kanunla farklı bir boyuta taşınmış; 1580’deki; “Her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir.” (md. 13) şeklinde ki tanım, 5272’de “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir.” (md. 13) olarak değiştirilmiştir. Böylece, nüfus kütüğüne kayıtlı olunan yer değil, ikamet edilen yer hemşehri tanımı için temel kriter olarak belirlenmiştir. Hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları 1580’le benzer biçimde ve anlaşılır bir dille ifade edilmiştir. Artık, hemşehrilere belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme hakkı tanınması ve belediye yardımlarının insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.

Belediyeler, hemşehriler arasında, sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunmasında gerekli çalışmaları yapmakla görevlendirilmiştir. Katılımcı demokrasi açısından getirilen yenilik; söz konusu çalışmaların gerçekleştirilmesinde belediyelere; üniversitelerin, meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemleri alma görevi verilmesidir (md. 13/2). Kültür hizmetlerinin belediyelerin görevi olduğunu dikkate aldığımızda (md. 14/a,b) belediyenin bu konudaki katılımcı bir uygulama sergilemesi ve katılımı sağlayacak önlemlerin alması yasal zorunluluk olarak düzenlenmiş olmaktadır (md. 13/2).

İhtisas komisyonlarında (md. 24) ve kent konseyinde (md. 76) görüş bildirme hakkı tanınan STK’lar hemşehrilerin sosyo-kültürel ilişkilerinin

geliştirilmesine katkıda bulunabileceklerdir. Bu yaklaşımı STK'nın belediye hizmetlerine ve kararlarına katılım olarak algılamak katılımcı demokrasi açısından yeterli olmasa gerektir.

3.4.5. Belediye Meclisi Toplantısı

Meclisin çalışma dönemi, süresi ve toplantı yerlerine ilişkin değişiklikler yapılmıştır. 1580'de meclisin yılda 3 kez toplanması, bütçe görüşmelerinin en çok 30 diğer toplantıların ise en fazla 15 gün süreyle yapılması şeklinde düzenleme yapılmıştı (md. 54). 5272'de meclisin her ayın ilk haftası önceden belirlenen günde mutat yerde toplanması, bütçe görüşmelerinin en çok 20 diğer toplantıların 5 gün sürmesi hükme bağlanmıştır (md. 20). Ayrıca, meclislerin belediye sınırları içinde olmak ve önceden üyelere bilgi vermek kaydıyla “zorunlu hallerde” mutat toplantı yeri dışında toplanabilmeleri ve bilgi edinmenin sağlanması için; toplantı yeri ve zamanının belde halkına duyurulması düzenlenmiştir (md. 20/3).

1580'de bilindiği üzere, meclisin kanunen belirli olan yerden başka yerde toplanması fesih nedeniydi (1580 md. 53/2). 5272 ile mutat toplantı yeri dışında toplanmak fesih nedeni olmaktan çıkarılmış (md. 20 ve md. 30); böylece, doğrudan belediye hizmetleriyle ilgisi olmayan bir konu fesih gerekçeleri arasından çıkarılmıştır. Kaldı ki, ne 1580 ne de 5272'de meclisin mutat toplantı yerinin neresi olduğu belirtilmiş değildir. Danıştay, meclisin “zaruret” durumunda hizmet bakımından işbirliği yaptığı dairede toplanabileceğini hükme bağlamıştır. Kanunda “zaruret hallerinin” neler olduğunun açıklanmaması eksikliktir. Bu durumda, zorunlu hallerin başkan tarafından belirlenmesi durumu ortaya çıkacaktır. Öte yandan, mutat toplantı yerinin değişmesinin etkin iletişim araçları ile duyurulması sağlanmalıdır. Bunun, küçük belediyeler için değil ama, üyesi fazla olan belediyeler için önemi açıktır; kaldı ki, üyelerin toplantıya ilişkin bilgiye ulaşamamaları ve toplantılara katılamamaları durumunda üyeliklerinin sona erme ihtimali vardır (md. 29/2).

1580'le aynı çerçevede meclis toplantılarının açık olması hükmü korunmuş (1580, md. 56; 5272, md. 20/4) ve başkanın veya üyelerden birinin gerekçeli önerisi ile toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılabilmesi

düzenlenmiştir (md. 20/4). Salt çoğunluğun toplam üye sayısına göre değil katılanların sayısına göre belirlenecek olması kapalı oturum yapılmasını kolaylaştıracaktır. Bu noktada, yerel demokrasi ve açıklık açısından hangi konuların görüşüleceği toplantıların kapalı yapılamayacağını belirlemek gereklidir. Zira, kapalı yapılamayacak toplantıların belirtilmeyecek olması kapalı oturum sayılarının kolaylıkla artırılmasını sağlayabileceğinden “meclis toplantıları açıktır” hükmü tartışmalı bir hal alacaktır. Kaldı ki; “Belediyeler yerel hizmet sunumundan sorumludurlar ve kapalı oturum ihtiyacı yoktur bazı durumlarda meclisin baskılardan uzak belirli konuları görüşmek için kapalı oturum yapılmalıdır.”(Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı [Tesev], 2000).

3.4.6. Meclis Gündemi

1580’deki “Ruzname” kelimesi Türkçeleştirilmiş, gündemin üyelere önceden gönderilmesi için verilen 1 haftalık süre 3 güne indirilmiştir. 1580’de aynı biçimde; gündemin çeşitli yollarla halka duyurulması ve üyelerin gündeme ek yapabilmeleri düzenlenmiş, 1580’den farklı olarak önerilerin toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edilmesi durumunda gündeme alınması hükme bağlanmıştır (5272, md, 21; 1580, md, 55,57).

Gündemin saydamlığını sağlamak açısından yerel halkın bilgilendirilmesi hükmü geçerlidir. Dikkati çeken nokta, gündeme ilişkin 1580’de dağınık olarak yer alan hükümlerin tek madde altında toplanmış olmasıdır. Yerel demokrasi ve açıklık açısından görülen temel eksiklik gündemin yerel kurumsal yapılara (Örneğin; kent konseyine-md. 76) gönderilmesinin düzenlenmemiş olmasıdır.

3.4.7. Meclis Kararlarının Kesinleşmesi

Başkana meclisin hukuka aykırı kararlarının gerekçesini belirterek meclise iadesi yetkisi düzenlenmektedir. Bu çalışma açısından önemli nokta, kesinleşen meclis kararlarının “özetlerinin” 7 gün içinde uygun araçlarla halka duyurulacak olmasıdır (md. 23/6). 1580’de kararların 2 gün içinde belediye kapısına asılması yer almıştır (1580, md. 56). 5272’de hemşehrilerin bilgilendirmesinin karar özetleri ile sınırlı tutulması açıklık ve bilgi edinme hakkı açısından yeterli bir uygulama

olmayacaktır. Ayrıca, uygun araçların neler olduğunun açıklanması gereklidir. Örneğin, karar özetlerinin sadece belediyenin (varsa) web ortamında ilan edilmesiyle yerel halkın bilgi edinme hakkının ne düzeyde sağlanmış olacağı tartışmalıdır. Bu çerçevede, belediye başkanları “uygun araç” kavramını yorumlayarak meclis kararlarının tamamını hiç değilse özetlerini muhtarlıklara ve kent konseyi üyelerine gönderilmelidir. Açıklık açısından sıkıntı yaratacak diğer bir konu ise kapalı oturumda alınacak meclis kararların halka duyurulması konusudur. Bu madde içinde kapalı oturumda alınacak kararların da kamuoyuna açıklanacak olması yönünde bir hüküm yer almamış olması önemli bir eksikliktir. Zira, kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulması (md.23/6) hükmü çerçevesinde kapalı oturumda alınan kararların da belirtilen biçimde ilanı gerekmektedir. Bu konuda kanunda açıklık yoktur ve farklı yorumlara yol açabilecektir.

Önceki tasarılar da Meclis kararlarının ihtisas komisyonu kararları gibi (md. 24/7) bedel karşılığında isteyenlere verilmesi hükmüne bağlanmaktaydı. Nisan 2001 Tasarısında tüzel kişilere belediyenin karar ve toplantı zabıtlarının kendilerini ilgilendiren kısımlarını bedel karşılığında isteme hakkı ve bu taleplerin 30 gün içinde karşılanması (ek md. 20) öngörülmektedir.

3.4.8. İhtisas Komisyonları

1580’de olduğu üzere (md. 62), 5272’de de meclis üyeleri arasından seçilecek 3 ile 5 kişiden oluşan ihtisas komisyonlarına yer verilmiştir. Komisyonlara ilişkin inisiyatifin mecliste bulunduğu görülmekle birlikte, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde “plan ve bütçe ile imar” komisyonlarının kurulması zorunludur. Komisyonların (1580’in aksine) her toplantı dönemi için kurulması yerine; her dönem başı toplantısında oluşturulması ile 1 yıl süreyle görev yapmalarına yer verilmiştir.

Katılımcı demokrasinin kurumsallaşması açısından komisyonlara; mahalle muhtarları, kamu kuruluşlarının amirleri, meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemle ilgili STK’ların temsilcilerinin oy hakkı olmaksızın kendilerini

ilgilendiren konuların görüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmeleri görüş bildirmeleri düzenlenmiş ve uzman kişilerden yararlanma imkanı tanınmıştır (md. 24/5,6).

Toplumsal kesimlerin (dolaylı olarak hemşehrilerin) belediye işleyişine katılmaları ve temsilleri, görüş bildirmekle sınırlı dahi olsa, mevzuatımız açısından önemli bir yeniliktir. Ancak, bu model hemşehrilerin, belediye kararlarına katılma hakkının (5272, md. 13) sağlandığı anlamına gelmemektedir. Ancak, yapılan bir araştırmada meclis üyelerinin % 68,7'sinin ihtisas komisyonlarına ilişkin bu modeli katılımcı demokrasi açısından yeterli gördükleri belirlenmiştir (Öner ve Yıldırım, 2004).

Kanunda, belediye amirlerinin “uzman” sıfatıyla komisyona katılımı için engel görülmemektedir. Ancak, komisyon üyesi olmayan meclis üyelerini toplantılara iştirak taleplerinin nasıl sonuçlandırılacağı bir sorun olarak görülebilir. Ayrıca, komisyon toplantılarının değil ama, komisyon raporlarının açık olduğu hükme bağlanmış ve mevzuatımız açısından önemli yenilik olarak komisyon raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere bedel karşılığında verilmesi düzenlenmiştir (md. 24/7).

İhtisas Komisyonlarının bu yapısıyla, katılımcı demokrasinin kurumsallaşmasına katkı yapması beklenmekle birlikte, bazı soruları/sorunları akla getirmektedir

a) Gündemdeki konularla ilgili STK'lar nasıl belirlenecektir, bu yapıların belediye sınırları içinde bulunamaması durumunda ne yapılacağı açık değildir.

b) Muhtar, sendika ve meslek kuruluşlarının belirlenmesinde hükme bağlanan; “...kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüldüğü...” ifadesi hangi kriterlere bağlı olarak uygulanacaktır?

c) Katılımı öngörülen unsurların beklenen katkıları yapabilmeleri mümkün görünmekte midir?

d) Görüş bildirme hakkı katılımları için teşvik edici olacak mıdır?

e) Yerel unsurların komisyon toplantı yeri ve zamanı hakkında bilgilendirilmeleri nasıl yapılacaktır?

f) Komisyon çalışmaları ve üyeleri nasıl denetlenecektir. Komisyonun kendisine verilen görevi süresi içinde yerine getirmemesi durumunda konunun doğrudan belediye başkanı tarafından meclis gündemine alınması denetim açısından yeterli mi? görülmektedir (md. 24/3). Görevlerini süreleri içinde tamamlamamayı alışkanlık haline getiren komisyonlar hakkında ne tür işlem yapılacaktır?

g) Vatandaş katılımına ilişkin ABD'nin bazı eyaletlerinde uygulanmakta olan bir model (Wolman, 1995) komisyon toplantılarına “konuyla doğrudan ilgili olan vatandaşların katılımı” (Yerel Yönetimler Reform Tasarısı, 2000:71) olarak yer almalıydı.

h) Komisyon raporlarının aleni olması ne kadar önemliyse bu raporların ilanı konusu da o derece önemlidir. Bu anlamda, kararların yerel halkın büyük bir kısmına ulaşmasını sağlayacak iletişim araçları ile ilanı noktasında tedbirlere yer verilmeli ve komisyon raporlarının bedel karşılığında isteyenlere verilebilmesine yönelik bir süre konulmalıydı.

Komisyonlara ilgili unsurların katılımına ilişkin kaygıları giderici yöndeki hüküm Kanuna ilişkin yayınlanan Genelgede yer almış ve Belediye Başkanlarına ilgili komisyonlara sayılan unsurların “katılımını sağlayıcı ve kolaylaştırıcı düzenlemeleri yapma ve tedbirleri alma görevi” (İçişleri Bakanlığı Genelgesi, 2004) verilmiştir.

3.4.9. Denetim Komisyonu

1580’de bulunan ve Nisan 2001 Tasarısında “hesap inceleme komisyonu” olarak öngörülen yapılanma “denetim komisyonu” olarak adlandırılmış ve il ve ilçe belediyeleri ile 10.000’in üzerindeki belediyelerde, belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için meclis üyeleri arasından 3-5 üyeli

Komisyon oluşturması düzenlenmiştir (5272, md. 25). 1580’de komisyonun kurulması için “meclisin lüzum görmesi” h k m  (md. 63) 5272’de kaldırılmış; ayrıca, yenilik olarak her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin komisyonda temsili düzenlenmiştir (md. 25/1).

Meclis tabanlı iç denetim yapılanması olarak g r len komisyonun denetim görevini yaparken kamu kuruluşlarından, gerektiğinde uzman kişi/kuruluşlardan yararlanılabilmesi düzenlenmiştir. Tasarıda, uzman kişilerin niteliklerinin Bakanlık tarafından belirlenmesi (2001 Yerel Yönetimlere ilişkin çeşitli yasalarda değişiklik öngören yasa tasarısı, md.7)  ng r lm şken, Kanunda bu konuda bir açıklama yer almamıştır. Meclise uzman kişilerin belirlenmesinde takdir hakkı tanınmış olması mali denetim konusunda spe ulasyonlara (siyasi, hemşehricilik vb.) yol açacak bir eksiklik olarak görülebilir.

Komisyona, belediyenin birim ve kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilmeleri ve bu isteklerin “gecikmeden” yerine getirilmesinin hükme bağlanmış olması (md. 25/3) görevin yerine getirilmesini kolaylaştırıcı bir önlem olarak görülmekle birlikte; komisyonun belge ve bilgi taleplerinin yerine getirilmesi için belirli s relerin konulması ( rneğin; 7 gün) ve taleplerin karşılanmaması durumunda ise başkanın devreye girmesine de yer verilmeliydi.

Komisyon raporlarının açık olduğuna ve kamuoyuna açıklanmasına yönelik bir düzenleme ise yer almamıştır. Bu tasarrufla, yerel düzeyde yolsuzluk ekonomisinin belediyelere sıçrama ihtimalinin veya sı radığının kamuoyundan ve yerel halktan gizlenmeye çalışılması şeklinde bir izlenimin doğmasına yol açılmış olacaktır.

Denetim komisyonunda saydamlığı ve katılımcı demokrasiyi tesis etmek noktasında şu tedbirlere yer verilmeliydi:

a) Komisyon raporları hemşehrilere belirli süre içinde ilan olunmalıydı;

b) Komisyon raporları (ihtisas komisyonu raporları gibi, md. 24) bedel karşılığı isteyenlere verilebilmeli;

c) Muhtarlıklara ve konseyine raporlar ileilmeliydi;

d) Kurulmaları için getirilen nüfus eşiğı kaldırılmalıdır.

Kanundaki biçimiyle nüfusu 10.000'in altında olan belediyeler mali denetime gerek yok mudur ki, bu yönde bir sınırlamaya gidilmiştir. Eğer, belediyelerin donanımdan ve denetimi sağlayacak üye profilinden yoksun olabilecekleri dikkate alınıyorsa bu yönde başka tedbirler alınmalı örneğin meslek kuruluşları meclis üyeleri ile ortak komisyon kurulabilmeliydi.

Güçlü ve etkin konumdaki belediye başkanlarından denetim komisyonunu katılımcı ve saydam kılmaya yönelik tedbirlerin alınması ve uygulanması noktasında inisiyatif geliştirmeleri beklenmeli ve izlenmelidir.

3.4.10. Stratejik Plan ve Performans Planı

Belediye mevzuatımıza yeni giren bu düzenleme, toplumsal kesimlerin katılımına yönelik açılımlara yer vermektedir. Kanunda; meclisine, stratejik planı görüşmek ve kabul etmek (md. 18/a); encümene, stratejik planı inceleyip meclise görüş bildirme (md. 34/a) ve belediye başkanına; belediyeyi stratejik plana uygun yönetme (md. 38), seçimlerden sonraki 6 ay içinde stratejik plan hazırlama (md.41/1) ve stratejik plan hedeflerine göre faaliyet raporu hazırlama (md. 56/1) görevleri verilmektedir.

Stratejik plan hazırlanması sürecinde; varsa üniversiteler, meslek odaları ve ilgili STK'nın görüşlerinin alınmasına yer verilerek (md. 41/2) yerel katılıma ilişkin önemli bir yenilik getirilmiş, ancak STK'nın niteliklerine ilişkin bir belirleme yer almamıştır.

Başkanın faaliyet raporunun 5018 sayılı Kanun çerçevesinde stratejik plana uygun hazırlanması (md. 56) hükme bağlanmışken, stratejik plan başlığında ilgili kanuna atıf yapılmamıştır. Ayrıca, nüfusu 50.000'in altında olan belediyeler için stratejik plan hazırlanmasının zorunlu tutulmamasıyla (md. 41/3) başkana inisiyatif tanımış olmaktadır.

3.4.11. Acil Durum Planlaması

Belediyeler, afet ve acil durum planlarını yapmak, bu konuda gerekli ekip ve donanımı hazırlamakla da görevlendirilmiştir (md. 53/1). Planların hazırlık sürecinde katılımı sağlayıcı biçimde; ilgili bakanlık, kamu ve meslek kuruluşu, üniversitelerin ve diğer mahalli idarelerin görüşlerinin alınması (md. 53/2) halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak katılımı düzenlenen unsurlarla ortak programlar yapılabilmesi hükmüne bağlanmıştır (md. 53/3). Konunun önemine yönelik olarak da; ihtisas ve denetim komisyonlarının kurulması ve stratejik plan hazırlanması konularında nüfus eşiği yer alırken acil durum planlaması görevi için bu yönde bir sınırlamaya gidilmemiştir.

Acil durum planlaması sürecinde kuruluşlardan görüş alınmasıyla katılımın kurumsallaşmasına yönelik bir adım atılmıştır. Konuyla ilgili dikkat çeken sorunlar şunlardır:

a) Katılımına yer verilen unsurların katkıları görüş bildirmekle sınırlanmıştır.

b) Kanundaki diğer unsurların, örneğin Kent Konseyi ve İhtisas Komisyonlarına yer verilmemiştir.

c) Mahallenin yaşam kalitesini geliştirme görevi bulunan muhtarların acil durum planlaması sürecine katılımı düzenlenmemiştir.

d) Meclis, encümen ve başkanın bu konuda görevlendirilmiş olmasıyla acil durum planlarını kimin yapacağı noktasında belirsizlik olmuştur.

Kanımızca, başkanın görevleri arasında sayılan “Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.” (md. 38/m) hükmü acil durum planlarının hazırlanması noktasında görevlendirme için yeterli değildir.

Yaşanabilir kentsel alanların oluşturulması için önem arz eden bir konuda planların hazırlanması ve vatandaşların hazırlıklı kılınmalarına yönelik eğitimin

verilmesi için öngörülen katılım imkanları ve yöntemleri yeterli değildir. Ayrıca, katılımı düzenlenen unsurların sürece katkı sağlayabilmeleri için yeterliliklerinin ve yapabilirliklerinin de dikkate alınması gerekecektir.

3.4.12. Belediyelerin Denetimi

Kanunda belediye denetiminin; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla gerçekleştirileceği belirtilmiş; hizmetlerin süreç ve sonuçlarının; mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz edileceği, değerlendirileceği ve sonuçların rapor halinde ilgililere duyurulacağı hükme bağlanmıştır.

Bilgi edinme hakkı ve açıklık açısından önemli olan nokta; denetim sonuçlarının ilgililere duyurulacak olmasıdır; ancak söz konusu ilgililerin kimler olduğu belirtilmiş değildir (md. 54-55). Denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması hükümleri ise saydamlığın ve bilgilendirmenin sağlanması için yeterli değildir.

Kurumsal açıklık açısından denetim sonuçların kamuoyuna açıklanması sürecinin netleştirilmeliydi. Örneğin;

a) Gerçek ve tüzel kişilere raporlan talep hakkı tanınmalı ve taleplerin bedel karşılığı ve belirli süreler içinde yerine getirilmesi koşulu konulmalıydı.

b) Denetim raporlarının açık olduğu hükme bağlanmalı ve denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanmasına ilişkin süre belirlenmeliydi(md. 24/7 ve md.23/6).

c) Denetim sonuçlarının açıklanmasın da kullanılacak araçlar belirtilmeliydi.

d) Denetim raporlarının meclise sunulması yer almış olmakla birlikte

meclisin görevleri arasında bu yönde bir açıklama ile karşılaşmıyoruz (md. 18).

Bu anlamda, denetime ilişkin sonuçlar meclise sunulacağı ama sonuçlarının ne olacağı belirsizdir. Zaten, 55. madde de; “Denetime ilişkin sonuçlar... meclisin bilgisine sunulur” denilmek suretiyle meclise sadece “bilgi edinme hakkı” sağlanmaktadır. Meclisin görevlerine bu yaklaşım çerçevesinde yeniden baktığımızda, denetim sonuçlarına ilişkin meclisin görevlendirilmemiş olmasını anlamak mümkündür.

Belediyelerde iç ve dış denetim yapılacağı, denetimin iş ve işlemlerini; hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacağı belirtilmektedir (md. 55/1). Belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin ise; idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından, İçişleri Bakanlığı ve belediye başkanı veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenmesi hükmü getirilmiştir (md. 55/3). Özerklik şartında olduğu gibi, Kanunda denetimin işlemlerden önce mi sonra mı yapılacağı konusunda açık bir kural koyulmamıştır. İlgili hükmü doğru okumaya çalıştığımızda Anayasa’da varolan vesayet denetiminin (md. 123/1-127/5) yasal çerçeveye alındığı görülmektedir. Hukukilik denetiminin yer alması denetim sürecine ilişkin temel ve önemli bir değişim olarak görünmekte; ayrıca, AYYÖŞ’nin hükümleri de yerine getirilmiş olmaktadır.

Bir başka nokta ise belediyelerin idari işlemlerinin “Kalkınma Planı ve Stratejilerine Uygunluğu” açısından da denetime tabi tutulacak olmasıdır. Bu anlamda, belediyeler toplumsal kalkınmanın temel basamaklarından biri olarak yapılandırılmış ve görevlendirilmiş olmaktadır (Öner ve Yıldırım, 2004).

3.4.13. Faaliyet Raporu

Belediye başkanları; KMYK Kanunu çerçevesinde stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, hedef ve gerçekleştirme durumu ile sapmalarının nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporu (md. 56) hazırlamakla görevlendirilmiştir. Raporların Başkan tarafından; meclise sunulması, İçişleri Bakanlığına gönderilmesi ve kamuoyuna açıklanması hükmü

bağlanmıştır (md. 56/2).

Faaliyet raporu üzerinde meclise verilen yetki 5272’de de korunmuştur. 1580’e göre; yıllık raporun mecliste 2/3 ile yeterli bulunmaması halinde başkan hakkında “yetersizlik kararı” verilerek düşürölme süreci başlatılıyordu (md. 76/2). 5272’ye göre; faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının 3/4’ü tarafından yeterli görölmezse yetersizlik kararına ilişkin sürecin başlatılması hükme bağlanmıştır (md. 26/4). Böylece, başkan hakkında yetersizlik kararı vererek görevden düşürölme sürecini başlatma (denetim) yetkisi için mecliste geniş uzlaşma şartı getirilmiştir. Katılımcı demokrasi açısından getirilen oransal artış meclis karşısında başkanın daha etkin kılınması ve “güçlü başkan” modelinin kurumsallaştırılmasına ilişkin belirgin örneklerdendir.

Faaliyet raporunun kamuoyuna açıklanacak olması demokratik ve saydam belediyeçilik adına önemli bir adımdır. Bununla birlikte, faaliyet raporlarının da denetim raporları gibi daha geniş kitlelere ulaşmasını sağlayacak şekilde duyurulmasına yönelik tedbirler sıralanmalıydı. Bir başka nokta ise faaliyet raporlarının İçişleri Bakanlığı’na doğrudan gönderilecek olmasının bir “vesayet olarak görölüp görölmemeyeceğidir. Ayrıca bu tasarrufun bakanlık tarafından nasıl sonuçlandırılacağı hakkında hükmün olmayışı ayrı bir eksikliktir.

Kanunu incelediğimizde; kalkınma planı eksenli stratejik plan hazırlanacak olması ve bu konuda başkanın görevlendirilmesi (md. 41/1); denetimin amaçları arasında hizmetlerin süreç ve sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere göre değerlendirilecek olması (md. 54); idari işlemlere yönelik dış denetimin idarenin bütünlüğüne (Anayasa, md. 123 ve 127) ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetime tabi olacağı (md. 55/3) hükümlerine bakarak İçişleri Bakanlığına vesayet denetimi yetkisi tanındığını söylemek mümkündür. Bu anlamda, önceki taslaklarda vesayet denetiminin kaldırılacağına ilişkin yer alan öngörünün gerçekleşmediği görölmektedir (Öner, 2006:79).

3.4.14. Hizmetlerde Aksama

Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatılmasının halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilenmesini engellemek amacıyla İçişleri Bakanlığının talebi ve yargının durumu tespiti üzerine aksamanın giderilmesi noktasında Belediyeye Bakanlık tarafından “makul” süre verilmesi düzenlenmiş (md. 57/1); ancak, makul sürenin ne olduğu ve kriterlerinin neler olacağına dair bir hükme yer verilmemiştir. Belediye yönetime bu karara ilişkin yargıya başvurma hakkı tanınmaktadır. Makul süre sonunda aksaklık giderilmezse ilgili hizmetin yerine getirilmesi il Valisinden istenecektir. Vali aksaklığı belediyenin veya gerekli olduğu hallerde diğer kamu kuruluşlarının ekipmanları ile giderebilecek hizmetlerin maliyeti ise İller Bankası’nın ilgili belediyeye ödeyeceği paydan kesilecektir (md. 57/2).

Görüldüğü üzere, merkezi yönetim Valilik kanalıyla belediye yerine geçebilecektir. Demokratik belediye yönetimini sağlaması beklenen Kanunun bu maddesinde vesayet denetimi ortaya çıkmaktadır. Hatta hukuka uygunluk denetimi yapılacağı kanunda hükme bağlanmış olmasına rağmen (md, 55/1) hizmetlerin aksaması durumunda belediye kurumsal yapısının yerine geçmesine yer verilmiş ve yerine geçmesinin süresi belirtilmemiştir (Öner, 2006:80).

Hizmetlerin “ciddi bir biçimde” aksatılmasına ilişkin kriterlerin belirlenmemiş olmasının yanında durum tespitinin bakanlık kanalıyla yapılacak olması merkez yerel ilişkileri açısından sakınca teşkil ettiği söylenmektedir (Öner, 2006:80). Hizmetlerde verimlilik ve devamlılık sağlamak amacıyla yer verildiği düşünülen hüküm, beraberinde yerel demokrasi ve özerklik (5272-md. 3/a) açısından ağırlaştırılmış bir vesayet denetimi getirmektedir. Anayasa belirtilen “...toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği karşılanması...” (md. 127/5) amacıyla öngörülen vesayet denetimi, kanunla yerine geçme, belediyeyi süresiz olarak hizmet sunumunda devre dışı ve yetkisiz kılmak biçimine bürünmüş olmaktadır. Hizmetlerindeki aksaklık durumunda öngörülen “yerine geçme” yetkisi KYTK tasarısının içeriğine de aykırı görünmektedir. Zira, ilgili Tasarıda; “...yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim aykırı hükümler konulamaz” (md. 9/6) hükmü öngörülmüştür.

Öte yandan, yerine geçme ile belediyenin mahalli' müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak olarak belirlenen kuruluş gerekçesinin (md. 3/a) bu anlamda meşruiyetinin zarar alacağını söyleyebiliriz. Ayrıca, yerine geçme yetkisi merkezi idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen "mahalli idarelere teknik ve mali yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri" (KYTKT, md. 7/j) öngörüsü ile bağdaşmadığı söylenmektedir (Öner, 2006:80).

3.4.15. Arsa ve Konut Üretimi ile Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı

Belediyelere; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla; imarlı ve altyapılı arsalar üretme, konut, toplu konut yapma, satma, diğer kamu kuruluşları ve bankalarla işbirliği yapma, ortak projeler gerçekleştirme görevleri verilmiştir (md. 69/1).

Konut yapma, gelişmeye müsait alanlarda arazi alma, tanzim etme bu konuda haksız kazanç ve uygulamalara engel olma 1580'in hükümlerindendir (md. 15/68). 5272'de belediyenin bu konudaki görevleri genişletilmiş ve özellikle toplu konut çalışmaları konusunda 2985 sayılı Kanuna göre kurumsal işbirlikleri hükme bağlanmış, sosyal devletin gereklerini yerine getirmek noktasında 775 sayılı Kanuna göre ilgili kişilere arsa ve konut sağlama görevi verilmiştir.

Diğer kuruluşlarla ortak projelerle üretilecek konutların satışında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinin geçerli olmadığı vurgulanmış (md. 69/3) konutların satışında açıklık öngörülmemiştir. Nisan 2001 Tasarısında ise üretilen arsa ve konutların satışının açıklık ve rekabet ilkesine uygun yapılması öngörülmüştü (md. 11; ek md. 2). 5272'deki ilgili maddenin diğer hükümlerinin tasarıyla uyumlu olduğu görülmektedir. Ancak, belediyenin bu konudaki görevlerinin hemşehrilere ilanı, bilgilendirilmesi konusunda bir model veya belediyeye ilişkin bir görevlendirmeye yer verilmemesi kurumsal açıklık açısından eksik bir düzenlemedir.

Nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelere (BŞB, İlçe ve ilk kademe ve il belediyeleri dahil) kentsel dönüşümüne yönelik proje uygulama imkanı verilmekte; kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine konulacak alanların meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile belirlenmesi hükme bağlanmak (md. 73) suretiyle

belediyelerin görev ve sorumluluk alanlarına ilişkin hükümler (md. 14/b) genişletilerek ele alınmaktadır. Kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamında bulunan mülk sahipleri tarafından açılacak davaların mahkemelerde öncelikle karar bağlanması (md. 73/5) hükmü getirilmektedir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanına ilişkin düzenlemede stratejik plana atıfta bulunulmaması (md. 41), STK'na süreçte yer verilmemiş olması, acil durum planlaması ile ilişkilendirilmemesi (md. 53), mahalle katılımına (hemşehri ve muhtarlık düzeyinde) yer verilmemesi ve kent konseyine (md. 76) yer verilmemesi katılımcı demokrasinin kurumsallaştırılması açısından eksiklidir. Örneğin, kentsel dönüşüm ve gelişim planlamasında mahalleli katılımına yer verilmemesi “belediyekararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde, bulundurur” (md. 9/3) hükmüyle uyuşmamaktadır.

3.4.16. Diğer Kuruluşlarla İlişkiler ve Kent Konseyi

Tasarı metinlerinde (Nisan 2001 ve Aralık 1999) yer aldığı biçimiyle belediye meclisi kararıyla belediyelerin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; mahalli idareler, kamu kurum ve kuruluşları, meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve odalar ile işbirliğine gitme, ortak hizmet projeleri gerçekleştirme, bu amaçla kaynak aktarımında bulunma yetkisi tanınmıştır (5272, md. 75). Diğer kuruluşlarla ilişkiler konusunda STK ile işbirliğinin önemi açıktır, ancak söz konusu yapıların yerel hizmetlere ilişkin katkılarının (görüş bildirme dışında) neler olacağı konusunda ciddi endişeler bulunmaktadır.

Sivil toplum örgütlerinin katılımı açısından önem taşıyan ve Yerel Gündem 21 Meclisleri adıyla pek çok belediyede kurulu bulunan, görüş bildirme ve buna esas olacak araştırma yapmakla görevlendirilen bu kurumsal yapılar Kanunla hukuki nitelik kazanmış olmaktadır. Seçilmiş yerel yönetim organlarının çalışmalarına halk katılımını ve denetimini sağlamak için önerilen (YYÖİKR, 2001:118) ve Kanunda yer alan kent konseyi modeli ile yerel demokrasi ve katılımın kurumsallaştırılması ve tabana yayılması açısından önemli bir açılım getirilmektedir.

Kent konseyinin görevleri;

- a) Kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi;
- b) Kentin hak ve hukukunun korunması;
- c) Sürdürülebilir kalkınma,
- d) Çevreye duyarlılık,
- e) Sosyal yardımlaşma ve dayanışma,
- f) Saydamlık,
- g) Hesap sorma ve hesap verme,
- h) Katılım ve yerinden yönetim ilkelerini geçirmeye çalışmaktır (md, 76/1) olarak belirlenmiştir.

Kent konseyi üyeleri; meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili STK'nın siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının mahalle muhtarlarının temsilcilerinden ve diğer ilgililerden oluşmaktadır. (md,76/2) Bu biçimiyle AYYÖŞ'nda öngörülen "vatandaşlardan oluşan meclisler" (md, 3/2) ihdas edilmektedir.

Belediyelere, konseyin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlama görevi (md. 76/2) verilmiş, yardım ve desteğin neler olacağı ve nasıl sağlanacağı belirtilmemiştir. Tahmin edilen, yardım ve konsey toplantıları için meclis toplantı salonlarının tahsisi ile sınırlı kalacak olmasıdır. Bunun dışındaki teknik vb yardımların belediye başkanının inisiyatifleri ile geliştirileceği açıktır. YG-21 çalışmalarının başarısı için belediye başkanının konuya ve bu yapıya ilişkin yasal bir sorumluluktan çok bir inanma sorumluluğunun bulunduğu (Karaman, 1997) hatırlandığında kent konseylerinin başarısı içinde aynı gerekliliğe işaret etmek yerinde olacaktır. Zira, genişletilmiş katılım sürecinin temel zorluklarından biri bu yaklaşımı belirlemede yönetimin eksikliği ve kontrolü bırakmaktaki isteksizlikleridir (worldbank.org , 2004).

Kent konseylerinin oluşturdukları “görüşlerin” meclislerin ilk toplantılarında gündeme alınması (md. 76/3) ve “değerlendirilmesi” düzenlenmiştir. Açıklık açısından çeşitli vurgular yapılan kanunda kent konseyinin görüşlerinin kamuoyuna açık olduğuna ilişkin bir düzenleme yer almaması ilginçtir. Meclis tarafından gündeme alınan konsey görüşlerinin “değerlendirilmesi” (md. 76/3) yani karar niteliği kazanıp kazanmaması veya kararlarda etkili olması hususunda belirleyici olacak makamın meclis ve özellikle başkan olacağı açıktır. Ayrıca, konsey tarafından oluşturulan görüşlerin mecliste bırakın karara etki etmesi gündemde görüşölüp görüşölmediğinin denetimine ilişkin konseye imkan verilmemiştir. Meclisin görevleri arasında kent konseyinden gelecek görüşlerin değerlendirilmesine (md. 18) ilişkin bir hükmün yer almaması; kent konseyi ile meclisin hukuki temele oturtulmasındaki temel eksikliklerdir. Bu anlamda, belediye başkanına kent konseyini etkili kılmak noktasında düşen görevin önemi daha da artmış olmaktadır. Katılımcı demokrasi ve yönetim temeline dayanması beklenen kent konseyinin görüşlerinin meclis tarafından dikkate alınması noktasındaki eksildiği gidermek için meclise “kararlarında kent konseyinin dikkate alma zorunluluğu” ve başkana da bunu sağlama görevi verilmeliydi.

Kent konseyinin eksikliklerine ilişkin öngörüler şu başlıklar altında toplanabilir:

1) Katılımı öngörülen kuruluşlar nasıl belirlenecektir, toplantıya katılma zorunluluğu olmadığına göre katılmamayı sürekli bir tavır olarak uygulayanlar için ne tür girişimlerde bulunulacaktır.

2) Başkanlık divanı, toplantı yöntemleri, görüşme vb süreçler ve sekreteryaya hizmetleri nasıl sağlanacaktır.

3) Toplantı zamanları, yeri saati ve oluşturulan görüşler kamuoyuna etkili araçlarla ilanına yer verilmeliydi.

4) Konsey görüşlerinin mecliste değerlendirilmesi hükmüne yönelik denetim nasıl sağlanacaktır ?

5) Belediyenin yardım ve desteğinin hangi konularda ve nasıl sağlanacağı açıklanmalıydı.

6) Konsey görüşlerinin meclis kararlarına yansımada noktasında beklentilere ulaşılmaması konsey temsilcilerinin kurumsal motivasyonunu nasıl etkileyecektir?

7) Belediye meclisinde (md, 20); meclis ihtisas ve denetim komisyonlarında (md. 24,25); meclisin denetim sürecinde (md. 26); stratejik plan hazırlanmasında(23) (md. 41) acil durum planlamasında (md, 53); hizmetlerin aksayan yönlerinin belirlenmesinde (md. 57); imar arsa ve konut üretimine ilişkin süreçte (md, 69); kentsel dönüşüm ve gelişim alanının belirlenmesinde (md. 73) görevli kılınmamış kent konseyinin mensuplarının kendilerini yaşadıkları beldenin hemşehrısı (md. 13) ve belediyenin bir unsuru olarak görmelerinin nasıl sağlanacağı belirsizdir.

Kent konseyi ile belediye arasında kurumsal işbirliğine yönelik saydığımız eksildiklerin giderilmesi ve ayrıca “kentın hak ve hukukunun korunması; açıklık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmesine” (md. 76/1) yönelik olarak;

1) Belediye amirlerinin konseye işleyiş hakkında bilgi vermesi sağlanmalıdır;

2) Mevzuat değişiklikleri yazı işleri tarafından belediye birimleriyle eş zamanlı olarak konseye duyurulmalıdır;

3) Konsey içinden temsilcilerin meclis, meclis ihtisas ve encümen toplantılarına konsey adına katılımları (görüş bildirmek ve dinleyici sıfatıyla bile olsa) sağlanmalıdır;

4) Kamuoyu/halk denetimini ve kurumsal saydamlığı sağlamak noktasında bütçe görüşmelerinin yapılacağı meclis toplantılarına konsey temsilcilerinin katılımı noktasında ısrarlı olunmalıdır;

5) Özellikle (kapalı oturumlarda alınan kararlar dahil) kesinleşen meclis kararları, denetim sonuçlarını içeren raporlar, personel atamaları, stratejik ve acil durum planları konseyin bilgisine sunulmalıdır. Kurumsal eksikliklerin giderilmesine yönelik kanunda değişiklik yapılmasını beklemek uzak bir ihtimal olarak görüldüğünden söz konusu tedbirlerin uygulanabilmesi noktasında belediye başkanlarının yaklaşımlarının belirleyici olacağı açıktır.

Konsey faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesini (md. 76/2) sağlamak, noktasında yukarıda ifade ettiğimiz ve gözden kaçırdığımız pek çok noktanın açıklığa kavuşturulmaması durumunda konsey toplantıları ve konseyin kendisi; katılımı öngörülen unsurların mücadele alanı haline gelebilecek, yapılacak konuşmalar, görüşmeler kişisel ve kurumsal muhalefet egolarının tatmine yönelik olabilecek, konsey yerel düzeyde siyasi ve kurumsal geleceğe yönelik girişim alanları olarak görülebilecek ve medyatik olmanın yolu olarak kullanılabilecektir. Bu anlamda, konseyin yönetim ve katılımcı demokrasi açınımlarına “ilişkin bir göz boyama” veya “işte bizde de var” türünden bir anlam kazanmasının önüne geçilemeyecektir.

3.4.17. Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım

Belediyelere; beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla; sağlık, eğitim, spor, çevre vb., hizmetlerin yapılmasında gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulama yetkisi verilmektedir (md. 77/1).

İhale, imtiyaz/muafiyet, kamu yararına yapılan yardımlar, kupon, gönüllülük, bireysel katkı, gönüllü katılım modelleri olarak bilinmektedir (Toprak, 2001: 301-310). Modellerin büyük çoğunluğu kuruluşların veya kişilerin kurumsal ve bireysel potansiyellerini/yapabilirliklerini, ortak kullanıma sunmalarını gerektirmektedir Bu anlamda kamu yararına yönelik kurumsal yapılan bu tür girişimlere yönlendirmek kolay olmayacaktır. 1. BYKP’nda halkın gönüllü teşkilatlanması ve idare ile işbirliği yapması hedefi yer almıştır. Ancak belediye hizmetlerine gönüllü katılımın yasal çerçeveye oturtulması ile bir kere daha

toplumsal kalkınma imasında bulunulmakta ve yerel nitelikli hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini sağlamak noktasında idare ile toplulukların işbirliği hükmüne bağlanmış olmaktadır (Öner ve Yıldırım, 2004).

Kanundaki değişiklikler incelendiğinde tasarı metinlerinde yer alan “reform” ifadesini doğrulmayan sonuçlarla karşılaşmamaktadır. Ancak, temelde demokratik işleyişi geliştirme noktasında öngörülen vatandaş katılımına ve bilgi edinme hakkına kısmi düzeyde de olsa yer verildiğini görmek gerekir. Bu anlamda; hemşehrilere bilgi edinme hakkına yer verilmesi; 1580 sayılı Kanunda var olan anlaşılır biçimde hemşehri katılımının tekrarlanması; meclis kararlarının ve meclis komisyon raporlarının hemşehrilere ilanı vb düzenlemeler bilgi edinme hakkının kurumsallaşması adına önemli açınımlardır. Katılım noktasında ise danışma nitelikli görevlendirmelere yer verilmiştir. Ancak, belde halkını doğrudan ilgilendiren bazı konularda danışma niteliğinde de olsa başvurulması düzenlenmemiştir. (örn., mahalle kurulması, borçlanma, acil eylem planları vb.) Bununla birlikte, ihtisas komisyonları ve kent konseyi modelleri kurumsal katılıma ilişkin önemli yeniliklerdir. Kanunda yer aldıkları biçimiyle kurumsal katılımı etkin kılmak ve geliştirmek noktasında temel sorunun STK’nı yapabilir kılmak gerektiği açıklık kazanmıştır. Nitekim, STK’nın belediye yönetimine katılımları sadece danışma içerikli olarak yer almıştır. Bu anlamda, kanunda katılımcı demokrasi, bilgi edinme hakkı ve açıklık açısından getirilen açılımların uygulanabilmesi için pek çok konunun ele alınması gereğinin dikkate alınması gereklidir. Örneğin, teknoloji kullanımı geliştirilmemiş hemşehrilerin ve kurumsal yapıların bilgi edinme haklarını tam olarak kullanmalarını; üyelerinin salt maddi çıkarlarını korumak ve geliştirmekle ilgilenen yapılardan belde halkına katkı sağlayacak açınımları beklemek temel sorunlar olarak görünmektedir.

Kanundaki açılımların işletilmesi noktasında hemşehrilere, belediye yönetimlerine ve kurumsal yapılara önemli görevler düşmektedir. Mevcut açılımlara sağlanacak katkılar ve gösterilecek ilgi belediye yönetimlerinin daha demokratik, katılımcı ve açık kılmak noktasındaki çabaların artarak devamını sağlayacaktır.

BÖLÜM IV

4.1. Büyükşehir Belediye Reformu

Büyük şehirlerde ortaya çıkan sorunlar gün geçtikçe ağırlaşmaktadır. Buna göre sorunların çözülmesi de o oranda zorlaşmaktadır. Sorunların başında bu alanlardaki yönetimlerin yetersizliği gelmektedir. Nüfus artışı, sanayileşme, ulaşım, çevre sorunları ve teknolojiye meydana gelen gelişmeler, kamu hizmetlerinin kapsamını ve boyutlarını büyütmüş ve gün geçtikçe de büyütmektedir. Bu durum, anakent alanı içinde kurulan ve koordinasyon içinde olmayan çok sayıda mahalli idarenin örgüt yapısı, hizmet üretme kapasitesi ve yetersiz mali kaynaklarıyla sorunların çözümünü imkansız hale getirmektedir. Yönetimde etkinlik ve verimliliği ortadan kalkması ve anakent düzeyinde yürütülmesi gereken hizmetlerin yapılmasında çok sayıda birimin yetkili olması nedeniyle planlama ve koordinasyon ile ölçek etkinliği ortadan kalkmakta, kaynak israfına yol açılmaktadır (Büyükşehir Belediyesi Kanunu Genel Gerekçe, 2004:1).

Türkiye’de metropoller büyüyerek belediye sınırları dışına taşınca, belediyeler ağı oluşmuş, belediyeler arasında işbirliği sağlamak sorun olmuştur. 1984 Yılında 3030 sayılı Kanunla Türkiye’de büyükşehir belediyeleri kurularak, bu sorunlar giderilmeye çalışılmıştır. Ancak, 20 yıllık uygulama döneminde, 3030 sayılı Kanun çerçevesinde, büyükşehir sorunları giderilememiş, büyükşehirlerin sorunları giderek artmış ve artmaktadır. Bu nedenle, büyükşehir belediye sistemindeki sorunlarının giderilmesi ve bu idarelerin etkin, saydam, hesap verebilir, katılımcı bir yapıya kavuşturulması amacıyla, 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu düzenlenerek 3030 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

4.2. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Gelişimi

Ülkemizin, Fransız idare sisteminin örnek alınmasıyla oluşturulan merkeziyetçi yapısı, hızlı, düzensiz ve plansız kentleşme sorununu çözememiş; büyüyen kentleri mali, idari ve siyasal açıdan güçsüz olan belediyeler yönetememiştir. Neticede yeni bir yönetim modeli arayışları başlamıştır.

Çözüm arayışları içinde geçen 1960'lı yıllarda problemler, sadece planlama sorunu olarak görülmüş; İmar İskan Bakanlığı'na bağlı, İstanbul'un, Ankara'nın, İzmir'in Nazım Planlarını hazırlamak üzere, Metropoliten Nazım Plan Büroları kurulmuştur 1972' de bu kentlerde, planlama ve yatırım koordinasyonu sağlamak üzere, Bakanlıklar arası İmar Koordinasyon Kurulu, 1979'da bölge planlama çalışmalarında eşgüdüm sağlanmak üzere, Bakanlıklar arası Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu oluşturulmuştur Asken dönemde metropollerde bazı yerel birimlerin tüzel kişiliği kaldırılıp, belediyeler birleştirilmiştir. Bu tutum; “hem demokratik geleneklerin terk edilmesine yol açmış, hem de hizmet verimliliğinde önemli bir gelişme sağlamamıştır” (Türkiye’de metropoliten yönetimlerinin tarihi gelişimi konusunda daha fazla bilgi için bkz; Geray,1995, 1998; Kalabalık, 1997, 1998a, 1998b).

1961 Anayasasının yerel yönetimlerin “il özel idareleri, belediye ve köyler” şeklinde kurulabileceğini öngörmesi nedeniyle (md. 116), 1960-1980 arası dönemde birden fazla yerel yönetimi bünyesinde barındıran metropoliten yönetimleri kurulamamıştır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasının bu eksikliğini gidermek amacıyla, il özel idareleri, belediyeler ve köylerin yanında, Kanunla “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlen getirilebileceğini” öngörmüştür (md. 127) Anayasanın yasama organına verdiği bu yetkiye dayanarak, 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun çıkarılmış, böylece büyük şehirlerde iki kademeleri metropoliten yönetim modeli hukuken kurulmuştur. 3030 sayılı Kanun ile coğrafi, demografik ve ekonomik farklılıklar dikkate alınmadan, büyük şehirlerin tümü aynı düzenlemeye tabii kılınmıştır (Torlak, 2001).

Yine Anayasanın 127. maddesine istinaden çıkarılan 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 4. md. belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, büyükşehir belediye meclisi; ilçelerde, ilçe belediye meclisi oluşturulmasını, büyükşehir ve ilçe belediyeleri için ayrı belediye başkanları seçilmesi öngörülmüştür. 25.03.1984'te yapılan yerel yönetimler seçimi ile Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir belediyeleri kurulmuş, daha sonra çıkarılan değişik kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle,

büyükşehir belediye sayısı 16'ya ulaşmıştır.

4.3. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Ve Görevleri

4.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu

Türk idare teşkilatında, 3030 sayılı Kanunla büyükşehirlerde iki kademeli bir yerel yönetim sistemi kurulmuştur. Alt düzeyde büyükşehir içindeki ilçe/il kademe ile merkez ilçede kurulan alt kademe belediyeleri, üst kademe ise, büyükşehri kapsayan bir büyükşehir belediyesi bulunmaktadır.

3030 sayılı Kanunun ilk şeklinde, sınırları içinde birden çok ilçe bulunan kentlerde ‘büyükşehir belediyesi’ kurulabileceği öngörülmüştür. 1984’de İstanbul, Ankara, İzmir bu koşullu sağlamaktadır. İki kademeli yönetim yapısı, önce bu kentlerde oluşturulmuş, büyükşehrin adını taşıyan büyükşehir belediyesi ve ilçelerin adını taşıyan ilçe belediyeleri kurulmuş, sonra Adana, Bursa, Konya, Gaziantep, Kayseri, Samsun, Diyarbakır, Erzurum, İzmit, Eskişehir, Mersin ve Antalya kentlerinde de uygulanmıştır. Alt kademenin, ilçe gibi yerel yönetimle ilgisi olmayan bir kavrama dayandırılması, büyükşehir belediyelerinin kuruluşunda sorun yaratmıştır. 3030’da, bu ölçütün dışında bir ölçüt yoktur. Ankara, İstanbul ve İzmir kurulurken, bu illerde birden fazla ilçe ve ilçelerde belediye şubesi olduğu için sorun yoktur. Şubeler ilçe belediyesi yapılmıştır. Sırf büyükşehir belediyesi kurabilmek için, illerde gereksiz yere, yüklü maliyetlerle ilçeler kurulmuştur. Çok büyük ilçe belediyelerini yönetilebilir duruma getirmek için bölünerek yeni ilçe/belediye kurulmuştur (Torlak, 2001).

Sonra çıkarılan 504 sayılı KHK ile, ilçe ölçütü bırakılmış, “ilk kademe belediyesi” adı altında, herhangi bir ölçütü ve özelliği olmayan yeni bir belediye türü yaratılmıştır. Böylece, büyükşehir belediyesi olabilme süreci, nesnel ölçütlerden uzaklaşmış, hükümetin takdiri ve parlamentonun kararına bırakılmıştır (DPT, 1994:115). Diğer taraftan, birçok kentte merkezi idare tarafından belediyelerine sağlanan, ek mali kaynaklardan yararlanabilmek için büyükşehir belediyesi olabilme eğilimini artırmıştır. Bunun sonucu olarak, siyasi kaygıların da etkisiyle, büyükşehir belediyesi olma niteliğine sahip olmayan birçok kentte, büyükşehir belediyesi

kurulmuştur. Buna karşın Denizli gibi büyükşehir olma niteliğine sahip, ama yeterli siyasi desteği bulamayan bazı iller büyükşehir belediyesi yapılmamıştır.

Mahalli idareler reformu çerçevesinde çıkarılan, 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyelerinin kuruluşunu yeni esaslara bağlamıştır. Buna göre, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan şehirlerde büyükşehir belediyeleri kurulabilecektir (md. 3).

Hizmetlerin etkin yürütülmesi, katılımın sağlanabilmesi için belediyeler uygun büyüklükte olmalıdır. 3030 sayılı Kanun, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için, herhangi bir nüfus şartı öngörmemiştir. Bu nedenle, önceki yıllarda nüfusu çok az olan bazı illerde büyükşehir belediyesi teşkilatı kurulmuş; bu durum hizmetleri olumsuz etkilemiş, kaynakların etkisiz ve verimsiz kullanımına yol açmıştır. Örneğin, 850.000 nüfusa sahip Seyhan İlçe Belediyesi birçok büyükşehir belediyesinden büyüktür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 3030'dan farklı olarak, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerin, toplam nüfusunun 750.000 olması şartını getirmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için, belirli bir nüfus şartının getirilmesi yerinde olmuştur. Ancak, Türkiye'deki mevcut büyükşehir belediyelerinin nüfus büyüklükleri incelendiğinde; 750.000 sayısının rasyonel olmadığı görülmektedir. Bu düzenleme ile, büyükşehir belediyesi kurulmasının zorlaştırılmaktadır.

Tablo 1- Nüfuslarına Göre Büyükşehir Belediyeleri

İl	Nüfus	İl	Nüfus
İstanbul	8.831.805	Diyarbakır	551.046
Ankara	3.203.362	Mersin	544.046
İzmir	2.250.149	Kayseri	524.818
Bursa	1.184.144	Eskişehir	482.318
Adana	1.133.028	Erzurum	366.962
Gaziantep	862.033	Samsun	362.756
Konya	761.145	Sakarya	294.398
Antalya	606.447	Kocaeli	195.193

Kaynak: 2000 Genel Nüfus Sayımı (www.die.gov.tr).

Tabloda da görüldüğü üzere, mevcut büyükşehir belediyelerinin yarısı 750.000'den daha az nüfusa sahiptirler. DPT'nin çalışmalarında da belirtildiği gibi, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için 500.000 nüfus şartının aranması, Türkiye'deki il nüfus büyüklükleri açısından daha rasyonel bir rakamdır (DPT, 2001). Ayrıca, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için sadece nüfus büyüklüğü yeterli bir faktör değildir. Nüfus büyüklüğünün yanında hizmet etkinliği, kültürel gelişmişlik, sosyal alt yapı, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınmalıdır. Yasada belirtilen bu kriterlere siyasal iktidarlar tarafından çoğu zaman uyulmadığı değerlendirilmektedir. Bu husus Büyükşehir adayı iller arasında tartışmaya neden olmaktadır.

4.3.2. Büyükşehir Belediyelerinin Sınırları

Büyükşehir belediye sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır. Büyükşehir belediye sınırları içinde, ilçe kurulmaksızın oluşturulan ilk kademe belediyelerinin, büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırı olamaz (md. 5).

5216 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, büyükşehir ilçe veya ilk

kademe belediyesine dönüşmesi öngörülmektedir. Nüfusu 50.000' in altında olan belediyeler ile köylerin tüzel kişiliği kalkmakta; tüzel kişiliği kalkan belediyelerin katılacağı ve köylerin mahalle olarak bağlanacağı belediyeleri, belirleme yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmektedir (md. 6/3).

Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması mümkündür. Bu konuda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. Katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınır (md. 6/1).

Diğer taraftan, 3030 sayılı Kanuna göre; büyükşehir belediyesinin sınırları kuruluş kanununda gösterilmektedir ve kanun dışında idari işlemle sınırların değiştirilmesine imkan tanınmamıştır. 5216 sayılı Kanunla; büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, “imar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine, Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabilmesine” imkan tanınmıştır (md. 6/2). Mevcut düzende, bazı büyükşehir belediyelerinin sınırları o kadar büyümüştür ki, çevredeki ilçe ya da köylerle fiilen birleşmiş durumdadırlar. Büyükşehir belediye sınırlarıyla birleşen idarelerin, büyükşehir belediye sınırları içine alınmasında kamu yararı görülmektedir.

Bazı belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin idari bir kararla sona erdirilmesini, Anayasaya aykırı bulan görüşler bulunmaktadır (CHP, 2004). Ancak Anayasa'ya göre, kamu tüzel kişileri kanunla, ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemle kurulabilir (md. 123). Aynı şekilde, “aksine işlem “yetkide ve usulde paralellik” kuramı uyarınca bunların kaldırılmaları da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemle olabilir (Akyılmaz, 2005:135). Bu bakımdan; düzenleme Anayasaya aykırı görülmemektedir. Diğer taraftan, bu idarelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesinde halkının görüşünün alınmadığı ve dolayısıyla Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına aykırı olduğu yönündeki görüşler, dikkate alınmalıdır. AYYÖŞ'nin 5. maddesi yerel yönetimlerin sınırlarında

“mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse referandum yoluyla, ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamayacağı” öngörülmektedir. Bu idarelerin Büyükşehir Belediyelerine katılımında, yerel halkın karara katılımı yerel demokrasinin yerleşebilmesi açısından gereklidir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 4. maddesi yeni kurulacak büyükşehirlerde esas olarak 10.000 metre yarıçap içerisinde 750.000 nüfusun yaşamasını kabul ederken, geçici 2. maddesi mevcut büyükşehirlerin sınırını nüfusu 1.000.000’a kadar olanlarda yarıçap 20 km, nüfusu 1.000.000-2.000.000 arası olanlarda yarıçap 30 km, 2.000.000 üstü olanlarda yarıçap 50 km olarak kabul etmiştir. Büyükşehir belediyesi için gerekli nüfusun 750.000 olarak belirlenmesi ve belediye sınırı olarak, merkez belediye sınırından 10.000 m. yarıçap içindeki yerleşim yerleri tanımlanması Şehir Plancıları Odası tarafından da sadece fiziki mekana dönük bir düzenleme olması nedeniyle yeterli ve anlamlı görülmemektedir. Büyükşehir belediyeleri, metropoliten alanların eşgüdüm içinde gelişmelerini sağlamakla sorumlu olan yönetimlerdir. Bu açıdan, belediyelerin sınırlarının metropoliten alan sınırlarıyla örtüşmesi gerekmektedir. Oysa yasada valilik binasının merkez kabul edilerek, çizilecek bir dairenin sınır olması öngörülmektedir. Oda, bu düzenlemeyi oldukça yanlış, yetersiz ve sorunlu bir düzenleme olarak nitelemektedir. Plancılar Odası tarafından bu konuda yapılan açıklama şöyledir:

“Bu belirleme, büyükşehir belediyelerinin etki alanlarını bir geometrik şekille tanımlamanın açıklanabilir bir gerekçesi bulunmadığı gibi, bu belirleme ile birlikte fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınacağına dair açıklamalar da geçerlilik bulamayacaktır. Kaldı ki, bugün var olan Büyükşehirlerin bazılarının kapsam ve sınırı içinde olması gereken yerleşim alanları 10.000 metreden uzaktadır. ...Böylesi bir ‘pergel yöntemi’ ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının metropoliten alan sınırları ile çakışmasının olanağı yoktur. Bu yaklaşımla, gerçekte, metropoliten etki alanında kalan yerleşimler, metropoliten belediyenin görev ve sorumluluğu dışında kalabilirken, kırsal niteliği ve sosyo-ekonomik yapısıyla büyükşehirlerden görece kopuk yerleşimler belediye sınırı içerisine girecektir. Bu konuda İzmir gibi kıyı kentlerinin metropoliten etki alanlarının lineer ve iç kesimlere uzanan yapısını tamamen göz ardı eden bir sınır

tespiti yapıldığı örneği verilebileceği gibi, İstanbul, Ankara, Bursa gibi hemen tüm büyükşehirlerde de benzer nitelikli anlamsız belediye sınırlarının ortaya çıktığı görülebilir (Şehir Plancıları Odası, 2004).”

Büyükşehir belediye sınırı, belediyelerin, hizmet götürmekle yükümlü oldukları alanı belirler. Bu alanın genişlemesi ile, kırsal nitelikte köyler “mahalle” konumuna getirilecek, ve bu bölgelere tüm belediye hizmetlerinin götürülmesi zorunluluğu doğacaktır. Oysa, günümüz koşullarında bile, büyükşehir belediyeleri mevcut kentsel alana hizmet götürmekte zorluk çekmektedirler. Büyük kentlerin sorunların çözülmesi amacıyla, kamu kaynaklarının etkin kullanılması, kollamacı ilişkilerin önüne geçilmesi açısından, bu alanlara götürülecek hizmetlerin ölçütlerinin ortaya koyulması büyük önem taşımaktadır (Şehir Plancıları Odası, 2004).

4.3.3. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

5216 sayılı Kanunla; büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. Kanunla, 3030 sayılı Kanunda sayılan görev ve yetkilere ilave olarak:

- Nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde uygulama imar planı ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine bu planları yapmak veya yaptırmak,

- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerle ilgili her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak,

- Coğrafi ve kent bilgi sistemini kurmak,

- Sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için binalar yapmak ve bu hizmetlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının binalarını onarmak ve malzeme desteği sağlamak,

- Kültür ve tabiat varlıklarını korumak, bakım ve onarımını yapmak,

onarımı mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden yapmak,

- Merkezi ısıtma sistemleri kurmak gibi yeni görev ve yetkiler de büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

5216 sayılı Kanunda, büyükşehir belediyesi ile alt kademe belediyeleri arasında çıkması muhtemel görev ve yetki çatışmasını önlemek amacıyla, büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görevleri ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Ancak, büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarını artıran ve yeni görevler veren kanunun, bu anlamda da bazı sorunları bulunmaktadır.

Yapılan son düzenlemeyle, büyükşehir belediyeleri ile alt kademe belediyeleri arasındaki yetki dağılımı, ilçe belediyeleri aleyhine ciddi biçimde bozulmaktadır. Başta planlama yetkileri olmak üzere, alt kademe belediyelerinin pek çok yetkisi büyükşehir belediyesine verilmiştir. İlçe belediyelerinin en önemli görevleri arasında yer alan, uygulama imar planlarının yapımı ve onaylanması yetkisi bu planları değiştirerek onaylamak ya da, bir yıl içinde yapılmayan planları yapmak yetkisi, büyükşehir belediyelerine verilmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyelerine verilen ve alt kademe belediyeleri üzerinde uygulanacak imar denetim yetkisinin eklenmesi, metropolitan alanlarda imar ve planlama konularında tek yetkilinin büyükşehir belediyeleri olması sonucunu doğuracaktır (Şehir Plancıları Odası, 2004; Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı [TESEV], 2004). Kanunlarla belediyelere verilen, görev ve hizmetlerle ilgili birçok yetkinin büyükşehir belediyesine verilmesi, büyükşehir belediyesinin alt kademe belediyeleri yerine geçmesine ve temel fonksiyonlarından uzaklaşmasına neden olacak düzenlemelerdir (Şehir Plancıları Odası, 2004).

4.4. Büyükşehir Belediyelerinin İdari Yapısı

4.4.1. Büyükşehir Belediyesinin Organları

Büyükşehir belediyesinin organları: Büyükşehir Belediye Meclisi (BBM), Büyükşehir Belediye Encümeni (BBE) ve Büyükşehir Belediye Başkanıdır.

4.4.2. Büyükşehir Belediye Meclisi (BBM)

Büyükşehir belediye meclisi, beş yıl için seçilen büyükşehir belediye başkanı ile alt kademe belediye başkan ve meclis üyelerinin beşte birinden oluşur. Meclisin üye sayısı illerin büyüklüğüne göre değişmektedir. Üyeler, alt kademe belediye meclis üyesi kimliğini korur. Alt kademe belediyelerinde BBM'ne gidecek üyelerin tespitinde, seçiliş sırası esas alınır (Tortop, 1991:186). BBM, alt kademe belediyelerin meclis üyelerinden oluşan, üst meclis niteliğindedir. Federatif bir yapı oluşturur (Torlak, 2001). Halk doğrudan, ilçe belediye meclis üyeleri seçer. “Bu uygulama, büyükşehir belediyesi kurma amacına uygundur” (KAYA Raporu, 1986:153). Büyükşehir ve alt kademe belediye hizmetleri birbiriyle ilişkili olduğundan, ortak karar alınmalıdır. Ancak, BBM üyelerinin büyükşehirin bütünü hakkında fazla duyarlı olmadıkları BBM büyükşehir düzeyinde sorunların görüşüldüğü bir organ olmaktan çok, ilçelerle ilgili konuların görüşüldüğü bir karar organı niteliğinde olduğu belirtilmektedir (Çoker, 1999:53-54).

3030 sayılı Kanunda meclisin kasım, mart, temmuz aylarında büyükşehir belediye başkanı, başkanlığında toplanması öngörülmüştü. Fiili durumda ise, meclis, her ay, haftada iki gün olağanüstü toplanarak, sürekli bir meclis haline gelmiştir. 5216 sayılı Kanunda, bu durum dikkate alınarak meclisin, her ayın ikinci haftası, önceden yine meclis tarafından belirlenen, mutat toplantı yerinde toplanması öngörülmüştür (md. 14). Meclisin her ay toplanması esası benimsendiği için olağanüstü toplantı yapması öngörülmemiştir. Ayrıca önceki yasal düzenlemelere göre; meclisin mutat toplantı yerinin dışında toplanması fesih nedeni iken yeni getirilen uygulamada; meclise, zorunlu durumlarda mutat toplantı yerinin dışında toplanabilme imkanı tanınmıştır (Yıldırım, 1998).

BBM'nin toplantı dönemi Kasım ayında başlar. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantılarda 20 gün olmak üzere diğer toplantılarda meclis toplantılarının süresi en çok 5 gündür. BBM, belediye başkanın başkanlığında toplanır. BBM'nin feshi konusunda, 5216 sayılı Kanunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durumda, Kanunun 28. maddesine yapılan atıf nedeniyle, Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. 1580 sayılı eski Belediye Kanununda, belediye meclisinin fesih

sebepleri oldukça geniş tutulmuş, seçimle gelen bir yerel yönetim karar organının feshini gerektirecek ağırlıkta olmayan haller, fesih sebebi sayılmıştır (meclisin mutlak toplantı yerinin dışında toplanması gibi). Mahalli idareler reformu çerçevesinde düzenlenen 5272 sayılı yeni Belediye Kanunun da belediye meclisinin feshini gerektiren durumlar yeniden düzenlenmiş; daha önce bu konuda gerekçe kabul edilen bazı konular, fesih sebebi olmaktan çıkartılmıştır (Akyılmaz, 2005:3). 5272 sayılı Kanunun 30. maddesine göre belediye meclisi;

- Meclis kendisine Kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihlal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa,

- Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa,

İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine, Danıştay Kararı ile feshedilebilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde, meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de Danıştay'dan talep edebilir. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar.

Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Başkan tarafından yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile, yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir (md.14). Ancak, Büyükşehir belediye başkanı, ısrar kararıyla kesinleşen meclis kararları aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir.

BBM kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Yürürlüğe girmesi için valiliğe gönderilmesi yeterlidir. Gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Valiliğe gelen kararlar, sayfa sayısı vali tarafından onaylanmış bir deftere kaydedilir. Vali, hukuka aykırı kararlar aleyhine on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilir.

Alt kademe belediye meclislerinin, bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları, dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir.

5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediye başkanına, hukuka aykırı gördüğü kararların gerekçesini de belirtmek suretiyle, yedi gün içinde yeniden görüşülmesini isteme yetkisi verilmiştir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Kesinleşen kararlar, yedi gün içinde büyükşehir belediye başkanına gönderilir ve başkan bu kararlara karşı 10 gün içinde idari yargıya başvurma hakkına sahiptir. Alt kademe belediye meclisler tarafından alınan imara ilişkin kararlar ise, kararın gelişinden itibaren, üç ay içinde, büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir (md.14).

Görüldüğü üzere, gerek BBM kararları, gerekse, alt kademe belediye meclis kararları üzerinde büyükşehir belediye başkanının veto yetkisi vardır. Bu durum büyükşehir belediye başkanını daha da güçlü kılacak, organlar arasındaki güç dengesini olumsuz etkileyecektir. Başkanların bu kadar yetkili kılınması, bu kişilerin siyasal tercihlerle bu görevlere seçildikleri de düşünüldüğünde, büyükşehir belediyelerinin bir kişinin ya da bir ekibin hegemonyasına girmesine neden olabilir veya kötü niyetli idarecilerin hukuka aykırı işlem yapmasını daha da kolay hale getirir.

BBM'nin en önemli görevlerinden biri de büyükşehir belediye bütçesini kabul etmektir. 3030 sayılı Kanun büyükşehir belediye bütçesinin doğrudan alt kademe belediye bütçelerinin ise, BBM tarafından kabul edildikten sonra, Vali tarafından onaylanmasını öngörmüştür. 5216 sayılı Kanun bütçelerin vali tarafından onaylanması usulünü kaldırarak, bütçeyi onaylama konusunda BBM'ini tek yetkili kılmıştır (md. 25). Buna göre, büyükşehir belediye bütçesi ile alt kademe belediyelerinden gelen bütçeler BBM'e sunulur ve BBM tarafından yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir ve alt kademe belediye bütçeleri, BBM tarafından aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe halinde bastırılır. BBM, alt 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 öngörölen 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).

Yasa, BBM tarafından alt kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı alt kademe belediyelerine on gün içinde Danıştay'a itiraz etme yetkisi vermiştir. BBM'nin, alt kademe belediyelerinin bütçesi konusunda verdiği kararlara karşı yapılan itirazlar, Danıştay tarafından otuz gün içinde karara bağlanır.

BBM, alt kademe belediyelerinin kendi aralarındaki ya da, alt kademe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasındaki anlaşmazlıkları çözmeye ve alt kademe belediyelerinin farklı uygulamalarını gidermek için yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir (md. 27). BBM'ne bu yetkilerin tanınması ve ilgili belediyelerin bu konuda vereceği kararı derhal uygulama yükümlölüğünün olması yerinde gözökmektedir ve aynı düzenleme, 3030 sayılı Kanunda da vardır. Ancak, 3030 sayılı Kanunda, BBM kararına karşı 10 gün içinde valiliğe itiraz hakkı da tanınmıştır. Yeni düzenlemede itiraz hakkının düzenlenmemiş olması, olumlu görölmektedir. Büyükşehir belediyeleri ile alt kademe belediyelerinin her birinin tüzel kişi olmaları nedeniyle, alt kademe belediyelerinin idari yargıda dava açma olanağının bulunmayışı eleştirilebilecek yönlerdendir.

4.4.3. Büyükşehir Belediye Encümeni (BBE)

BBE, büyükşehir belediyelerinin meclisten sonra ikinci karar organıdır. 3030 sayılı Kanun, BBE üyelerinin, büyükşehir belediyesi genel sekreter ve hizmet birimlerinin başkanlarından (imar, fen, hukuk, yazı işleri, hesap işleri, personel işleri)

oluşmasını öngörmüştü. Bu düzenleme, seçilmiş üye ve meclis temsilcisinin olmaması, genel sekreter hariç, üyelerin tamamının başkanın atadığı memurlardan oluşması, demokrasi ve yerel yönetim ilkeleri ile bağdaşmadığı yönünde ciddi eleştirilerin yapılmasına neden olmuştu (KAYA Raporu, 1986:153). 5216 sayılı Kanun yapılırken yasama organı bu eleştirileri dikkate almış ve BBE'nin belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk toplantısında 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 oluşması öngörülmüştür (md. 16). Encümen meclis toplanmadığı zaman onun yerine karar alabilir, ilçe belediyelerini bağlayıcı nitelikte kararlar alabilir. Belediye başkanının katılamadığı toplantılarda encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder (md. 16/2).

4.4.4. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, 5 yıl için Büyükşehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından seçilir. Kanun koyucu, güçlü başkan modelini benimseyerek büyükşehir belediye başkanlarına oldukça geniş yetkiler vermiştir. Bu yetkilerden bazıları şöyle sıralanabilir: BBM'nin onayladığı nazım imar planlarını uygular; büyükşehir belediyesine bağlı kuruluş ve işletmeleri yönetir; bütçeyi hazırlar, ilgili organlara gönderir; büyükşehir belediyesinin gelir, alacak, hak ve çıkarlarını izler, tahsil ettirir; yasada öngörülen hallerde, yetkili organların kararlarını alarak, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapar; bağış alır; bağlayıcı her türlü hukuki anlaşma ve tasarruflarda bulunur; idari ve adli yargı mercilerinde davacı veya dayalı sıfatıyla büyükşehir belediyesini temsil eder; ita amiri sıfatıyla işlemler yapabilir; bu konuda yetki verir; nikah kıyar; diğer yasalarda kendisine verilen görev ve yetkileri yerine getirir; gerektiğinde bazı görev ve yetkileri, ilçe belediye başkanlarına devreder; ilçe belediyelerinin hizmetlerini denetler (md. 18).

Kanunda belirtilen sebeplerden birisinin gerçekleşmesi durumunda, belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilebilir. Belediye başkanlığını sona erdiren haller şöyle sıralanabilir:

* B y k    r belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılmak,

* Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla göreve gelmemek,

* Seçilme yeterliliğini kaybetme,

* Görev engel bir hastalık veya sakatlık durumunun belgelenmesi,

* Yıllık faaliyet raporunun meclis  ye tamsayısının dörtte üç  o unlu uyla yetersiz görülmesi,

* Meclis  ye tam sayısının en az üçte biri tarafından verilen gensoru  nergisinin oylamasında, meclis  ye tamsayısının dörtte üçü tarafından güvensizlik oyu verilmesi,

Anayasanın 127. maddesine göre, yerel yönetimlerin seçimle i  başına gelen organlarının üyelik sıfatını kazanma ve yitirmelerine ilişkin anlaşmazlıkların c z m , yargı eliyle olması gerekir. Diğer taraftan, yine Anayasa, İçişleri Bakanına belediye başkanını geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi vermektedir. Buna göre, İçişleri Bakanı, belediye başkanı hakkında görevleriyle ilgili suçtan dolayı kovuşturma ya da soruşturma ba latılmışsa, kesin hüküm verilinceye kadar önlem olarak görevden uzakla tırabilir.

B y k    r belediye başkanının b y k    r belediye meclisi ve encümeni üzerindeki yetkileri daha önceki bölümde incelenmiştir. Alt kademe belediyeleri üzerindeki yetkileri ise diğer bölümlerde ele alınacağı için burada de inilmemi tir.

4.4.5. Başkan Vekili ve Genel Sekreter

Başkanın izin ve hastalık nedeniyle veya görevli olarak görevden ayrılması hallerinde bu süre içinde başkana vekalet etmek üzere, belediye meclisi,  yeleri arasından birisini başkan olarak görevlendirir. Ancak, alt kademe belediye başkanları b y k    r belediye başkan vekili olamaz (md.17). Başkan vekili, başkanın

yetkilerine sahiptir. Vekil, ilçe belediye meclis üyeliğinden başka görev alamaz (Torlak ve Sezer, 2005).

Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Başkana yardım eden onun adına ve onun sorumluluğu altında, güçlü bir genel sekreter ve yardımcıları bulunur. Genel sekreter, belediye başkanının önerisiyle, İçişleri Bakanı tarafından, genel sekreter yardımcıları ise belediye başkanı tarafından atanır. Genel sekreterlik, başkanı güçlendiren bir kurumdur. Genel sekreter, belediye teşkilatında başkandan sonra en yetkili kişidir. Başkan adına da olsa, meclisten daha fazla iktidara sahiptir. Büyükşehir belediye örgüt şemasında, meclis komisyonları yer almazken, genel sekreter, başkandan sonra yer alır.

4.4.6. Personel

Büyükşehir belediye teşkilatı, genel sekreter yönetiminde, daire başkanlıkları, müdürlükler, şeflikler ve memurlardan oluşur. Büyükşehir belediye personeli, norm kadro esaslarına uygun olarak büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Ancak, müdür ve üstü unvanlı olanların atamaları BBM'nin bilgisine sunulur. Ayrıca, Kanunda belirtilen durumlarda sözleşmeli personel alınabilir (md. 22). Daire başkanları, belediye başkanı tarafından atanır.

Daha önceki uygulamalarda; büyükşehir belediye hizmet birimlerinin kurulmasında, BBM'nin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı gerekirdi. 5216 sayılı Kanun, belediye hizmet birimlerinin kurulmasında, İçişleri Bakanlığının onay alınması usulünü kaldırmıştır. Yeni düzenlemeye göre, belediye hizmet birimleri, hizmet gereğine göre, meclis kararı ile kurulabilir veya kaldırılabilir.

Belediyelerde uzun bir süre, işe alımda, adama göre iş prensip edinilmiş (Bahçecioğlu, 1994:11-14), ihtiyacın üstünde personel istihdamı görülmüştür. Siyasi ilişkilerin sonucu ile, yapılan personel alımları belediyelerde personel sayısını sürekli artırmıştır. Genel ve merkezi kamu personeli seçme sınavına göre personel alım sisteminin gelmesiyle, bu konuda kısmen iyileşme sağlandığı söylenebilir. Diğer taraftan, belediyelerde çalışan nitelikli elemanlar, ücret düştüğü, ücret dengesizliği ve daha iyi koşullarda çalışma isteği gibi nedenlerle sürekli iş arayışı içindedir

(Torlak, 2001). Nitelikli ve alanlarında uzmanlaşmış kişiler benzeri nedenlerle belediyelerde çalışmayı tercih etmemektedirler.

4.5. Büyükşehir Belediyelerinde Yönetimler Arası İlişkiler

Büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla birlikte, Türk idare sisteminde üç kademeli bir yönetim oluşturulmuştur. Merkezi idare, büyükşehir belediyesi ve alt kademe belediyeleri (Dönmez, 1998). Bu yönetimler arası ilişkiler yeterince güçlü değildir, vesayet denetimine dayanmaktadır. Her kademe ilişkide önemli aksaklıklar yaşanmaktadır. Karşılaşılan güçlüklerin bir bölümü, eşgüdüm yetersizliği, yönetim modelinin eskimiş olması, etüt ve araştırma zayıflığı, hesap verme ve denetleme yöntemlerinin etkili olmaması gibi, Türk kamu yönetiminin genel sorunlarından kaynaklanmaktadır.

4.5.1. Merkezi Yönetimle İlişkiler

Anayasanın 123. maddesine göre, “idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetime dayanır.” Yine Anayasanın 127/5. maddesine göre, merkezi idare; mahalli müşterek kamu hizmetlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması amacıyla, hangisi Kanunda belirtilen hallerde yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisine sahiptir.

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimle ilişkileri çok karmaşıktır. Bakanlıklar, DPT, Hazine, Dış Ticaret Müsteşarlığı, İller Bankası, Arsa Ofisi, Karayolları, Devlet Su İşleri, il özel idareleri ve valiliklerle belediyeler arasında sıkı bağlar vardır. Merkezi yönetim ile büyükşehir yönetimi ilişkilerinde önemli uyumsuzluk ve kopukluklar yaşanmaktadır. Bu ilişkilerin; net, nesnel, saygılı bir işbirliğine ve bilgi alışverişine dayalı bir anlayışla kurumsallaşmamış olmasından kaynaklanmaktadır.

Merkezi ve yerel yönetim arasındaki işbölümü tanımlanmasında iki tutum söz konusudur:

1) Merkez, karar yetkilerini, denetimi elinde tutarak, hizmetlerin daha uygun biçimde verilmesi amacıyla, kendine bağılı yerel örgütlere devreder “merkezi yerinden yönetim”

2) Belli konularda karar yetkileri özerk ve seçim yoluyla oluşmuş organlara ve yerel kurumlara devredilir, “yerel yerinden yönetim”. Anayasamızda, “mahalli müşterek ihtiyaçların” merkezi idarenin idari vesayetinde yerel yönetimler tarafından görüleceğı, düzenlenmiş olmasına rağmen merkezi idare yetkilerini, yerel yönetimlere devretmekte oldukça kıskanç davranmakta, bunun yerine birçok kamu hizmetini kendine bağılı yerel örgütlerle sürdürmeyi yeğlemektedir (Torlak, 2001).

Merkezi idare, yerel yönetimlerin gerek organları, gerekse işlemleri üzerinde güçlü bir idari vesayet yetkisine sahiptir. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliğı, onları merkezi idareye daha da bağımlı hale getirmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda bazı olumlu düzenlemelerle büyükşehir belediyeleri üzerindeki idari vesayet hafifletildiğı söylenebilir.

Daha önceki uygulamada, bütçe gibi büyükşehir belediyesinin Kanunda sayılan bazı işlemleri, valinin onayından sonra yürürlüğe girmekteydi. 5216 sayılı Kanunda bütçe de dahil olmak üzere, büyükşehir belediyesi işlemlerinin vali tarafından onaylanması uygulamasına son verilmiştir. Yeni düzenlemeye göre büyükşehir belediyesinin işlemleri kesinleşmesinden itibaren en geç yedi gün içinde valiye gönderilir. Vali hukuka aykırılık görürse idari yargıda dava açabilir. İdari işlemler valiye bildirilmeden önce kesinleştiğı için uygulanmaya başlanacaktır (Günday, 2005:4). Dolayısıyla, valinin ilgili işlemin yürütülmesini durdurabilmesi ancak mahkemenin vereceğı yürütmenin durdurulması kararıyla mümkün olacaktır.

3030 sayılı Kanunda; BBM ve BBE kararlarına karşı ilgililerin valiye itiraz hakkı tanınmıştı ve valinin bu konuda vereceğı kararı kesindi. 5216 sayılı Kanun BBM ve BBE kararlarına karşı ilgililerin valiye itiraz yetkisini öngörmeyerek, valinin, büyükşehir belediyesi karar organlarının işlemleri üzerindeki denetim yetkisine son vermiştir. Valinin, büyükşehir belediyesinin karar organlarının işlemleri üzerinde vesayet yetkisinin kaldırılması yerinde olmuştur. Ancak, kamunun

temsilcisi olarak valiye önemli bazı belediye işlemlerine karşı, yargıya başvurusuyla birlikte, ilgili işlemin yürütmesinin otomatik olarak durdurulması esasının benimsenmesi gerekir. Bilindiği üzere, Türk idare teşkilatının oluşturulmasında örnek alınan Fransa, 1980’li yılların başında yapılan reformla birlikte valinin yerel yönetimlerin işlemleri üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmıştır. Ancak valiye, sınırlı sayıda ve önemli işlemlere karşı (ihaleler gibi) yargıya başvurarak otomatik olarak işlemin yürütmesini durdurabilme yetkisi verilmiştir (Özer, 1990). Ülkemizde, son dönemde kamu yönetiminde yaşanan yozlaşma dikkate alındığında, bu değerlendirmenin yerinde olduğu görülecektir.

Bununla birlikte, 5216 sayılı Kanundaki bazı olumlu düzenlemelere karşın merkezi idarenin büyükşehir belediyesi üzerindeki diğer idari vesayet yetkileri devam etmektedir. Büyükşehir belediyesinin organları konusunda, Kanunda belirtilen durumlarda İçişleri Bakanlığı büyükşehir belediye organlarının görevlerine son verilmesi istemiyle, Danıştay’a başvurabilmektedir. İçişleri Bakanlığı ayrıca, Anayasanın 127/4. maddesindeki yetkisine dayanarak, “görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle, haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyelerinin geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırabilir (5272 sayılı Kanun md. 47).

4.5.2. Alt Kademe Belediyelerle İlişkiler

Büyükşehir belediye sisteminde üst yönetim, tüm kente sunulan hizmetlerden, bunlarla ilgili tesislerin kurulmasından, altyapı yatırımlarından sorumludur. Alt kademe, günlük yaşamı kolaylaştıran ve katılımı sağlayan hizmetleri üstlenir. Kamu yönetiminde, etkinliğin ve verimliliğin temel ilkesi, hizmetlerin halka en yakın birimlerce görülmesidir. Bu doğrultuda, yerel demokrasinin gerçekleşmesi için, alt kademe belediyeler temel alınmalıdır. 3030 sayılı Kanuna getirilen eleştirilerin başında, anakent belediyesinin asıl; ilçe belediyelerinin ikincil önemde olması gelmekteydi. Büyükşehir belediyesi, daha üstün bir yere konmuş; alt kademe belediyeleri büyükşehirin organı gibi görülmüştür. Alt kademe belediyesi büyükşehir belediyesine bağlı ikincil önemde belediye sayılmakta; görev ve yetki paylaşımı netlik taşımamaktadır(Akın, 1996:100; Güler 1998). Mahalli İdareler Reformu

çerçevesinde yapılan, 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanununda da bu anlayışın değişmediği görülmektedir. Kanun koyucu, büyükşehir belediyesi ile alt kademe belediyelerinin görev ve yetkilerini 7. maddede tek tek sayarak bu eksikliği gidermeye çalışmıştır. Ancak, düzenlemede büyükşehir belediyesinin yetkileri artırılırken, alt kademe belediyelerinin yetkilerini oldukça daraltmıştır. Kanuna göre, alt kademe belediyesine bırakılmış belli başlı yetkiler şunlardır:

- Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

- Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.

- Sıhhi işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayri sıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

- Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürllüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.

- Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek (md. 7).

Kanun koyucu, alt kademe belediyelerinin görev ve yetkilerini azaltmakla kalmamış, büyükşehir belediyesine alt kademe belediyelerinin bazı işlerini denetleme, aynen veya değiştirerek onaylama veya uygulama yetkisi vermiştir. Örneğin, büyükşehir belediyesi, “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

uygulamasını denetlemek; 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” yetkisine sahiptir (md. 7/1-b). Bu durumda, alt kademe belediyesinin ayrı bir tüzel kişi olmasının bir anlamı kalmamaktadır (Torlak ve Sezer, 2005).

3030 sayılı Kanunda, alt kademe belediye meclis kararlarının tümünün büyükşehir belediyesine gönderilmesi ve başkana da bunların tamamını veto etme yetkisi düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin, özerklik ilkesi ile bağdaşmadığı belirtilerek eleştirilmiş, imar ve bütçeye ilişkin kararların BBM, tarafından onaylanması gerektiği belirtilmiştir (KAYA Raporu, 1986:153-154). 5216 sayılı Kanun da, yapılan eleştirileri dikkate alarak, büyükşehir belediye başkanına alt kademe belediyelerinin imar ve bütçe dışındaki bütün kararlarını veto etme yetkisi verilmiştir. Büyükşehir belediye başkanı, alt kademe belediyelerinin işlemlerini hukuka aykırılık iddiasıyla yeniden görüşülmesi için geri gönderebilir. Bir daha görüşülmek üzere, başkan tarafından veto edilen kararların kesinleşebilmesi için, ilgili alt kademe belediye meclisi tarafından, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile tekrar kabul edilmesi gerekir. Kanuna göre, alt kademe belediyelerinin imar planları ve bütçenin yapılmasına ilişkin kararları, BBM tarafından aynen ya da değiştirilerek kabul edilir.

5216 sayılı Kanunun yapılmasındaki temel düşünce, büyükşehir belediyesi ile alt kademe belediyelerinin bir bütün oluşturmasıdır. 3030 sayılı Kanuna da hakim olan bu yaklaşımda, uyumlu çalışılması zorunludur. Ancak, büyükşehir ile alt kademe belediyeleri arasında, görev ve yetki paylaşımında dengeyi sağlanamaması ve büyükşehir belediyesine, alt kademe belediyeleri üzerinde bu kadar geniş vesayet yetkisinin verilmesi, farklı siyasetteki belediyeler arasında çok sorun çıkarabilmektedir. Büyükşehir ve alt kademe belediye başkanlarının ilişkisi önemlidir. Karar süreci başkanların ilişkisine dönüşmüştür. İlçe belediye başkanları, aynı siyasette olduğu dönemlerde bile, büyükşehir belediye başkanının emrinde gibidir (Dönmez, 1997).

3030 sayılı Kanunla getirilen büyükşehir belediyelerine ilişkin yönetim modeli pek çok aksaklıklarına karşın benimsenmişti. Ancak, uygulama döneminde büyükşehir belediyelerinde çok ciddi örgütsel, yönetsel ve kaynak sorunları yaşanmış ve revizyona gerek duyulmuştur. Yeni kamu yönetimi reformu sürecinde yapılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile bu aksaklık giderilmeye çalışılmıştır.

Yeni uygulamaya konulan yasada da bazı sorunların devam ettiği, bazen de yeni sorunların eklendiği görülmektedir. Örneğin bu yönetimler hala ağır vesayet denetimi altındadır. Oysa karar alma yetkisi bu kuruluşların gücünü belirleyen faktördür. Yukarıda değinildiği gibi pek çok konuda merkezi yönetimin onayı gerekmektedir.

Düzenlemeyle, az yetkili alt kademe belediyeleri ile, yetkileri kendinde toplayan, büyükşehir birimlerinden oluşan merkeziyetçi yapı devam etmekte Büyükşehir belediye biriminin asli görevi koordinasyonu sağlamak olmasın rağmen, 3030 sayılı Kanunla güçlü bir üst otoriteye dönüştürülmüş, alt kademe belediyeleri ise, yetkisiz temsilciler haline gelmişti. Bu çatışmalı sistem yeni düzenlemede de, hatta artarak devam ettiği görülmektedir.

Sistemin odak noktası yine, geniş yetkileri ve önemli politik güç olan başkandır. Metropolitan düzeyde yerleşme belediye başkanına bağlıdır. Belediye meclisleri olması gereken niteliğe sahip değildir. Meclisin, belediye başkanını denetlemesi gerekirken tersi olmaktadır. Meclisin güçsüzlüğü; büyükşehir başkanının aynı zamanda meclis başkanı olması, başkanın veto yetkisi, genel sekreterlik kurumunun demokratik olmaması, meclis üyelerinin kent için karar verecek düzeyde bilgi, eğitim ve tecrübe düzeyine sahip olmaması eleştirileri, yeni düzenlemede de devam etmektedir.

Büyükşehir yönetiminde çağdaş yönetim tekniklerinden yararlanılmamaktadır; bazı hizmetlerde yönetim boşlukları devam etmektedir, kurumlar arasındaki eşgüdüm yetersiz görülmektedir. Büyükşehir ve alt kademe belediyelerinin kuruluşlarında ve sınırlarının tespitinde aksaklıkların çıkacağı açıkça görülmektedir. Belediye personelinin, özellikle planlama gibi teknik konularda,

kararlar üzerinde etkisini artırıcı herhangi bir düzenlemeye gidilmemiştir.

Yeni sistemde de alt kademe belediyelerinin nüfus ve büyüklük açısından halkın katılımına olanak verip veremeyeceği konusundaki tereddütler devam etmektedir. Sistem üst düzeyde verimliliği ve etkinliği, alt kademe de demokratik katılımcılığı arttırmalıdır. Kent sorunlarının çözümü, işbirliğine ve buna göre örgütlenmeye bağlıdır. Yönetimler arasında ilişkiler göz ardı edilmemeli, görev ve yetki dağılımı dengeli yapılmalıdır. Büyükşehir belediyesi ve alt kademe belediyelerinin büyüklük ve sınırlarının tespitinde daha nesnel ve rasyonel ölçütler kullanılmalıdır.

Çok eleştirilse de 3030 sayılı Yasa ile getirilen sistem, yerinden yönetim ve demokrasi açısından önemli bir adım olmuştur. 3030 sayılı Kanuna getirilen eleştirilerin en azından belli bir kısmını karşılaması ve Büyükşehir Belediyesi'nin daha sağlıklı çalışması için 5216 sayılı Kanunla değişikliğe gidilmiştir. Bu yasa bazı sorunları çözerken yeni eleştirilere de yol açmıştır. Bu açıdan bakıldığı zaman, yeni yasal düzenleme, bir reform niteliği taşımamakta eski sistemin aksaklıklarını giderici bir çaba olarak değerlendirilmektedir (Torlak ve Sezer, 2005).

BÖLÜM V

SONUÇLAR VE TARTIŞMA

Türkiye'nin kendini Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının tüm maddeleri ile bağlı saymasının önünde İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanunu ve Anayasanın 127'nci maddesi hariç hukuki engellerden daha çok uygulamaya yönelik engellerin olduğu düşünülmektedir.

Ayrıca, 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanunun 2 nci maddesi "Avrupa Yerel Yönetimler Şartının 12'nci maddesinin 3 numaralı fıkrası gereğince bu şartın diğer maddelerinin veya fıkralarının bilahare kabulünü beyana Bakanlar Kurulu yetkilidir" hükmünü taşıdığından Türkiye'nin yasal düzenleme yapmadan, Bakanlar Kurulu Kararı ile ŞART'ın halen kendini bağlı saymadığı maddelerini kabul edebileceği değerlendirilmektedir.

Ülkemizde, yerel yönetimlerin halkın gereksinimleri ve beklentileri doğrultusunda, çağdaş gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırılması, en öncelikli kamu politikalarından biri olmalıdır.

Türkiye Batı tipi yerel yönetim geleneğine sahip değildir. Bu nedenle tarihi süreçte olgunlaşmış ve gelişmiş bir yerel yönetim modelinden çok bir takım iç ve dış zorlamaların sonucu ortaya çıkan durumlardan söz etmek gerekmektedir.

Modern anlamda yerel yönetimlerin yönetim sistemimize girmesi halkın zorlaması yada inisiyatifi ile değil daha çok Batı'nın baskısı sonucu merkezi yönetimin tek taraflı iradesiyle gerçekleşmiştir.

Yerel yönetimler uzun bir süre yerinden yönetim olarak değil, merkezi uzantısı bir ara birim olarak algılanmışlardır.

Vesayet yetkilerinin uygulamada çoğu zaman yumuşatılarak ortaya konması ve son yıllarda özellikle 1980'li yılların başından itibaren hem ulusal hem de

uluslararası gelişmeler sonucunda AYYÖŞ'nın kabul edilmesi ve buna göre İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanununun çıkarılması olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilir.

Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi (18.06.2009, CdR/09/CP 069.tr) Türkiye'den ülkeyi uluslararası standartlara ve Avrupa standartlarına daha çok yaklaştıracak etkili siyasi ve anayasal reformlar beklemekte, yerel ve bölgesel yetkililerin rolü açısından da son dönemde belediyelerin mali güçlerinin artırılmasını memnuniyetle karşılamakta, ancak şehir ve kasabaların, yerel yönetimin karar sürecinde, halk katılımına platform teşkil etmeleri açısından daha etkin işlev gösterecekleri şekilde güçlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir.

Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi (18.06.2009, CdR/09/CP 069.tr), AB'ye aday ülkelerden AB yasalarını kendi hukuk sistemlerine aktarması konusunda ivedilikle harekete geçmelerini talep etmekte ve özellikle 1082/2006 sayılı "Bölgesel İşbirliği İçin Avrupa Gruplaması" AB Tüzüğü'nün aday ülkeler tarafından mümkün olan en kısa sürede benimsenmesini istemektedir. Bunun, AB içindeki ve aday ülkelerdeki bölgeler ve yerel yetkililer arasındaki işbirliğinin güçlenmesine olanak tanıyacağını ve bu işbirliğinin farklı katılım süreçlerine de doğrudan olumlu etkileri olacağını savunmaktadır.

Bu çalışmanın elde ettiği bulgular ışığında yerel yönetim yasalarıyla ve bu yasalara bağlı olarak çıkarılan ikincil düzenlemeler, yerel yönetimlerin, görev, yetki ve sorumlulukları bakımından daha güçlü olmaları, örgüt yapıları, kaynakları, karar alma ve hizmet sunma yöntemleri açısından kendilerinden beklenen yükümlülükleri yerine getirme kapasitelerinin yeterli düzeye ulaşması amaçlandığı görülmektedir. Bu sonuca ulaşılabilmesi, Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlık sürecinde yerel yönetim birimlerinin başarısı için önemli olduğu düşünülmektedir.

Bu çalışma ile elde edilen bulgular ve değerlendirmeler aşağıda tablo şeklinde de verilmiştir.

Tablo 2. Bulgular, Değerlendirmeler ve Öneriler Tablosu

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞART'I	TÜRKİYE’NİN ULUSAL MEVZUATI	DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER
Madde 2 Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır.	5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunudur. Ayrıca çıkarılması planlanan İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanunu taslağı Bakanlar Kuruluna sunulmuştur. Köy Kanunun değiştirilmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir.	Anayasanın 127’nci maddesi ne göre merkezi hükümetin mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisi vardır. Bu yetki kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde uygulanır. Her ne kadar Anayasanın 127’nci maddesinde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi düzenlenmiş olsa bile, yeni yerel yönetim kanunlarına (Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, İl Özel İdare Kanunu) baktığımız zaman bu vesayet yetkisinin kanunlarda oldukça sınırlı bir şekilde düzenlendiği görülmektedir İçişleri Bakanının, görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel

		yönetim organları veya bu organların üyelerini, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırma yetkisi mahkeme kararlarına dayalı zorunlu haller dışında kullanılmamaktadır.
	5393/3a: Belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Benzer hükümler: 5216/3 ve 5302/3 maddelerinde de düzenlenmiştir.	Yasalarımız şarta uygundur. Örneğin T.C. Anayasasının 127. maddesinde yerel yönetimler “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” Şeklinde yer almıştır.
Madde 3 Özerk Yerel Yönetim Kavramı 1. Özerk yerel yönetim	5393 sayılı kanunun 3’üncü maddesinde tanımlanan belediyenin görev ve sorumlulukları,	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik ŞART’I’nın 3 ve 4. üncü maddelerinde düzenlenen

kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır. 2. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olarak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatan-daşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yönetimlere başvurabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.	yetki ve imtiyazları 14'üncü ve 15'nci maddelerde düzenlenmiştir. 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun	“Yerel yönetimlerin Özerkliği” hususu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda yer almıştır.
Madde 4 Özerk Yerel Yönetimin	5393/14: “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve	ŞART’In 4’üncü maddesinin 2-3-4’üncü bentlerindeki

Kapsamı 1. Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm mahalli idarelere uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir. 2. Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır. 3. Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulun-	kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” NOT: Anayasa Mahkemesinin 22/9/2005 tarihli ve E:2005/95, K:2005/14(Yürürlüğü Durdurma) Kararı ile Anayasa’ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanmaları halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek esas hakkında karar verilinceye kadar bu fıkranın yürürlüğü durdurulmuştur. “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur...” hükümleri mevcuttur. Yine, 5302/6: “İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur...” şeklinde düzenlenmiştir.	hükümler yeni mahalli idare kanunlarımızda yer almaktadır. Mahalli idarelere Şart’ta öngörülen düzenlemeler ışığında “idari ve mali özerklik” verilmiştir ve “subsidiarity” ilkesi göz önüne alınmıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından konu ile ilgili çıkarılan yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlerle bu ilkenin yaygın bir şekilde hayata geçirilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Valilerin belediye meclisi kararları üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmıştır. Ancak, halka açıklık ilkesi gereği meclis kararlarının kesinleşmesi için mülki idare amirine (vali veya kaymakam) gönderilme zorunluluğu getirilmiştir. Mülki idare amirine hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir. (5393/23) İl özel idarelerinde ise, İl genel meclisi kararının kesinleşmesi için valiye gönderilmesi gerekir. Burada valiye il
---	--	---

durulmalıdır. 4. Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz. 5. Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır. 6. Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.		özel idaresinin başı olması nedeniyle belediyelerde belediye başkanına verilen hukuka aykırı gördüğü kararları gerekçesini belirterek geri gönderme yetkisi verilmiştir. Eğer il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar ederse kararlar kesinleşir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilmektedir (5302/15). *Türkiye’de tüm belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanununa tabidir (Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununa da tabidir) ve yasal olarak aralarında bir farklılık bulunmamaktadır. Ancak, Türkiye’deki belediye sayısının fazlalığı (2949) ve bunların % 11’nin nüfusunun 2.000’nin altında, %62’sinin nüfusu 5.000’nin altında ve %79’nun nüfusu 10.000’nin altında olması doğal olarak bazı küçük belediyelerin fonksiyonlarını tam olarak yerine getirmesini
--	--	--

		kısıtlamaktadır. Bu nedenle 5393 sayılı kanunla yeni belediye kurulmasında asgari nüfusun 5.000 olması düzenlenmiştir. *Köy yönetimlerinin mali yapılarındaki yetersizlikler dikkate alınarak 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile ilçelerde köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere Köylere Hizmet Götürme Birlikleri kurulması öngörülmüştür (5355/18). Bu birlikler köyler tarafından kurulacaktır. Ayrıca, İl özel idarelerinin bütçelerinden köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yardım yapabileceği düzenlenmiştir. *Her ne kadar Anayasanın 127 inci maddesinde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi düzenlenmiş olsa bile, yeni mahalli idare kanunlarına (Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, İl Özel
--	--	--

		İdare Kanunu) baktığımız zaman bu vesayet yetkisinin kanunlarda oldukça sınırlı bir şekilde düzenlendiği görülmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanununun Belediyenin görev ve sorumlulukları ile Belediyenin yetkileri ve imtiyazlarını düzenleyen 14 ve 15 inci maddelerine baktığımız zaman belediyelerin Belediyenin Görev, Yetki ve Sorumluluklarının bir kısmının kendileri tarafından yerine getirilmesi zorunlu kılınmışken bazılarının da yaptırılabilceği, hizmet satın alınabilceği öngörülmüştür. Bu durumun “yeni kamu yönetimi anlayışı” ile tamamen uyumlu olduğu değerlendirilmektedir. Tüm bunlar dikkate alındığında yerel yönetim özerkliği konusunda oldukça mesafe alındığı, reform sürecinin devam ettiği, yerel yönetimlerin mali yapısını düzenleyen yasanın çıkarılmasıyla yerel yönetim özerkliğinin pekiştirileceği değerlendirilmektedir.
--	--	---

		ŞART'ın 4/6 maddesinin gereğinin yerine getirilmesi için hukuki bir engelin olmadığı değerlendirilmektedir. Ancak uygulamada eksikliğimiz vardır. Yapacağımız kanun, yönetmelik, stratejik plan gibi düzenlemelerde en azından ulusal yerel yönetim birliklerinin yazılı görüşlerini almamız gerekir.
Madde 5 Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.	5393/8 Birleşme, katılma ve referandumu düzenlemiştir. 5216/6: Büyükşehir belediyesine katılma, 5216/6-2: İmar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, birinci fıkrada belirtilen belediye ve köyler, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabilir.	5216/6-2 Katılacak yer için referandum öngörmüyor. Eğer Büyükşehir belediyeleri ölçülülük sınırlarının dışına çıkarsa dava konusu olabilir.

Madde 6 Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar 1. Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâle getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir. 2. Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkân verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.	5393/48, Belediye teşkilâtı: Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Beldenin nüfusu, fizikî 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 meclisi nin kararıyla olur. 5393/49, Norm kadro ve personel istihdamı: Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi	5393/48'e göre; belediye teşkilatlarının kurulması, kaldırılması iş ve işlemleri belediye meclisinin kararıyla yapılacak, bu kararlar her hangi bir merkezi idare mercisinin onayına veya iznine tabi olmayacaktır. Bu hüküm çerçevesinde Türkiye kendini ŞART'ın 6/1 maddesi ile bağlı sayabileceği değerlendirilmektedir. 5393/49'a göre; İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenen norm kadro ilke ve standartları çerçevesinde, belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları belediye meclisinin kararıyla yapılabilmektedir. İhtiyaç duyulan nitelikli personel çalıştırılabilmesi için belediyelerin önünü açan yeni düzenleme olarak belediyelere sözleşmeli teknik personel çalıştırılabilme ve memurlar dan yüzde 25 daha fazla ücret
---	---	--

	kararıyla belirlenir. İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik	ödeyebilme imkanı tanınmıştır. Ayrıca bu maddede belediye personelinin başarı durumlarına göre maddi olarak ödüllendirilebileceği bir sistem getirilmiştir. İl özel idareleri de bu madde hükümlerinden yararlanmaktadır. Kısaca yeni yerel yönetim kanunlarımız, yerel yönetimlerin yüksek kalitede personel istihdamı için gerekli şartları sağlamıştır.
Madde 7 Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları 1. Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir. 2. Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsa,	5393/32, Huzur ve izin hakkı 5393/36 Encümen üyelerine verilecek ödenek, 5393/32 Belediye başkanının özlük hakları 5393/28, Başkan ve meclis üyelerinin yükümlülükleri: Belediye başkanı görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle, meclis üyeleri ise	ŞART'ın 7. maddesinin gereklerinin yerine getirildiği değerlendirilmektedir. İl Özel İdareleri ve Belediyelere seçilen meclis üyelerinin görevlerini rahat bir şekilde yerine getirebilmeleri için hizmet binalarında yer tahsis edilmekte, huzur hakkı adı altında ödemede bulunulmakta ve yine görevlerini yerine getirirken idarenin diğer araç ve gereçlerinden yararlanabil-

kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır. 3. Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.	görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz.	mektedirler.
Madde 8 Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi 1. Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir. 2. Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber	Anayasa 127: “Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.	Anayasanın 127 madde hükmüne paralel olarak 5393 sayılı Belediye Kanununun 47 maddesi görevden uzaklaştırmayı düzenlemiş ve görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabileceğini düzenlemiştir. Her ne kadar Anayasanın 127

üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir. 3. Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.	Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.” 5393/47,Görevden uzaklaştırma: Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan	inci maddesinde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi düzenlenmiş olsa bile, yeni yerel yönetim kanunlarına (Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, İl Özel İdare Kanunu) baktığımız zaman bu vesayet yetkisinin kanunlarda oldukça sınırlı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu düzenleme bir Anayasal zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Anayasa değişikliği olduğu takdirde, gerekli uyum sağlanacaktır. Türkiye’nin kendini ŞART’ın 8/3 maddesi ile bağlı saymasının önünde herhangi bir hukuki engel olmadığı değerlendirilmektedir.
---	---	---

	kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder.	
Madde 9 Yerel Makamların Mali Kaynakları 1. Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır. 2. Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanunu Taslağı	Yerel Yönetimlerin büyük bir bölümünün (sorumluluklarıyla paralel) yeterli mali kaynağa sahip olmadığı tespiti yerindedir. Toplam kamu harcamaları içinde göreceli olarak düşük paya sahip olan yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı kendi gelir kaynakları olmasını sağlayan ve merkezi hükümet transferlerinin dağıtımını yeniden düzenleyen ve eşitleme mekanizmalarını da içeren İl Özel İdareleri ve

3. Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır. 4. Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenbilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır. 5. Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri		Belediye Gelirleri Kanunu taslağı hazırlanmış ve Bakanlar Kuruluna sunulmuştur. ŞART'ın 9/4 paragrafı mahalli idare gelirlerinin çeşitliliğini gerektirmektedir. Mevcut durumda çeşitlilikten daha çok oran ve miktarlarla ilgili sorunlar yaşanmaktadır. Bu nedenle Türkiye'nin bu paragraf ile kendini bağlı saymasının önünde hukuki engelin yeni yasa ile giderileceği değerlendirilmektedir. 9/6'ncı paragraf ise kendilerinin mali kaynaklarına ilişkin düzenlemelerde mahalli idarelere danışılmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede yeni yasanın açık bir şekilde (ulusal birlikler) tartışılması gerekir. Türkiye'nin bu paragraf ile kendini bağlı saymasının önünde herhangi bir hukuki engel olmadığı değerlendirilmektedir. 9/7 paragrafa göre yerel yönetimlere yapılan yardımlar spesifik amaçlı değil, genel
---	--	--

takdir hakkını azaltmayacaktır. 6. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır. 7. Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hale getirmeyecektir. 8. Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.		amaçlı olmalıdır. Türkiye'nin bu paragraf ile kendini bağlı saymasının önünde herhangi bir hukuki engel olmadığı değerlendirilmektedir. Mevcut düzenlemelerde Yerel Yönetimlerin sermaye piyasasına girmek suretiyle kendilerine kaynak oluşturması düzenlenmemiştir. Bunun için yasal alanda değişikliklerin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.
Madde 10 Yerel Makamların Birlik	5355 sayılı Mahalli İdare	Belediye Kanunu, İl Özel

Kurma ve birliklere Katılma Hakkı 1. Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir. 2. Her Devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır. 3. Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.	Birlikleri Kanunu 5393/74 Yurt dışı ilişkiler: Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir. Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur. 5302/62 Yurt dışı ilişkiler:	İdaresi Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanununun düzenlemeleri ile bu konuda gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, bu kanunlardan önce belediyelerin uluslararası kuruluşlara üyeliği 3335 sayılı Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun hükümlerine göre Bakanlar Kurulu izni ile yapılmaktaydı. Belediye Kanunu bu açıdan uluslararası kuruluşlara üyeliği kolaylaştırmıştır. İçişleri Bakanlığı bir kamu tüzel kişisi olan belediyelerin faaliyetlerinin dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi gerektiğini bunu sağlamak içinde bir izin müessesesine bağlanması gerektiğini değerlendirmektedir. Bu nedenle İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığının uygun görüşünü alarak yerel yönetimlerin uluslararası kuruluşlara üyeliğine izin vermektedir. Türkiye'nin kendini ŞART'ın
---	---	---

		10/2 paragrafı ile bağılı saymasının önünde herhangi bir hukuki engel olmadığı değerlendirilmektedir. Türkiye'nin kendini ŞART'ın 10/3 paragrafı ile bağılı saymasının önünde herhangi bir hukuki engel olmadığı değerlendirilmektedir.
Madde 11 Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.	Genel Hükümler İdari Yargı	Türkiye'nin kendini ŞART'ın 11 inci maddesiyle bağılı saymasının önünde herhangi bir hukuki engel olmadığı değerlendirilmektedir.

Yasal alanda Türkiye'deki son değişiklikler vurgulanarak şu tespit ve tavsiyelerde bulunmak mümkündür:

1. Türkiye'deki yerel yönetim reformları hala eksik kalmıştır. Özellikle mali yapı ile

ilgili kanunlar çıkarılarak tamamlanmalıdır.

2. Yerel yönetimleri ilgilendiren yasa değişikliklerinde önceden Türkiye Belediyeler Birliği gibi ilgili kuruluşlardan görüş alınmalıdır.
3. Genel olarak ele alındığında Türkiye’deki yerel yönetim özerkliğinin yapısı hala yetersizdir.
4. Yerel yönetimler etkili bir yönetim için kalifiye personel çalıştırabilmelidir.
5. İçişleri Bakanının belediye başkanlarını görevden uzaklaştırma yetkisi önceki raporlarda da eleştirilmesine rağmen devam etmektedir.
6. Anayasanın yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini düzenleyen 127 inci maddesinin değiştirilmesi düşünülmelidir.
7. Yerel yönetimlerin mali kaynakları yetersizdir ve mali kaynakları düzenleyen yasalar çıkarılmalıdır.
8. Yerel yönetimler kendi vergi ve ücretlerini belirleyebilmelidir.
9. Belediyelerin yurtdışı ilişkilerinde önceden İçişleri Bakanlığının iznini alma zorunluluğu kaldırılmalıdır.
10. Merkezi hükümetin il yönetimi (İl özel idaresi) üzerinde kontrolü hala devam etmektedir.

Yukarıda sayılan durumların bir an önce yasama yoluyla düzeltilerek uygulamada demokratikleşme ve çağdaşlaşma yolunda adımlar atılmalıdır.

KAYNAKLAR

3046 Sayılı “Bakanlıkların Kurulus ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanun”, Resmi Gazete, 18540; 9.10.1984

5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması” Hakkında Kanun

5302 Sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu.”, Resmi Gazete, 25745; 4.3.2005

5355 Sayılı “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu”, Resmi Gazete, 25842; 11.6.2005

5393 Sayılı “Belediye Kanunu”, Resmi Gazete, 25874; 13.07.2005

5442 Sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”, Resmi Gazete, 7236; 18.06.1949

AKIN, Cengiz, “Büyükşehir Belediyesi ile Bağlı İlçe veya Alt Kademe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler” Türk İdare Dergisi, Sayı 412. 1996, ss. 100

AKYILMAZ, Bahtiyar, İdare Hukuku, Sayram Yayınları, Konya, 2005

Avrupa Kentsel Şartı, 1996

BAHÇECİOĞLU, Niyazi, Belediyelerde Personel Çalıştırılması ve Kadro Standardizasyonu, TBD-KAV, Ankara, 1994

Büyükşehir Belediye Kanunu Genel Gerekçe, 2004

CHP, 2004, www.yerel.chp.org.tr

ÇOKER, Ziya, Belediye Meclisi Görevleri ve Yetkileri, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, TODAİE, Ankara, 1999

COSKUN, Bayram ve Turgay Uzun, “İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma”, (Edit.: H. Özgür ve M. Kösecik); Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I,

Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 1. Basım, 2005, ss. 157-175

Devlet İstatistik Enstitüsü: 1985, 1989, 1993, 1996 ve 2001 Türkiye İstatistik Yıllıkları, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001

DÖNMEZ, Mustafa, “Belediye Bütçelerinin Hazırlanması, Onaylanması, Uygulanması ve Denetlenmesi.” Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt:2, Sayı:5, Haziran 1997, ss. 4-12

DÖNMEZ, Mustafa, “Yerel Yönetimlerin Yönetim Sistemimiz İçindeki Yeri (1-2)” İller ve Belediyeler, sayı 633-634 Temmuz-Ağustos 1998, ss.437-446, sayı 635 Eylül 1998, ss.532-536

DPT, Beş Yıllık Kalkınma Planları (1,2,3,4,5 ve 6 ncı),DPT Yayınları, Ankara

EKEN, Musa, Yönetimde Şeffaflık, Teori ve Uygulama. Sakarya Kitabevi, Adapazarı, 2005

EKİNCİ, Yılmaz, 21. Yüzyılda Kamu Yönetimi ve Yöneticileri. Akmat, Bursa, 2003

ERGİN, Osman Nuri, Mecelle-i Umur-ı Belediye, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını, İstanbul, 1995

ERYILMAZ, Bilal-Şen, M. Lütfi, 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler, Müsiad Araştırma Raporları:5 Müsiad Yayınları,İstanbul, 1994

ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara, 2008

GERAY, Cevat, “Kent Yönetimi için Yeni Yaklaşımlar”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:6, 1995, ss. 27-38

GERAY, Cevat, “Yerel Yönetimler ve Çevre.” Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:7, Sayı:3, Temmuz 1998, ss. 57-64

GÖRMEZ, Kemal, Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği, Hizmet İş Sendikası Yayınları, 1992.

GÜLER, Birgül Ayman, "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:26, Sayı:1, Mart 1993, ss. 87-96

GÜLER, Birgül Ayman, “Devlet Örgütlenmesi Boyutu.” Toplum ve Hekim, Cilt:13, Sayı:5, Eylül-Ekim 1998, ss. 369-372

GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, Ankara, İmaj Yay, 2005

HORVATH Tamas M. Desentralization: Experiments and Reforms, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest. 2000

KALABALIK, Halil, “Anayasanın 40/11 ve 129/V İnci Maddelerine Göre Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Kişilere Verdikleri Zararlardan İdarenin Sorumluluğu (II)”, Belediye Dergisi, Cilt:4, Sayı:3, Eylül 1997, ss.33-43

KALABALIK, Halil, "İdare-Vatandaş ilişkilerinin Hukukî Boyutları", Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Adapazarı, 1998a, ss. 205-241

KALBALIK, Halil, “Çevre Alanında İl İdarelerinin ve Belediyelerin Fonksiyonları (I-II).” Belediye Dergisi, Cilt: 4, Sayı:9, Mart 1998b, ss. 11-13

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

KARAMAN, Zerrin Toprak, “Türk Yerel Yönetimlerinin işlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu,” Türk İdare Dergisi, Sayı 417, 1997, ss.45-60

KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması), TODAİE, Ankara, 1986

KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul, Cem Yayınları, 1998

NADAROĞLU, Halil, Mahalli İdareler, TODAİE, Ankara, 1994

OKSAL, Mustafa, “Subsidiyarite İlkesi.” Belediye Dergisi, Cilt: 4, Sayı:10, Nisan 1998, ss. 13-18

ORTAYLI, İlber, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü yayını, Sevinç Matbaası, Ankara. 1974

ORTAYLI, İlber, Türkiye İdare Tarihi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü yayını, Doğan Basımevi, Ankara, 1980

ÖNER Şerif, YILDIRIM, Uğur, 2001 Mahalli İdareler Tasarısı ve 2003Taslağında Belediye Yönetimleri, “Katılımcı Demokrasi ve Açıklık Açısından İncelenmesi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt:6, Sayı:1, 2004, ss. 230-252

ÖNER, Şerif, Türkiye'de Belediye Yönetimi, Nobel Yayın Dağıtım, 2006.

ÖZCAN, Mehmet, “Subsidiarite “(Hizmette Yerellik) İlkesi: Avrupa Birliğindeki Uygulama ve Türkiye de Uygulanabilirliği Türkiye de Kamu Yönetimi Sorunları içinde, H.H.Çevik, Seçkin Yay, Ankara 2001, ss. 195-225

ÖZDİLEK, Hasan Göksel ve Şerif ÖNER, “E-devlet Uygulamalarının TBMM 22. Dönem Milletvekillerinin Elektronik Posta Kullanımı Açısından Değerlendirilmesi” Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Derbent-Kocaeli, 17-18 Mayıs 2003, ss. 549-564

ÖZER, Ahmet “Yönetim Tekniklerinde Fransa’da Gerçekleştirilen Reformlar”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 386, Mart 1990 ss. 29-81

ÖZTUNA, Yılmaz, Büyük Türkiye Tarihi, Cilt:7, Sayfa:24, Ötüken Yayınevi,

İstanbul, 1983

PAKALIN Mehmet Zeki, Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü, Cilt 3, Milli Eğitim Bakanlığı Yayını, İstanbul, 1993

PARLAK, Bekir “İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma”, (Edit.:H. Özgür ve M. Kösecik); Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 1. Basım, 2005, ss. 175-201

SÜTLÜOĞLU, İmdat, İdarenin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimler, Ankara, 2003

TMMOB Türk Mühendis ve Mimar Odalar Birliği Şehir Plancıları Odası, (Genel Merkez karar açıklaması), Ankara, 26.07.2004
http://www.spoist.org/dokuman/Bultenlerimiz/2004_Aralik.pdf

TEKMEN Mustafa ve Ali ÇETİNKAYA, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu İnceleme ve Araştırma Raporu, Mülkiye Müfettişleri raporu, 05.05.1997, <http://www.icisleri.gov.tr>

TESEV, Türkiye’de Yerel ve Merkezi Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, İstanbul: TESEV Yayınları, 2000

TESEV, Türkiye’de Yerel ve Merkezi Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, İstanbul: TESEV Yayınları, 2004

TOPRAK, Zerrin, Yerel Yönetimler, İzmir, 2001

TORLAK, Ömer, "Eğitim Hizmetleri Pazarlaması Açısından Üniversite Öğrencilerinin Hizmet Kalitesini Algılamalarının Önemi", Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi, Sayı 27, 2001 ss. 397-416

TORLAK Evinç, SEZER, Yasin “Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri”, A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi dergisi, Cilt:9, Sayı:1-4, 2005, ss. 515-

TORTOP, Nuri, Mahalli İdareler, TODAİE Yayını, Ankara, 1991

TORTOP, Nuri, "Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri" Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE Yayınları, Cilt: 1, Sayı:3, Mayıs 1992, ss. 6

TORTOP, Nuri, Yerel Yönetimler Maliyesi, TODAİE yayını, Ankara, 1996

TORTOP, Nuri, "Mahalli İdareler Reform Taslağı Hakkında Görüşler." İller ve Belediyeler, sayı 629, Mart 1998, ss. 133-134

TÜSİAD, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, 1992

WOLMAN, Harold, "Local Government Institutions and Democratic Governance" Theories of Urban Politics (ed. By David Judge and Others) London, 1995, ss. 135-159

Worldbank.org, akt. ÖNER Şerif, YILDIRIM, Uğur, "2001Mahalli İdareler Tasarısı ve 2003Taslağında Belediye Yönetimleri: Katılımcı Demokrasi ve Açıklık Açısından İncelenmesi", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt: 6, Sayı:1 2004, ss. 230-252

YALÇINDAĞ, Selçuk. "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:1, Sayı:1, Ankara, 1992, ss. 7-14

YALÇINDAĞ Selçuk, Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler, Ankara: TÜSİAD Yayınları, 1995

YILDIRIM, Abdullah, "Belediye Başkan Yardımcılarının Atanma ve Meclis Üyelerinin Huzur Hakkı Durumları (I)." Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt:3, Sayı:5, Haziran 1998, ss. 39-44

YOMRALIOĞLU, Tahsin ve Kemal ÇELİK, “Konumsal bilgi sistemi için yerel yönetimlerde re-organizasyon ihtiyaçları” Yerel Yönetimlerde Kent Bilgi Sistemi Uygulamaları Sempozyumu, KTÜ Trabzon,1999, ss.193-211

YYÖİKR, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Ankara, 2001

ULUSAL EYLEM PLANI, 1996 Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara

Yerel Yönetimler Reform Tasarısı, TBD-KAV yayını, Ankara, 2000

YÜKSEL, Fatih, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, (Edit.: Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, ss. 275-296

ÖZGEÇMİŞ

1965 Kahramanmaraş doğumlu olup ilk ve orta öğrenimini Kahramanmaraş'ta, lise öğrenimini ise Kayseri'de tamamladıktan sonra, 1988 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden mezun oldu. Kısa bir süre Emniyet Genel Müdürlüğünde görev yaptıktan sonra, 1990 yılında Mülki İdare Amirliği mesleğine girdi. Sırasıyla;

*Bolu – Dörtdivan Kaymakamlığı,

*Kilis – Elbeyli Kaymakamlığı,

*Mardin Vali Yardımcılığı,

*Çanakkale Yenice Kaymakamlığı,

*Malatya Vali Yardımcılığı,

*Burdur Vali Yardımcılığı,

*Kırşehir Vali Yardımcılığı,

*Kırşehir Mucur Kaymakamlığı,

görevlerinde bulunmuş olup 2008 yılında Elmadağ Kaymakamlığı'na atandı. Evli ve iki çocuk sahibi olup, eşi öğretmen olarak görev yapmaktadır.