

BELEDİYE DİZGESİNE GETİRİLEN YENİLİKLERE GENEL BİR BAKIŞ

Hasan DURSUN *

Belediyelerin ortaya çıkışı ve gelişimi ile ülkemizin batılılaşma tarihi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Belediyeler, Tanzimat reformları içinde Türk yönetim sistemi içerisinde yer almaya başlamıştır. Oturmuş bir yapı içerisinde ilk belediye deneyimi İstanbul Şehremaneti adı altında uygulamaya konulmuştur. İstanbul şehremaneti ile başlayan belediye yönetim tarzı, 1876 tarihli Anayasa olan Kanun-i Esasi ile yasal bir dayanağa kavuşmuş, Meclisi Mebusan tarafından çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayetler Belediye Kanunu kısmi değişikliklerle, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanuna kadar yürürlükte kalmıştır.¹

1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu'ndan esinlenerek yürürlüğe konulan 3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler oldukça geniş kapsamlı olarak düzenlenmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun; günümüzdeki yerelleşme eğilimleri karşısında gerekli açılımların yapılabilmesi için yetersiz kaldığı, dayandığı mahalli idare anlayışının günümüzün yerel hizmetlerde genel yetkili mahalle anlayışından farklı olduğu, yapılan değişikliklerle bütünlüğünü ve iç tutarlılığını kaybettiği ve çağdaş gelişmelerle de uyumlu olarak yönetimde zihniyet değişimi ile birlikte belediyelerin kuruluş ve görevlerine ilişkin mevzuat alt yapısının yenilenmesinin kaçınılmaz hâle geldiği gerekçe-

* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Doktora Öğrencisi.

¹ Bkz., Şanlı, Avrupa Birliği Yolunda Geçmişten Günümüze Belediye Personel Sistemi, s. 161.

leriyle² yeni bir Belediye Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır. Hazırlanan Tasarı TBMM’nce 9 Temmuz 2004 tarihli ve 5215 sayılı Belediye Kanunu olarak kabul edilmiş ve yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığı’na gönderilmiştir. Söz konusu kanun, Cumhurbaşkanınca; bir daha görüşülmek üzere TBMM Başkanlığı’na geri gönderilmiştir.

Cumhurbaşkanı; 5215 sayılı Belediyeler Kanunu’nu TBMM’ne geri gönderirken 3 madde üzerinde geri gönderme gerekçeleri ile ri sürmüştür. Cumhurbaşkanının ileri sürdüğü birinci gerekçe; 5215 sayılı kanunun 3. maddesi hakkındadır. Cumhurbaşkanı; 5215 sayılı kanunun 3. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belediye tanımını yapılırken *“beldenin ve belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”* biçiminde bir tanım yapıldığını, halbuki Anayasa’nın 127. maddesinde yerel yönetimlerin *“il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere...”* kurulabileceği ifade edildiğinden belediye tanımı içerisinde belde halkı yanında belde hizmetlerine de yer verilmesinin Anayasa’nın 127. maddesine; yine bu tanımda beldenin yerel ortak gereksinimlerini karşılamak görevinin de belediyelere verilerek, belediyelerin genel yönetimle ilgili konuları kapsayacak şekilde genel yetkili yönetim birimi gibi tanımlandığını bu durumun Anayasa’nın 126. maddesine aykırı olduğunu, çünkü söz konusu madde gereği genel yetkili yönetim biriminin il olduğunu ifade etmiştir.

Cumhurbaşkanının ileri sürdüğü ikinci gerekçe, 5215 sayılı kanunun 14. maddesi üzerinedir. Cumhurbaşkanı; 5215 sayılı kanunun 14. maddesinin 1. fıkrasında *“Belediye, kanunlarla münhasıran başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar veya yaptırır, gerekli kararları alır, uygular ve denetler”* denilerek belediyenin görev ve sorumluluklarının genel ve soyut olarak belirlendiğini, halbuki Anayasa’nın 126. maddesinde merkezi yönetimin görevlerini belirginleştiren ya da sınırlayan bir düzenlemenin yapılmadığını, buna karşın Anayasa’nın 127. maddesinde yerel yönetimlerin örgütlenmesinin hem *“coğrafya”* hem de *“konu”* yönünden sınırlandırıldığını buna göre yönetsel örgütlenmede merkezi yönetimin konu yönünden genel, yerel yönetimlerin ise özel görevli olduğu, hal-

² Gerekçe konusunda ayrıntılı bilgi için Bkz., <http://www.belgenet.com/yasa/k5215-2.html>, (Erişim Tarihi; 31.10.2006).

buki 14. maddenin birinci fıkrası ile belediyelerin kamu hizmetlerinin yürütülmesi yönünden “genel görevli” kılındığı, “münhasıran” sözcüğüyle merkezi yönetimin görev ve yetki alanının daha da daraltıldığı, buna karşılık belediyelerin görev ve yetki alanının genişletildiğini, bu durumun, yurttaşlara standart bir kamu hizmeti sunumunu olanaksızlaştırarak hizmetler yönünden bölgesel ve yerel dengesizlikleri artıracığı, yasama organının, her şeyden önce bir hizmetin yerel mi, yoksa ülke düzeyinde mi olduğunu belirlemesi ve yerel düzeyde görülen hizmetlerin yasada tek tek sayılması gerektiğini, bu nedenle de, 14. maddenin Anayasa’nın 126 ve 127. maddesindeki ilkelerle bağdaşmadığını ileri sürmüştür.

Cumhurbaşkanının ileri sürdüğü son gerekçe ise 5215 sayılı kanunun Geçici 4. maddesi üzerinedir. Cumhurbaşkanı; 5215 sayılı kanunun Geçici 4. maddesinde; “*Konusu suç teşkil etmemek ve kesinleşmiş bir yargı kararına müstenit olmamak kaydıyla, bu kanunun yayımı tarihine kadar, memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi akdederek veya başka bir tasarrufta bulunarak belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresinde çalışan kamu personeline her ne ad altında olursa olsun ek ödemede bulunmaları nedeniyle kamu görevlileri haklarında idari, adli veya mali yargılama ve takibat yapılamaz, başlatılanlar işlemiden kaldırılır*” şeklinde bir hükme yer verildiğini, af niteliğinde olduğu için Anayasa’nın 87. maddesi gereği bu düzenlemenin kabul edilebilmesi için TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun aranması gerektiğini, diğer yandan, geçici madde ile getirilen affın haklarında kesinleşmiş yargı kararı bulunanları kapsamadığını, bu durumun Anayasa’nın 2. maddesinde ifade edilen hukuk devleti ve 10. maddesinde ifade edilen eşitlik ilkelerine aykırı olduğunu ifade etmiştir.³

Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilen 5215 sayılı Belediye Kanunu’nun TBMM Genel Kurulu’nda sadece Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması uygun bulunmayan 3, 14 ve Geçici 4. maddeleri üzerinde görüşülmüş; 3ç maddede, Cumhurbaşkanının istediği doğrultuda düzenleme yapılmış, 14. maddede Cumhurbaşkanının isteğini tam olarak karşılamasa da bir takım kısmi düzeltmeler yapılmış ve Geçici 4. madde

³ Cumhurbaşkanının ileri sürdüğü gerekçeler hakkında fazla bilgi için Bkz., http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/22.07.2004-2799.html, (Erişim Tarihi; 29.12.2006).

kaldırılmıştır. Böylelikle Genel Kurulca kabul edilen Belediye Kanunu yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanan 7.12.2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nu kaldırmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 18.1.2005 gün ve E. 2004/118, K. 2005/8 sayılı Kararıyla 5272 sayılı kanun, şekil yönünden Anayasa'ya aykırı bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi bu kararında; "Cumhurbaşkanı'nca Anayasa'nın 89 ve 104. maddelerine göre bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderilen 9.7.2004 günlü, 5215 sayılı Belediye Kanunu'nun TBMM Genel Kurulu'nda sadece Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması uygun bulunmayan maddeleri görüşülüp oylanmış, ayrıca verilen önerge ile Kanuna Geçici 4. madde eklenip oylandıktan sonra kanunun tümü için son oylama yapılmıştır. Ancak, bu oylamanın ardından yapılan itirazların değerlendirilmesiyle gerekli sayıda kabul oyu alamayarak reddedildiği anlaşılan Geçici 4. madde, kanun metninden çıkarılmış ve diğer geçici maddeler yeniden sıralanmıştır.

Geçici Madde 4'ün çıkarılmasıyla içeriği daha önce son oylaması yapılan metinden farklı hale gelen kanunun, TBMM İktisadî'nin 81. maddesinin son fıkrası uyarınca tümünün yeniden oylaması gerekirken buna uyulmamış, böylece son oylaması yapılmamıştır.

Açıklanan nedenlerle 5272 sayılı Belediye Kanunu, şekil bakımından TBMM İktisadî'nin 81. maddesine, bu bağlamda Anayasa'nın 88 ve 148. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir."⁴ denilmiş ve iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak 6 ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiştir.

Üçüncü kez TBMM tarafından görüşülen Belediye Kanunu, 5272 sayılı kanunda herhangi bir değişiklik yapılmayarak 7 Temmuz 2005 tarihinde TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Belediyeler, 7.7.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Ancak 5393 sayılı kanunun bazı hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğu savıyla iptal ve yürütmesinin durdurulması istemiyle Anayasa mahkemesine başvurulmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde belediyelere ihtiyari görev olarak verilen okul öncesi eğitim kurumları açmak görevi ile 2. fıkrasındaki; belediyenin kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır hükmünü Anayasa

⁴ Bkz., 13.4. 2005 tarih ve 27875 sayılı Resmi Gazete.

Mahkemesi 22.9.2005 tarih ve E. 2005/95, K. 2005/14 sayılı Kararıyla yürürlüğünü durdurmuştur.⁵ Anayasa Mahkemesi, 24.1.2007 tarih ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararıyla da 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi ile 2. fıkrasını ve 50. maddenin son fıkrasındaki tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerde avukat unvanlı pozisyonların devredildikleri belediye veya il özel idaresi adına vize edilemeyeceğini ifade eden kısmını iptal etmiş ve 24.1.2007 tarih ve 2005/95, K. 2007/2 sayılı Kararıyla da iptal ettiği hükümlerin yürürlüğünü durdurmuştur.⁶ Ancak, 2.1.2007 tarihi itibarıyla Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği hükümlerin iptal gerekçesi *Resmî Gazete*'de yayımlanmamıştır.

Bu çalışmada; 5393 sayılı kanunla belediyelerin kurumsal ve işlevsel yapısında kısacası belediye dizgesi alanında getirilen yeniliklere temas edilerek; özellikle hukuk ve kamu yönetimi bakış açılarıyla getirilen yenilikler eleştirisel olarak incelenecek ve 5393 sayılı kanunla 1580 sayılı kanun arasındaki farklara değinilecektir.

I. BELEDİYE YÖNETİMİNİN TANIMI, KURULMASI, SINIR İŞLERİ, BİRLEŞME VE KATILMASI İLE TÜZEL KİŞİLİĞİNİN KALDIRILMASI

1.Belediyenin Tanımı

Yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 1. maddesinde belediye; beldenin ve belde halkının yerel nitelikteki ortak ve medeni gereksinimlerini düzenlemek ve karşılamak amacıyla yükümlü bir tüzel kişi olarak tanımlanırken, 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde belediye; belde sakinlerinin yerel ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Kanımızca, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde de haklı olarak belirtildiği üzere belediye tanımından, belediyenin; beldenin ortak ve yerel gereksinimlerini karşılayacağını belirten hükmünün, bir başka deyişle yerel ve ortak ihtiyaçlar bakımından belediyenin genel görevli olduğu anlaşılan hükmün çıkartılması son derece yerinde ol-

⁵ Bkz., 29.9.2005 tarih ve 25951 sayılı *Resmî Gazete*.

⁶ Bkz., 27.1.2007 tarih ve 26451 sayılı *Resmî Gazete*.

muştur. Çünkü, Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasında da örtülü olarak belirtildiği üzere belediye, sadece, belediye sakinlerinin yerel ve ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulurlar. Dolayısıyla 1580 sayılı kanunda yapılan belediye tanımı da Anayasa'ya aykırı düşmektedir. Ancak, 5393 sayılı kanunda, Anayasa'da ifade edilmemesine rağmen belediye için “*idari ve mali özerkliğe sahip*” kavramının kullanılması kanımızca Anayasaya aykırı düşmektedir.

Belediyeler, belirli bir coğrafi bölgenin değil, il özel idarelerinin aksine, insanların topluca oturdukları, kendisine belde ismi verilen birbirine yakın evlerden oluşmuş belirli ve sınırlı yerleşim birimlerinin yönetim teşkilatıdır.⁷

2. Belediyenin Kurulması

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7. maddesinde; bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için aranan nüfus sayısı ölçütü 2000 iken, 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesine göre ancak nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. Belediye kurulması konusunda 5393 sayılı kanun, 1580 sayılı kanunda yer almayan bir hükme de yer vermiştir. Bu hükme göre; nüfusu 5.000 ve üzerinde bulursa da içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve koruma alanlarında ve meskun sahası, kurulu bir belediye sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim birimlerinde belediye kurulamayacaktır.

1580 sayılı kanunun 7. maddesine göre köyler veya muhtelif köy kısımlarının birleştirilerek belediye kurulabilmesi için meskun sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına azami 500 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 2000 den fazla olması esas benimsenmişken, 5393 sayılı kanunun 4. maddesinde mesafe koşulu 5.000, nüfus koşulu ise 5.000 ve üzeri olarak kabul edilmiştir.

Bir köyde ya da köylerin veya köy kısımlarının birleştirilerek belediye kurulması süreci; 1580 sayılı kanun ile 5393 sayılı kanunda önemli ölçüde farklı olarak düzenlense de iki kanunda da çeşitli aşamalardan oluşan bir karma işlem⁸ olarak düzenlenmiştir. 5393 sayılı kanunun

⁷ Günay, *İdare Hukuku*, 2002, s. 420.

⁸ Karma işlem hakkında bilgi için bkz., ibid., s. 119.

4. maddesinde; bir köyde ya da köylerin veya köy kısımlarının birleştirilerek belediye yönetimi kurulabilmesi için bir veya birden fazla köyün ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahalli en büyük mülki idare amirine yazılı olarak başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda valinin bildirimi üzerine mahalli seçim kurullarının on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alacağı ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildireceği, işlem dosyasının valinin görüşü ile birlikte İçişleri Bakanlığı'na bildirileceği ve Danıştay'ın görüşü de alındıktan sonra müşterek kararname ile belediye kurulacağı ifade edilmiştir. 1580 sayılı kanunun 7. maddesinde; söz konusu karma işlemin tamamlanabilmesi için seçim sonucunun valiliğe bildirilmesi üzerine valinin dosyayı il genel meclisine göndereceği, il genel meclisinin de kurulacak belediyenin gelirlerinin kanunlarda yazılı hizmetlerin yürütülmesine yeterli olup olmayacağına ve böyle bir teklifin faydalı olup olmayacağına karar vermesi koşulu aranmakta iken, bu koşul, 5393 sayılı kanunun 4. maddesinde kaldırılmıştır. Yine belediye kurulabilmesi için 1580 sayılı kanun Danıştay'ın kararını ararken 5393 sayılı kanununda bu koşul, Danıştay'ın görüşü olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklik sonucu, kanımızca Danıştay belediyenin kurulmasına olumsuz görüş verse bile bu görüş bağlayıcı olmayacağından belediye kurulmasına engel olarak görülmebilecektir.

1580 sayılı kanunun 7. maddesinde; belirli bir arazi içinde Hükümetçe yeni kurulan ve nüfusu 2.000 den fazla bir yerleşim merkezinde, sınırları gösterilmek suretiyle İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile belediye kurulacağını belirten hüküm, 5393 sayılı kanunun 4. maddesinin son fıkrasında; yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim yerinde İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile belediye kurulabileceği şeklinde değiştirilmiştir. Daha somut bir deyişle; 5393 sayılı kanun gereği yeni bir yerleşim yerinde belediye kurulması için artık 5.000 ve üzeri nüfus şartı aranmakta ve müşterek kararname koşulu öngörülerek Başbakanın imzası da aranmaktadır.

Belde adının değiştirilmesi de 5393 sayılı kanunda 1580 sayılı kanundan farklı bir usule bağlanmıştır. 1580 sayılı kanunun 9. maddesinde, bir beldenin adının değiştirilmesi; belediye meclisinin ve il idare kurulunun kararı üzerine Danıştay'ın düşüncesi alındıktan Bakanlar Kurulu'nun onayı ile yapılacağı belirtilmiş iken, 5393 sayılı kanunun

10. maddesinde, bir beldenin adının; belediye meclisi üye tam sayısının en az $\frac{3}{4}$ ü çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile değiştirileceği, bu kararın *Resmî Gazete'*de yayımlanacağı ve beldenin adının değişmesi ile belediyenin adının da değişmiş sayılacağı ifade edilmiştir.

1580 sayılı kanunda olduğu gibi 5393 sayılı kanunda da belediyelerin nüfus esası bakımından tek düze olarak kabul edilmesi kanımızca son derece isabetsiz olmuştur. Gerçekten de, ülkemizdeki belediyelerin yaklaşık %70'e yakın kısmının nüfusu 5.000'in altında bulunmakta, bu küçük belediyelerde mali kaynak ve personel yetersizliği bulunması nedeniyle hizmetlerin önemli bir kesimi ya hiç yürütülememekte veya yetersiz olarak yürütülmektedir. Bu belediyeler, üstlendikleri çoğu teknik nitelikli ve uzmanlık isteyen hizmetleri yürütmek isteseler ve kaynak bulsalar bile çoğu zaman boş kalacak teknik ve uzman eleman istihdamları, kaynak savurganlığı olacaktır. Bu nedenle küçük belediyelerin görev ve hizmetlerini etkili ve verimli yürütebilmelerini sağlamak için başka çözümlerin bulunması gerekmektedir.⁹

Bu çerçevede, büyükşehir belediyesi modeli dışında nüfusu 3.000 ila 5.000 arasındaki yerleşim yerleri belde belediyesi, nüfusu 5.000 ila 25.000 arasındakiler kasaba belediyesi, nüfusu 25.000'in üzerindeki ise şehir belediyeleri olarak üç gruba ayrılmalı ve gruplara göre belediyelerin gerek kuruluşu, gerekse örgüt, mali ve personel yapısı farklı hükümlere bağlanmalıdır.¹⁰

Belediyelerin nüfuslarına göre farklı gruplara ayrılması, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yerini almak üzere hazırlanan Tasarı'nın genel gerekçesinde belirtilen ilkelere de uygun düşmektedir. Gerçekten de 3 Mart 2004 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulan "*Belediyeler Kanunu Tasarısı*"nın genel gerekçesinde şu hükümlere yer verilmektedir:

"Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınanlarla birlikte 1923'te 436 olan belediye sayısı bugün 3215'e yükselmiştir. Bunlardan 16'sı büyükşehir, 65'i il, merkez belediyesidir. Yüksek nüfus artışı, iç göç ve kalkınma çabaları Türkiye'yi hızlı ve sağlıklı bir kentleşme olgusu ile karşı karşıya bırakmıştır. Öyle ki kentleşme, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana ülkenin toplumsal yapısını etkileyen adeta en önemli sosyo-ekonomik değişim gerçeği olarak ortaya çıkmıştır.

⁹ TUSİAD, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, s. 32.

¹⁰ Fazla bilgi için bkz., ibid., s. 112-114.

Belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı 1950’de %27,5 iken 2000 yılında %78,73’e yükselmiştir. Belediye sınırları dışında yaşayan nüfusun oransal düşüşü devam etmektedir. Türkiye’nin ekonomik ve sosyal kalkınmasına paralel olarak belediye sınırları içinde yaşayan nüfustaki artış eğiliminin önümüzdeki dönemde de azalarak süreceği ve yaklaşık %85 civarında istikrar kazanacağı tahmin edilmektedir.

Batılı örneklerin aksine Türkiye’de belediye sayısında sürekli bir artış söz konusudur. Bu artışın başlıca sebebi 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu’nun belediye kurulması için öngörülmüş olduğu 2000 sınırının hızlı nüfus artışı karşısında yetersiz kalmasıdır. Yeni kurulan belediyelerle birlikte belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü de düşmektedir. 2000 yılı Genel Nüfus sayımı sonuçlarına göre il ve ilçe merkez belediyeleri hariç 340 belediye kurulma sınırı olan 2000 nüfusun altına düşmüştür. 2000-5000 arasında nüfusa sahip belediye sayısı 1640 olup, toplam belediye sayısının %51’ini oluşturmaktadır. Bu rakamlar 5.000-10.000 arası nüfusa sahip belediye grubu için 558 ve oranı %18’dir. Belediyelerin yaklaşık %62’sinin nüfusu 5000’in, %80’inin nüfusu 10.000’inin altındadır. 10.000 nüfusun altındaki 2554 belediye 9.5 milyon civarında nüfusa hizmet sunarken geriye kalan 645 belediye (büyükşehirler hariç) yaklaşık 44 milyon nüfusa hizmet vermektedir. Ortalama belediye büyüklüğünün yaklaşık 16.700 nüfusu kapsadığı ülkemizde 50.000 nüfusun altındaki belediyeler için ortalama nüfus büyüklüğü 3.000 civarındadır. Bu durum özellikle küçük belediyeler göz önüne alındığında ciddi bir ölçek sorununu ortaya çıkarmaktadır. Ölçek sorunu, küçük belediyelerde kaynakların etkin ve yerinde kullanılmasını engellerken, nüfus yığılması olan büyük kentlerde hizmete olan aşırı talebin karşılanamamasının yol açtığı bir kriz durumuna neden olmaktadır.”¹¹ Tasarı’nın genel gerekçesinde ölçek sorunundan bahsedildikten sonra belediyelerin gruplara ayrılmayıp gruplara farklı hükümler konulmaması anlaşılabilir bir tutum değildir.

Öte yandan, 1580 sayılı kanunda ifade edilen bir belediyenin kurulabilmesi için il idare kurulunun kurulacak belediyenin gelirlerinin kanunlarda yazılı hizmetlerin yürütülmesine yeterli olup olmayacağına ve böyle bir teklifin faydalı olup olmayacağına karar vermesi koşulunun 5393 sayılı kanunda kaldırılması son derece isabetsiz olmuştur. Esasen bu durum 5393 sayılı kanunda belediyelerin mali açıdan özerk olduğunu belirten ilkeye de aykırı düşmektedir. Çünkü belediyenin

¹¹ Bkz., <http://www.belgenet.com/yasa/k5215-2.html>, (Erişim tarihi, 31.10.2006)

mali açıdan özerk olması demek, merkezi idarenin desteği ve yardımı olmadan masraflarını karşılayacak mali kaynağa sahip olmasını gerektirir. Eğer kurulacak bir belediyenin masraflarını karşılayacak yeterli mali kaynağı yoksa o belediyenin mali özerkliği olmayacak ve merkezi idareye de yük teşkil edeceği için kurulmasının da bir anlamı olmayacaktır.

3. Sınır İşleri

Belediye sınırlarının saptanması 1580 sayılı kanunun 4 ve 5393 sayılı kanunun 5. maddesinde benzer kurallara tabi tutulmasına rağmen belediye sınırlarının onaylanması söz konusu kanunlarda farklı kuralara tabi tutulmuştur. 1580 sayılı kanunun 5. maddesinde nüfusu 80 bini geçen belediyelerin sınırları ile nüfusu 80 bini geçen belediyelerin sınırlarının kesinleşmesi farklı yöntemlere (örneğin nüfusu 80 bini geçen belediyelerin sınırları, İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla kesinleşir) bağlanmışken 5393 sayılı kanunun 6. maddesinde farklı yöntemlere yer verilmeyerek tüm belediyelerin sınırlarının; belediye meclisinin kararı ve kaymakamının görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşeceği, kesinleşen sınırların, valilikçe yerinde uygulanmak suretiyle taraflara gösterileceği ve durumun bir tutanakla belirleneceği, kesinleşen sınır belgeleri ile dayanağı olan belgelerin birer örneğinin, belediyesine, yerel tapu idaresine, il özel idaresine ve o yerin mülki idare amirine gönderileceği, kesinleşen sınırların zorunlu nedenler olmadıkça beş yıl süre ile değiştirilemeyeceği ifade edilmiştir.

Ülkemizde yaygın bir şekilde rastlanan belediye ile köy veya belediye ile belediye arasındaki sınır uyuşmazlıklarının¹² çözümü de 5393 sayılı kanunda, 1580 sayılı kanundan farklı usullere bağlanmıştır. 1580 sayılı kanunun 6. maddesinde sınır uyuşmazlıklarının çözümü konusunda uyuşmazlığın il veya ilçe içerisinde çıkmasına göre farklı çözüm yöntemleri öngörülmesine rağmen 5393 sayılı kanunun 7. maddesinde il veya ilçe ayrımı yapılmaksızın; bir il dahilindeki belediyeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması hâlinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşlerinin otuz gün süre verilerek isteneceği, valinin bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlayacağı, büyükşehir belediyesi sınırları içinde

¹² Bkz., Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s. 208.

kalan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin sınır değişikliklerinde büyükşehir belediye meclisinin de görüşünün alınacağı, il ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek sınır uyuşmazlıklarında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Gerek 1580 sayılı kanunda gerekse 5393 sayılı kanunda sınır uyuşmazlıklarının çözümünde referandum yoluyla ilgili belediyeler ile köylere danışılmasının öngörülmemesi kanımızca isabetsiz olmuştur. Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında;¹³ 5. maddede; yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve olanaklıysa bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamayacağı ifade edilmiştir. Sınır uyuşmazlıklarının çözümünde ilgili belediye ve köylerde referandum yapılması hem söz konusu şartın 5. maddesine uygun düşecek hem de sorunların çözümünde diyalog ve anlayış kültürü geliştirerek belki de sınır uyuşmazlıklarını azaltacaktır.

3. Birleşme ve Katılma

5393 sayılı kanunda birleşme ve katılma konusu 1580 sayılı kanundan önemli ölçüde farklı olarak düzenlenmiştir. 1580 sayılı kanunun 7. maddesinde; bir beldenin bazı kısımlarının ayrılarak ayrı bir belde haline getirilmesi, bir beldenin tamamının diğer bir belde ile birleşmesi, bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldenin içerisine girmesi veya köylerin veya köy kısımlarının bir belde sınırları içine girmesi hallerinde temel olarak belediye kurulması konusundaki koşullar ve karma sürecin uygulanacağı belirtilmiş iken, 5393 sayılı kanunun 8. maddesinde; belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için bu yerlerin meskun sahalарının katılacak beldenin meskûn sahasına uzaklığının 5.000 metreden fazla olamayacağı; belde, köy veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalар arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan

¹³ Avrupa Konseyi, 1981-1984 yılları arasında yerel özerklikle ilgili bir takım ilkeler hazırlamış; 1985 yılında, Yerel Yönetimlerden sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı adı altında kesinleştirmiştir. Türkiye, Şartı 1998 yılında imzalamış, 1991 yılında 3723 sayılı kanunla onaylanmasını uygun bulmuş (Bkz., 21.5.1991 tarih ve 21887 sayılı *Resmî Gazete*) ve 1992 yılında 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylamıştır (Bkz., 3.10.1992 tarih ve 21364 sayılı *Resmî Gazete*). Şartın içeriği hakkında fazla bilgi için bkz., Keleş, a. g. e., s. 50-55.

seçmenlerin yarısından fazlasının komşu beldeye katılmak üzere başvurması halinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmadan, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılacağı, oylama sonucunun olumlu olması halinde başvuruya ait evrakın, valilik tarafından katılacak belediye-ye gönderileceği, belediye meclisinin evrakın gelişinden itibaren otuz gün içinde başvuru hakkında kararını vereceği ve belediye meclisinin uygun görmesi halinde katılımın gerçekleşeceği belirtilmiş, ancak bir beldenin bazı kısımlarının komşu belediyeye katılmasında veya yeni bir belde ya da köy kurulmasında beldenin nüfusunun 5.000'inin altına düşmemesi gerektiği ifade edilmiştir.

Katılacak belde sakinlerinin oyuna başvurulmadan katılmanın gerçekleştirilmesi de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 5. maddesine aykırı düşmektedir. Katılma bir sınır değişikliği doğuracağından yukarıda sınır işleri kısmında da belirtildiği üzere Şartın söz konusu maddesi hükmü gereği katılacak belediyenin sakinlerinin görüşüne başvurulması bir gerekliliktir.

4. Belediye Tüzel Kişiliğinin Sona Erdirilmesi

Belediye tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi konusunda 1580 sayılı kanunda herhangi bir hüküm bulunmazken, 5393 sayılı kanun; belediye tüzel kişiliğinin iki hâlde sona erdirileceğini belirtmiş ve bu hâllerden doğan sonuçları açıkça düzenlemiştir. Daha somut bir deyişle, 5393 sayılı kanunun 11. maddesinde tüzel kişiliğin sona erdirileceği hâller ve sonuçları düzenlenmiştir. Belediye tüzel kişiliğinin sona erdirileceği ilk hâl; bir belediyenin meskun sahasının, bağlı bulunduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına 5.000 metreden daha yakın bir hâle gelmesi durumudur. Maddede; bu durumdaki belediyenin tüzel kişiliğinin kaldırılarak, genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararname ile sözü edilen belediyeye katılacağı ifade edilmiş, tüzel kişiliği kaldırılmış olan belediyenin mahalleleri katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline geleceği, tüzel kişiliği kaldırılmış olan belediyeye ait taşınır ve taşınmaz mallar ile hak, alacak ve borçların katıldığı belediyeye geçeceği belirtilmiştir.

Belediye tüzel kişiliğinin sona erdirileceği ikinci durum ise bir belediyenin nüfusunun iki binin altına düşmesidir. Nüfusu 2.000 in altına düşen belediyelerin, Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürüleceği, bu şekilde tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesinin il özel idaresi tarafından yapılacağı, tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçlarının ilgili köy tüzel kişiliğine geçeceği söz konusu maddede belirtilmiştir.

Belediye tüzel kişiliğinin son erdirileceği iki hâl de kanımızca isabetsiz olarak düzenlenmiştir. Tüzel kişiliğin sona erdirileceği ilk hâl katılma kısmında düzenlenmesi gerekirken bu kısımda düzenlenmesi hatalı olmuştur. Tüzel kişiliğin sona erdirileceği ikinci hâl de hatalıdır. Çünkü, belediye kurulması için 5.000 nüfus ve üzeri koşulunu arayıp nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin son erdirilmesini kabul etmek her şeyden önce temel bir idari usul kuralı olan şekil ve usulde paralellik ilkesine aykırıdır. Çünkü, belediyenin kurulması için 5.000 ve üzeri nüfus koşulu arandığına göre, kaldırılması için belediye nüfusunun 5.000'in altına düşmesi gerekir.

Bir belediyenin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının gerçek nedenleri; kurulma işlemi yeni tamamlanmış belediyenin kuruluşunun yetkili yargı merciince iptal edilmesi, yerleşim yerinin yer sarsıntısı, büyük yangın, baraj gölü altında kalma gibi nedenlerle fiilen ortadan kalkması olarak saptanmalı ve tüzel kişiliği sona eren belediye yerel yönetiminin yeni durumu il valiliğince saptanmalıdır.¹⁴

II. BELEDİYELERİN GÖREV VE YETKİLERİ

1. Belediyelerin Görevleri

5393 sayılı kanunla, 1580 sayılı kanundan farklı olarak yapılan en köklü değişikliklerden birisi belediyenin görevleri konusudur. 1580 sayılı kanunda belediyenin görevlerini belirleyen iki nitelik bulunmaktaydı. Bunlardan ilki, belediye görevlerinin genel bir ifade ile belirtilmesi yerine liste usulüyle sayılması, ikincisi ise belediye görevlerinin zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak ayrılması ve zorunlu görevlerin belediyelerin gelirlerine göre farklılaştırılmasıdır.¹⁵

¹⁴ Bkz., TÜSİAD, Yerel Yönetimler Taslağı, s. 225.

¹⁵ Erençin, Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme, s. 20.

Gerçekten de 1580 sayılı kanunun belediyenin görevleri başlıklı 15. maddesinde; belediyelerin belde ve belde halkının sağlık, selamet ve gönencini sağlamak ve düzenini ihlalden korumak amacıyla yürütülecek faaliyet ve hizmetler 82¹⁶ bent halinde sıralanmıştır. 1580 sayılı kanun döneminde belediyenin görevleri sadece 15. maddede 82. bent halinde sayılardan da ibaret değildir; bunun yanında 1580 sayılı kanunun 19. maddesinin 1. fıkrasında, belediyelerin kendilerine kanunun yüklediği görev ve hizmetleri yerine getirdikten sonra, belde sakinlerinin yerel ve ortak nitelikte karşılayacak her türlü görevi yapacakları da ifade edilmiştir. Bu hükümden Erençin, haklı olarak o dönemde belediyelerin görevlerinin temel olarak ve dolaylı bir biçimde genel yetki ilkesi ile düzenlendiği sonucunu çıkarmaktadır.¹⁷

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 16 ve 17. maddelerinde; 15. maddede sayılan belediye görevlerinin bir kısmının tüm belediyeler için zorunlu, bir kısmının ise isteğe bağlı olduğu ifade edilmiş, zorunlu görevler de, yıllık gelirleri bakımından 50.000, 200.000 ve 500.000 TL'den fazla olanlar şeklinde belediyeler üç dilime ayrılarak görevlerin yıllık gelir büyüklüğüne bağlı olarak artışı öngörülmüştür. Söz konusu kanunun 18. maddesinde, belediyelerin zorunlu görevlerini yerine getirmeleri için gelirlerinin en az %10 unu bütçelerine koyacakları ifade edilmiş, 118. maddesinin 3. fıkrasında ise belediyelerin; zorunlu görevleri yerine getirmedikçe, isteğe bağlı görevleri için bütçeye ödenek koymalarının olanaklı olmadığı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde ise gelire göre belediye görevleri bakımından farklılaştırma yapmaktan vazgeçilerek kural olarak bütün belediyelerin görevleri zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak iki grup altında toplamıştır. Maddede; mahalli müşterek nitelikte olması koşuluyla bütün belediyelerin yapmakla zorunlu olduğu görevler şu şekilde sayılmıştır: mahalli müşterek nitelikte olmak koşuluyla imar, su, kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik, defin

¹⁶ 1580 sayılı kanunun belediyenin görevleri başlıklı 15. maddesinde 82 bent halinde sayılan görevler, 1580 sayılı kanun 5272 sayılı kanunla kaldırılmadan önce aslında 79 bentten ibaret idi. Çünkü, 30. bent 1956 yılında kaldırılmış, 41. bent 2003 yılında kaldırılmış, 77. bent ise 1995 yılında kaldırılmıştır. Ortadan kaldırılan bentler nedeniyle bent numaralarının teselsül ettirilmemesi mevzuat yapma tekniğine aykırı düşmüştü.

¹⁷ Erençin, a. g. m., s. 20.

ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini zorunlu olarak yapmak veya yaptırmaktır. Ancak büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyelerin kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açmak zorunda olduğu da bu maddede açıkça belirtilmiştir.

5393 sayılı kanunun 14. maddesinde belediyelerin yine mahalli müşterek nitelikte olması koşuluyla isteğe bağlı olarak yerine getirecekleri görevleri ise şunlardır: Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapmak veya yaptırmak, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılamak, sağlıkla ilgili her türlü tesisi açmak veya işletmek, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden yapmak, öğrencilere ve amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, her türlü amatör spor müsabakalarını düzenlemek, yurt içi veya yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararı ile ödüller vermek ve gıda bankacılığı yapmaktır.

Yukarıda da belirtildiği üzere bu maddenin 1. fıkrasının (b) bendinde belediyelere ihtiyari görev olarak verilen okul öncesi eğitim kurumları açmak görevi ile 2. fıkrasındaki; belediyenin kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır hükmünü Anayasa Mahkemesi 24.1.2007 tarih ve E. 2005/95, K. 2005/2 sayılı Kararla iptal etmiş, 24.1.2007 tarih ve 2005/95, K. 2007/2 sayılı Kararıyla da yürürlüğünü durdurmuştur.¹⁸

¹⁸ Her ne kadar Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının gerekçesi 2.1.2007 tarihi itibarıyla *Resmî Gazete*'de yayımlanmasa da 5393 sayılı kanunun 14. maddesinin 2. fıkrası hakkında vermiş olduğu iptal ve yürürlüğü durdurma kararının irdelenmesi yerinde olacaktır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının, özerk yerel yönetimin kapsamı başlıklı 4. maddesinde; yerel yönetimlerin 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 olacakları ifade edilmiştir. Bu çerçevede, iptal edilen ve yürürlüğü durdurulan 5393 sayılı kanunun 14. maddesinin 2. fıkrası, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun düşmektedir. Bununla birlikte,

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen belediye görevlerinin belediyelerin gelir gruplarına göre farklılaştırılması uygulamasından 5393 sayılı kanunla vazgeçilmesi son derece yerinde olmuştur. Çünkü belediyelerin görevleri gelir gruplarına göre bölüştürülürken gerçek gereksinimler ve koşullar göz önüne alınmadığı gibi, 45 öncesinin gelir düzeyine dayanan gelir dilimi ayrımı, yaşanan yoğun enflasyon nedeniyle 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun kaldırıldığı 2004 yılında hiç bir anlamı kalmamıştır. Bir başka deyişle 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 16. maddesinde sayılan ve kimi belediyeler için zorunlu, kimi belediyeler için ise isteğe bağlı olan görevlerin neredeyse tümü para değerindeki aşınmalar nedeniyle tüm belediyeler için zorunlu bir hale gelmiştir. Halbuki bu hizmet ve faaliyetlerin masraflarının da aynı ölçüde arttığı dikkate alındığında 1580 sayılı kanunda öngörülen gelir dilimlerinin uygulanabilirlik niteliğini kolayca yitirdiği açıktır.¹⁹

Belediyelerin görevlerinin gelir dilimlerine göre farklılaştırılmasından vazgeçilmesi her ne kadar yerinde olsa da, 5393 sayılı kanunda yukarıda da belirtildiği üzere belediyelerin yapı ve büyüklük bakımından (belde, kasaba ve şehir belediyeleri şeklinde) bir ayrıma tabi tutulmadan eşit olarak görülmesi ve belediyelerin büyüklükleri açısından bir ayrıma gidilmeyerek, belediyelerin mecburi ve isteğe bağlı görevleri bakımından tüm belediyelerin eşit olarak değerlendirilmesi vahim bir hata niteliği taşımaktadır.

Öte yandan, Günday'ın isabetli olarak belirttiği üzere belediyenin görevleri ile ilgili 5393 sayılı kanunun 14. maddesi, Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasına aykırılık taşımaktadır. Gerçekten de yazarın belirttiği gibi 14. maddenin incelenmesi sonucu; yıllardır Merkezi İdare tarafından yürütülen sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan, sosyal hizmetler ve yardımlar, kültür ve sanat, çevre ve çevre sağlığı, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunması gibi pek çok hizmet ve görevin belediyelere verildiği gözlenmektedir. Yazara göre, Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrası karşısında çevre ve çevre sağlığının sağlanmasında ya da kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun korunmasında salt belirli bir yörede yaşayan insanların çıkarı ve yararı olmayıp, herkesin çıkarı ve yararı bulunduğundan bu gibi

Şartın 4. maddesinin bu hükmüne Türkiye tarafından çekince konulduğunu belirtmek gerekir.

¹⁹ Günday, *İdare Hukuku* s. 423 ve Keleş, a. g. e., s. 217, 218.

hizmet ve görevlerin Merkezi İdareden alınarak top yekun yerel yönetimlere devredilmesi düşünülemeyeceği gibi belediyelere verilmiş bulunan öteki tüm hizmet ve görevlerin de tamamen Merkezi İdarenin elinden alınmasına olanak yoktur. Zira, yerel yönetimler bu gibi hizmet ve görevleri ancak yerel ortak ihtiyaçları karşılamaya yönelik olarak görebilirler. Oysa; bu hizmet ve görevler ile yerel ortak ihtiyaçlar dışında da karşılanacak ulusal düzeydeki ihtiyaçların bulunduğu kuşkusuz olduğundan, ulusal düzeydeki bu ihtiyaçların Merkezi İdare tarafından yürütülecek hizmet ve görevlerle karşılanması zorunludur.²⁰

Yine yazarın isabetli olarak belirttiği üzere, 5393 sayılı kanunun 14. maddesinde belediyelere verilmiş bulunan görevlerin “*mahalli müşterek nitelikte olması*” koşuluyla belediyelere verilmesi de Anayasa’nın 127. maddesinin 1. fıkrasına aykırılığı önlemeye yetmez. Çünkü Anayasada ifade edilen bu belirsiz kavram somutlaştırılmayıp, 5393 sayılı kanuna aynen aktarıldığından, bu hizmet ve görevlerin tamamen Merkezi İdare dışına çıkması ve il özel idareleri ile belediyeler tarafından yerine getirilmesi olasılığı büyüktür. Yazara göre, her ne kadar Tasarı halinde bulunsun da, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’da da Merkezi İdarenin bu gibi hizmet ve görevleri yürütmek üzere taşrada örgütlenmesi yasaklandığından, 5393 sayılı kanunla mahalli müşterek nitelikte olmak koşuluyla yürütüleceği belirtilmiş olsa bile, asıl amacın bu gibi hizmet ve görevlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi olduğu kolayca kestirilebilir. Bu durumda da, Merkezi İdare ile yerel yönetimler arasında Anayasa ile kurulmuş olan dengenin birincisi aleyhine bozulacağı açıktır.²¹

5393 sayılı kanunun 14. maddesiyle soyut bir şekilde mahalli müşterek ihtiyaç kavramının kullanılmasının Anayasaya aykırılığı önlemeye yetmeyeceği, Anayasa Mahkemesi’nin geçmiş yıllardaki içtihatları incelendiğinde de kolaylıkla görülebilecektir. Örneğin, 25. 4.1974 tarih, E. 1973/41, K. 1974/13 sayılı kararında Anayasa Mahkemesi; milli güvenlik, kamu düzeni, gecikmesinde sakınca bulunan haller gibi kavramların aynen yasaya aktarılmasını doğru bulmamaktadır. Gerçekten de, Mahkemeye göre, “*Dava ve inceleme konusu maddeye ilk bakışta Anayasa kuralı kanuna aktarılmış gibi görünür. Ancak bu nitelikte bir*

²⁰ Günday, “Kamu Yönetimi Reformu” nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Bakımından Değerlendirilmesi (Kısaltılmış; Kamu Yönetimi Reformunun Değerlendirilmesi), s. 175-176.

²¹ Ibid., s. 176.

kuralın olduğu gibi Yasaya geçirilmesinin dahi Anayasa koyucunun ereğine ve yönergesine uygun düşeceği ve bir yasal düzenleme işini göreceği düşünülemez. ...Oysa “milli güvenlik” ve “kamu düzeni” uygulayıcıların kişisel görüş ve anlayışlarına göre genişleyebilecek, öznel yorumlara elverişli, bu nedenle de keyfiliğe dek varabilir çeşitli ve aşamalı uygulamalara yol açacak genel kavramlardır. “Gecikmede sakınca bulunan haller” de en az o kavramlar kadar kesin ve keskin çizgilerle belli edilmesi, sınırlandırılması zorunlu bulunan bir deyimdir...”²² görüşünü savunmuştur. Yine, Anayasa Mahkemesi, 18 ve 22.11.1976 gün ve E. 1976/27, K. 1976/51 sayılı Kararında da benzer görüşleri tekrarlamıştır.²³

5393 sayılı kanunun 14. maddesinin büyük bir olasılıkla, Anayasa’nın 127. maddesinin 1. fıkrasına aykırı görülerek Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edileceğinin bir başka kanıtı; Anayasa Mahkemesi’nin 26.9.1991 tarih, E. 1990/38, K. 1991/32 sayılı Kararıdır. Kararın verilmesine yol açan olay şu şekilde gelişmişti: İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından, 25.2.1972 günü onaylanan 1/1000 ölçekli İstanbul Kartal imar uygulama planının 85 LL ve 85 MM paftalarında belirlenen alanlarda, her ölçekte resen plan yapma, yaptırma onaylama yetkisi üç yıl süre ile 5.3.1990 günlü, 27/0633 sayılı Başbakanlık oluru uyarınca Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na verilmiştir. Anılan paftalarda bu yetkiye dayanılarak gerçekleştirilen imar plânı değişikliğinin iptali istemiyle açılan davada, dava konusu işlemin dayanağını oluşturan 3194 sayılı İmar Yasası’nın 9. maddesine 3394 sayılı yasa ile eklenen fıkranın Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmüş, bu savı ciddi bulan Danıştay 6. Dairesi, söz konusu düzenlemenin Anayasa’nın 6., 112. ve 127. maddelerine aykırı olduğu kanısına vararak iptali istemiyle 8.11. 1990 günü kararla doğrudan Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur.

Danıştay 6. Dairesince Anayasa Mahkemesi’ne iptal istemiyle götürülen 3194 sayılı kanuna eklenen fıkra şu hükmü taşımaktaydı: Yukarıda öngörülenler dışında da gerekli görülen hallerde, 3030 sayılı kanuna tabi belediyeler dahil, imar planı hususunda belediyeler verilen bütün yetkiler, Başbakanının onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskan Bakanına verilebilir. Bu durumda Bakan; bölge çevre düzeni planları bulunan alanlar dahil mücavir alan, belediye ve imar hudutları içinde-

²² Bkz., *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı:11-12, 1974-1975, s. 152.

²³ Bkz., *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı:14, 1977, s. 364, 365.

ki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planları ile revizyonlarını, tamamen veya kısmen plan değişiklikleri dahil ada ve parsel bazına kadar resen yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve onaylamaya yetkilidir. Belediyeler bu şekilde onanan plân ve değişikliklerine uymak zorunda olup; bunlar üzerinde her türlü revizyon ve değişiklikler de aynı usulle yapılabilir.

Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında, 3194 sayılı kanuna eklenen fıkrayı Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci ve beşinci fıkralarıyla, 2 ve 6. maddelerine aykırı bulmuştur. Gerçekten de Mahkemenin söz konusu kararının konumuz açısından önem taşıyan kısmında şu gerekçe kullanılmıştır: *"Yerel planların ülke ve bölge düzeyindeki plânlarla, çevresel ve varsa metropoliten alan plânlamalarıyla uyum içinde olması gerekir. Bu nedenle imar plânlamasının mutlaka ve yalnızca yerel bir gereksinim olarak nitelendirilmesi zordur. İmar plânlarının bu çok yönlü durumu nedeniyle Yasa koyucu, yetkileri merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında paylaşmıştır. Merkezi yönetime bırakılan yetkilerin kamu yararı ve ülke geneli ile ilgileri nedeniyle sayılan özellikleri taşıyan somut yerlerle sınırlı makro düzeyde yetkiler olduğu görülmektedir. Anayasada imar plânı yapılması yetkisinin kime ilişkin olduğu her ne kadar açıklanmamış ise de, yerel imar planlarının düzenlenmesinin her aşamasında insan ve yerel ortak gereksinimlerin ön plânda yer aldığı göz ardı edilemez. Buna göre yerel ortak gereksinimleri karşılamakla görevli yerel yönetimleri, yerel imar planlarının yapılmasında parsel düzeyine kadar "...gerekli görülen hallerde..." gibi takdire göre bir uygulamaya yol açan soyut bir anlatımla, karar süreci dışında bırakan itiraz konusu kuralı, genel ve makro düzeydeki imar planlaması işinin bir bölümünü resen merkezi yönetime bırakan düzenlemelerin kapsamı içinde düşünmek de olanaksızdır.*

Böylece, itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan yerel yönetimlerin görevlerinin kanunla düzenleneceği ilkesine ...aykırı olduğu sonucuna varılmıştır".²⁴ Anayasa Mahkemesi bu kararda da açıkça ifade ettiği üzere imar planları açısından merkezi idare ile yerel yönetimlerin yetkilerinin somut bir şekilde gösterilmemesini iptal nedeni olarak görmüştür. 5393 sayılı kanunun 14. maddesinde de sayılan görevler açısından merkezi idare ile yerel yönetimlerin görevlerin paylaşımına dayalı olarak gösterilmemesi, Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasına aykırı olduğundan kanımızca açık bir iptal nedeni oluşturacaktır.

²⁴ Bkz., 28.11.1991 tarih ve 21065 sayılı Resmi Gazete.

2. Belediyelerin Yetkileri ve İktisadi Girişimleri

Belediyelerin yetkileri, kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için onlara tanınan ve kamu gücüne dayalı üstünlük ve ayrıcalıklardır.²⁵ 5393 sayılı kanunda belediyenin yetkileri, 1580 sayılı kanundan oldukça farklı olarak düzenlenmiştir. 1580 sayılı kanunun 19. maddesinde, temel olarak belediyelerin yetkileri; beldenin ve belde halkının sağlık, selamet ve gönencini sağlamak ve beldenin düzenini korumak amacıyla emirler vermek, belediye yasakları koymak ve bunları uygulamak, emir ve yasaklara karşı gelenleri cezalandırmak, belediye vergi ve resimlerini tarh ve tahsil, su ve havagazı tesisleri kurmak ve işletmek ile gerektiğinde söz konusu hizmetlerin kurulması veya işletilmesi için en çok 40 yıl süreli imtiyaz vermek, belediye sınırları içerisinde ulaşımı sağlamak amacıyla otobüs, trolleybüs, vapur ve tramvay gibi nakil araçlarını tek başına veya belediyelerin de iştirak edeceği şirketlerle işletmek veya imtiyaz vererek ya da ruhsat usulü veya kiraya vererek bu hizmetleri gördürmek, tasdikli imar planlarının uygulanması için yapılacak kamulaştırma bedellerinin ödenmesine veya kamulaştırma amacına veya imar planının uygun olarak yapılacak tesislerin oluşturulmasına tahsis olunmak üzere Türkiye Emlak Kredi Bankası kefaleti ve en çok 20 yılda ödenmek üzere tahvil çıkartmak olarak belirtilmiştir.

5393 sayılı kanunun 15. maddesinde ise belediyelerin yetkileri artırılarak ayrıntılı bir düzenleme yapılmıştır. Kanunun 15. maddesine göre belediyelerin yetkileri şunlardır:

Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü girişim ve faaliyette bulunmak, kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkartmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek, özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak, vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak, müktesep haklar saklı kalmak üzere, içme kullanma ve endüstri suyu sağlamak, atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak, bunlar için gerekli tesisleri kur-

²⁵ Günay, *İdare Hukuku*, s. 423.

mak, kurdurmak, işletmek, işlettmek, kaynak sularını işletmek veya işlettmek, toplu taşıma yapmak, bu amaçla otobüs, deniz ve ulaşım araçları dahil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek, katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması veya depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak veya yaptırmak, mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis etmek, borç almak, bağış kabul etmek, toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminalleri, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilere açılmasına izin vermek, vergi resim, harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek, gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,²⁶ beldede ekonomi ve ticaretin gelişmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu cezası ödenmeyerek iki gün içerisinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içerisinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek, reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek, gayri sıhhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli bölgelerinde toplamak, hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını, sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını, inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek, bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak, kara, deniz, su, demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tariflerini, zaman ve güzergahlarını belirlemek, durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini saptamak ve işletmek, işlettmek, kiraya vermek, kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmektir.

²⁶ 5393 sayılı kanunun 15. maddesinde ayrıca, gayrisıhhi müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesinin, büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresine ait olduğu ifade edilmiştir.

Belediyenin; su, ulaşım ve çöp hizmetlerini Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararı ile kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği, ayrıca toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz ve tekel oluşturmayacak biçimde ruhsat vermek suretiyle de yerine getirebileceği gibi, toplu taşıma hatlarını kiraya verme ya da hizmet satın almak suretiyle de yerine getirebileceği ve belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan taşınmazları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirlerinin haczedilemeyeceği yine bu maddede belirtilmiştir.

Diğer yandan, belediyelerin iktisadi girişimleri bakımından da 1580 sayılı kanunla 5393 sayılı kanun arasında çeşitli farklar bulunmaktadır. 1580 sayılı kanunun Ek 2. maddesinde; belediye meclisinin belediye konutları yapma, kiralama ve satma işinin belediyenin zorunlu görevi arasına koymaya yetkili olduğu ifade edilerek belediyelerin bu amaçla döner sermaye kurabilecekleri belirtilmiş, 15. maddesinin 43. bendinde; et, ekmek, yaş sebze ve meyve ile odun ve mangal kömürü gibi zorunlu gereksinimleri karşılamak amacıyla belediyelerin bir fon kurarak tanzim satış mağazaları kurabilecekleri ve yaşamı ucuzlatacak başka önlemleri alabilecekleri belirtilmişken 5393 sayılı kanunun 70. maddesinde belediyenin, kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabileceği belirtilmiş, 71. maddesinde ise belediyenin, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı'nın izniyle bütçe içerisinde işletme kurarak yapabileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı kanunun Belediyenin yetkileriyle ilgili 15. maddesinde; belediye yönetmelikleriyle ilgili yapılan açık bir hata dikkati çekmektedir. Bu maddenin 1. fıkrasının (b) bendinde; kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde belediyelerin yönetmelik çıkaracağından bahsedilmektedir. Halbuki Anayasa'nın yönetmeliklerle ilgili 124. maddesinde, kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarabileceğinden bahsedilmektedir. Belediye de bir kamu tüzel kişisi olduğuna göre Anayasa'nın 124. maddesi çerçevesinde belediye kendi görev alanıyla ilgili her konuda yönetmelik çıkartabilmelidir. Buna karşın 5393 sayılı kanunun söz konusu hükmü sadece kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkartabileceğinden bahsetmez ki yapılan bu kısıtlamanın anlamsız ve Anayasa'nın söz

konusu hükmüne aykırı olduğu açıktır.

Öte yandan, 5393 sayılı kanunun 15. maddesinde yer alan belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirlerinin haczedilemeyeceğini belirten hüküm de son derece hatalıdır. Çünkü belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirlerinin haciz edilememesi, belediyelerin sorumsuz bir şekilde borçlanmasını teşvik edecek ve onlarda borç ödeme ahlakının yerleşmesi bakımından olumsuz etkiler doğuracaktır.

5393 sayılı kanunun 15. maddesinde dikkati çeken başka bir husus; söz konusu maddenin liberal bir görüşün etkisi altında kaleme alındığının gözlenmesi olgusudur. Gerçekten de, bu maddede belediyelerin yetkileri sayılırken “kurdurmak”, “işlettirmek”, “kiraya vermek”, “hizmet satın almak” ve “imtiyaz vermek” gibi kavramlara yer verilerek belediyelerin kendilerinin yerine getirmesi gereken neredeyse tüm hizmetlerin özel kişilere devri, bir başka deyişle, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu durumu, ülkemizde 1980’li yıllardan itibaren hızla artan oranda görülmeye başlayan liberalleşme ile özelleştirme akım ve uygulamalarının son halkası olarak adlandırmak herhalde yanlış olmayacaktır.²⁷ Esasen bu akım ve uygulamanın izine 1580 sayılı kanunda 1980 yılından sonra yapılan değişikliklerde de rastlanılmaktadır. Gerçekten de 1580 sayılı kanunun 19. maddesinin 1. fıkrasının 5. bendine 1988 yılında eklenen bir hükümle belediyenin yolcu ulaşım araçları işletilmesi ve mezbahanelerde kesilen etleri taşıma işini belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya kiraya verilmesi veya imtiyazın devrinin İçişleri Bakanlığı’nın kararına bağlı olduğu ifade edilmiştir. 5393 sayılı kanunda ise sınırsız ve kısıtlamasız bir liberalleşme ve özelleştirme anlayışının hakim kılınmaya çalışıldığı görülmektedir. 5393 sayılı kanunun 15. maddesinde kullanılan bu kavramlara dayalı olarak, belediyelerce yürütülmesi zorunlu olan asli ve sürekli görevler, ucuz emek istihdam eden taşeron şirketler aracılığı ile yerine getirilebilecektir. Belediyelerin yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlerin özel kişilerce yerine getirilmesi kanımızca, Anayasa’nın 2. maddesinde ifade edilen hukuk devleti ilkesinin özüne ve kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirileceğini ifade eden Anayasa’nın 128. maddesine ay-

²⁷ Karş. Keleş, a. g. e., s. 401 vd.

kırılık taşımaktadır.

Bu kısımda son olarak bir hususun belirtilmesi yerinde olacaktır. 5393 sayılı kanunun 70. maddesinde belediyenin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabileceği belirtilmesi, 71. maddesinde ise belediyenin, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini işletme kurarak yapabileceğinin ifade edilmesi de hatalı olmuştur. Belediyenin şirket veya işletme kurması kaynak kullanımında savurganlık ve yetkilerin uygunsuz kullanımı gibi sorunlara yol açacağı gibi²⁸ kamu tüzel kişiliğine sahip ve kamu hizmeti gören belediyeleri özel şirket konumuna indirgeyerek kamu hizmetinin çöküşüne yol açabilir ve belediye hizmetlerinden en üst seviyede kâr elde etme anlayışını yerleştirebilir. Hatta merkezi idareden yerel yönetimlere görev ve yetki aktarıp daha sonra yerel yönetimlerin yaptığı iş ve hizmetleri piyasa koşullarına bırakmak; kamu hizmetini bütünüyle ortadan kaldırmak için yapılan bir planın parçası olarak da nitelendirilebilir. Belediyelerin sonul olarak özel şirket konumuna indirgenmesi, belediyenin varlık nedenine (raison d'état) de aykırı düşer.

III. BELEDİYENİN ORGANLARI

Gerek 1580 sayılı kanunda, gerekse 5393 sayılı kanunda belediye yönetimlerinin üç organının olduğu kabul edilmiştir. Bunlar; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

1. Belediye Meclisi

a. Oluşumu

Gerek 1580 sayılı kanunda, gerekse 5393 sayılı kanunda en yüksek görüşme ve karar organı olarak düzenlenen belediye meclisi; 5393 sayılı kanunun 17. maddesine göre, ilgili kanunda gösterilen esas ve usuller çerçevesinde belde sakinlerince seçilen üyelerden oluşur. Bu hükümden, 1580 sayılı kanun döneminde olduğu gibi belediye meclis üyelerinin seçimi hakkında 2792 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un geçerli olduğu anlaşılmaktadır. 2792 sayılı kanunun 5. maddesinde; belediye meclisinin üye sayısının en az 9 olmak üzere beldenin son nüfus sayı-

²⁸ Karş. TÜSİAD, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, s. 113.

mındaki nüfusu esas alınarak aynı maddenin (b) bendinde gösterilmiş bulunan nüfus dilimlerine göre belirleneceği ifade edilmiştir.

5393 sayılı kanun, belediye meclisi başkanvekilleri ve katip üyelerin seçilme zamanını ve görev sürelerini değiştirmiştir. 1580 sayılı kanunun 58. maddesinde; belediye meclisinin her yıl Ekim ayı toplantısında üyeleri arasından iki başkan vekili ve yeteri kadar katip seçeceği belirtilmişken, 5393 sayılı kanunun 19. maddesinde; belediye meclisinin, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında toplanarak, kendi üyeleri arasından gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekilleri ile en az iki katip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçerek başkanlık divanını oluşturacağı ifade edilmiş, ilk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanının ise yapılacak ilk mahalli idareler seçimine kadar görev yapacağı belirtilmiştir.

1580 sayılı kanunun 58 ve 60. maddelerinde ifade edilen belediye meclisine belediye başkanının başkanlık yapacağı, belediye başkanının toplantıya katılamaması durumunda birinci başkan vekili, onun da katılamaması durumunda ikinci başkan vekilinin meclise başkanlık edeceği, ancak belediye başkanının yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısına, meclis başkan vekilinin başkanlık edeceği hükmü 5393 sayılı kanunun 19. maddesinde de ifade edilmiştir.

5393 sayılı kanunun 19. maddesinde; belediye meclisi başkanvekilleri ve katip üyelerin seçilme zamanı ve görev süreleri hakkında konulan hükümler, Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanvekilleri ve katip üyelerin seçilme zamanı ve görev sürelerine benzetilmiştir. Ancak belediye başkan vekilleri ve katip üyelerin görev sürelerinin iki yıl olarak belirtilmesi kanımızca isabetsiz olmuştur. Demokratik prensiplere uygunluk ve istikrar açısından kanımızca belediye meclisi başkanvekilleri ve katip üyelerin görev süresinin yapılacak ilk mahalli idareler seçimine kadar olduğunun belirtilmesi uygun olacaktır.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda olduğu gibi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da belediye meclisine belediye başkanının başkanlık edeceğinin belirtilmesi vahim bir hata niteliği taşımaktadır. Demokrasinin en temel ilkelerinden birisi olan güçler ayrılığı ilkesi; belediye yürütme organı olan belediye başkanının belediye karar organı olan belediye meclisine başkanlık ederek belediye meclisinin işlerine müdahale etmesini kabul etmez. Diğer yandan, Keleş'in de belirttiği üzere, beledi-

yenin karar organı olan belediye meclisinin seçilmiş bir başkana sahip olması meclis başkanının prestijini yükseltecek ve törensel görevlerinin önemini büyütecektir.²⁹

b. Belediye Meclisinin Toplantıları

Belediye meclisinin toplantıları 5393 sayılı kanunda, 1580 sayılı kanundan oldukça farklı hükümlere bağlanmıştır. 1580 sayılı kanunda belediye meclisi için iki tür toplantı öngörülmüştür. Bunlar olağan ve olağanüstü toplantılardır. Daha somut bir deyişle, 1580 sayılı kanunun 54. maddesinde; belediye meclisinin Ekim, Şubat ve Haziran aylarında olmak üzere yılda üç defa olağan olarak toplanacağı, bütçenin görüşülmesine rastlayan toplantı süresinin en çok 30 gün, öteki toplantıların süresinin ise en çok 15 gün olacağı, bu süreler içerisinde iş bitmezse valinin 15 günü aşmamak üzere görüşme sürelerini uzatarak nedenlerini İçişleri Bakanlığı'na bildireceğini, belediye başkanının acil ve önemli işler için belediye meclisini yazılı olarak olağanüstü toplantıya çağırma yetkisine sahip olduğu, ayrıca üyelerin üçte birisinin gerekçeli önerisi veya valinin gerekli görmesi halinde de, meclisin olağanüstü toplantıya çağırılacağı öngörülmektedir.

Buna karşın 5393 sayılı kanun; belediye meclisini sürekli olarak toplanan bir kurul haline getirmiştir. Gerçekten de, 5393 sayılı kanunun 20. maddesinde; belediye meclisinin, her ayın ilk haftasında, önceden kararlaştırdığı günde toplanacağı, meclisin, resmi tatile rastlayan günlerde çalışmaya ara verebileceği, meclisin her yıl sadece bir ay tatil kararı alabileceği, meclisin bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresinin en çok yirmi gün, diğer toplantılarının süresinin ise en çok beş gün olduğu ifade edilmiştir.

Belediye meclisinin toplantı ve karar yeter sayısı, 5393 sayılı kanunla değiştirilmemiştir. Daha somut bir deyişle, 1580 sayılı kanunun 59. maddesinde ifade edilen belediye meclisinin üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanacağı ve katılanların salt çoğunluğu ile karar alacağı hükmü, 5393 sayılı kanunun 22. maddesinde de tekrar edilmiştir. Bununla birlikte 5393 sayılı kanunun 22. maddesinde, 1580 sayılı kanununda toplantı ve karar yeter sayısı konusunda yer almayan ilave bir takım hükümlere yer verilerek; karar yeter sayısının üye tamsayı-

²⁹ Bkz., Keleş, a. g. e., s. 226.

sının dörtte birinden az olamayacağı, gizli oylamada eşitlik bulunması durumunda meclis başkanının bulunduğu tarafın çoğunluk sayılması yerine oylamanın tekrarlanacağı, eşitliğin bozulmaması hâlinde meclis başkanı tarafından kura çekileceği, meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde başkanın, gün ve saatini tespit ederek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil edeceği ve gelecek toplantının üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılacağı, oylamanın gizli, işaretle veya ad okunmak suretiyle yapılabileceği, oy vermenin; kabul, ret veya çekimser biçiminde olacağı ifade edilmiştir.

1580 sayılı kanunda açık bir şekilde düzenlenmeyen belediye meclis gündemi konusu, 5393 sayılı kanunda açıklığa kavuşturulmuştur. 5393 sayılı kanunun 21. maddesinde; her ayın ilk günündeki meclis gündeminin belediye başkanı tarafından belirlenip en az üç gün önceden üyelere bildirileceği ve çeşitli yollarla halka duyurulacağı, ayrıca her ayın ilk toplantısında belediye başkanı ve meclis üyelerinin belediyeye ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebileceği, önerinin, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile kabul edildiği takdirde gündeme alınacağı, imar konuları ve yıllık bütçe dışında kalan gündemdeki diğer konular ile üyelerin tekliflerinin toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabulü hâlinde komisyonlara havale edilmeksizin belediye meclisince görüşülerek karara bağlanabileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı kanunla belediye meclisinin sürekli toplanan bir kurul haline getirilmesi yerinde olmuştur. Çünkü belediye meclisine verilen görevlerin hakkıyla yerine getirilebilmesi için belediye meclisinin düzenli bir şekilde toplanması gerekir. Bununla birlikte 5393 sayılı kanunun 21. maddesinde ifade edilen her ayın ilk günündeki meclis gündeminin belediye başkanı tarafından belirlenip en az üç gün önceden üyelere bildirileceği ve çeşitli yollarla halka duyurulacağı hükmündeki üç gün ibaresi isabetsiz olmuştur. Belediye meclis üyelerinin toplantıya iyi bir şekilde hazırlanabilmesi ve halkın etkin bir şekilde katılımını sağlayabilmek için en az 15 gün önceden gündem duyurusunun yapılması yerinde olacaktır.

c. Belediye Meclisinin Görevleri

Belediye meclisinin görevleri, 5393 sayılı kanunda, 1580 sayılı kanundan farklı olarak düzenlenmiştir. 1580 sayılı kanunun 70. maddesi

sinde 15 bent hâlinde liste usulü ile belediye meclisinin görevleri sayılmış, 16. bentte ise, belediye meclisinin, belediye başkanı tarafından getirilen veya üyelerden bir veya bir kaç tarafından teklif edilecek her türlü konuyu görüşebileceği ifade edilerek belediye meclisinin görevleri dolaylı bir biçimde genel yetki ilkesi doğrultusunda düzenlemiştir. Buna karşın, 5393 sayılı kanunun 18. maddesinde belediye meclisinin görevleri uzun bir liste hâlinde tek tek sayılmış, liste dışındaki konularda ise belediye meclisinin yetkili olduğunu belirten bir hükme yer verilmemiştir. Söz konusu maddede belediye meclisinin görevleri şu şekilde sayılmıştır:

Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, belediyelerin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyük şehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisinin kaldırılmasına, üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla sınırlı ayni hak tesisine karar vermek, kanunlarda vergi, resim, harç katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek, şartlı bağışları kabul etmek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının sulh ile tasfiyesine, kabul ve feragate karar vermek, bütçe içi işletme ile Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre ortaklıklar kurulmasına veya ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek, belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek, meclis başkanlık divanı ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek, norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek, belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek, meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek, mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının saptanması ve değiştirilmesine karar vermek, beldeyi tanı-

tıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek, diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek, yurt içindeki veya İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurtdışındaki belediyeler ve mahalli idareler birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına, kardeş kent ilişkileri kurulmasına, ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyetler ve proje gerçekleştirilmesine, bu çerçevede, arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek, fahri hemşehrilik payesi ve beraatı vermek, belediye başkanı ile encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak, mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek, imar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmektir.

Belediye meclisinin görevlerinin de liberal ve serbest piyasa ekonomisi düşüncesi doğrultusunda düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu düşünce; yukarıda da anlatıldığı üzere kamu hizmetinin çökmesine yol açabilecek ve belediyenin varlık nedenine aykırı düşebilecektir. Bu açıdan belediye meclisinin görevlerinden de liberal ve serbest piyasa düşüncesinin izlerinin kaldırılması gereklidir. Bu doğrultuda, 5393 sayılı kanunun 18. maddesinden, belediye meclisinin; bütçe içi işletme ile Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre ortaklıklar kurulmasına veya ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek hükmünün çıkartılması yerinde olacaktır.

Öte yandan, belediye meclisinin görevleri düzenlenirken bazı hususların da gözden kaçırıldığını ifade etmek gerekir. Her şeyden önce demokrasi prensiplerine daha uygun davranabilmek açısından belediye meclisinin ancak seçim dönemi süresindeki yatırım ve çalışma programlarını kabul etmesi esasının benimsemesi, belediye hizmetlerinde kullanılmak üzere taşıt almaya karar vermesi, tahvil çıkarma konusundaki yetkisinin saptanması ve işçi statüsünde bulunan personelle yapılan toplu sözleşme taslaklarını inceleyip karar vermesi gibi görevlerin belediye meclisine verilmesi yerinde olacaktır.³⁰

Bu kısımda son olarak bir hususun belirtilmesi yerinde olacaktır. Belediye meclisinin görevleriyle ilgili 5393 sayılı kanunun 18. mad-

³⁰ Konu hakkında fazla bilgi için bkz., TÜSİAD, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, s. 127-128, 233

desinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının gereklerine tam olarak uyulamamıştır. Şartın özerk yerel yönetim kavramı başlıklı 3. maddesinde belediye meclisinin görevini yerine getirmesinin referandumlara veya yurttaşın doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini etkileyemeyeceği ifade edilmiştir. Şart, referandum veya yurttaşın görüşüne başvurulmasını içeren diğer yöntemlere başvurulmasını teşvik ederken, 5393 sayılı kanunun 18. maddesinde belediye meclisinin; görevini yerine getirirken duraksama duyduğu konularda kararı halkın vermesini sağlamak üzere referandum veya diğer yollara başvurabileceğinin belirtilmemesi bir hata niteliği taşımaktadır. Ayrıca 18. maddedeki bu durum, katılımcılık ilkesine de aykırı düşmektedir.

d. Belediye Meclis Kararları Üzerindeki Vesayet Yetkileri

5393 sayılı kanunla 1580 sayılı kanun arasında en farklı değişikliklerden birisi, belediye meclis kararları üzerindeki vesayet yetkileri bakımından oluşturulmuştur. Daha doğru bir deyişle, 5393 sayılı kanunla belediye meclis kararları üzerindeki vesayet yetkileri neredeyse kaldırılmıştır.

1580 sayılı kanunun 71. maddesinde; belediye meclisinin bazı kararları merkezi idare makamlarının onamına tabi tutulmuş, 72. maddesinde ise belediye meclisinin 25 yıldan fazla bir süre için yapılacak ikraz veya istikraz kararlarının il idaresi kurulunun görüşü üzerine valinin uygun görmesi ve Danıştay kararıyla yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Söz konusu kanunun 73. maddesinde ise 71 ve 72. maddede belirtilenler dışındaki belediye meclis kararlarının kesin olduğu ve doğrudan yürürlüğe gireceği ifade edilmiştir. Ancak bu maddede; doğrudan yürürlüğe giren kararlar için de kararın ilanından itibaren 10 gün içerisinde ilgililer veya belediye başkanı tarafından duruma göre valiliğe veya İçişleri Bakanlığı'na itiraz etme olanağı tanınmış ve valiye; itirazın karara bağlanmasına kadar belediye meclis kararının yürütülmesini ve uygulanmasını erteleme yetkisi tanınmıştır. 1580 sayılı kanunun 74. maddesinde ise belediye meclis kararları üzerinde ilginç bir vesayet yetkisine yer verilmiştir. Bu maddeye göre belediye meclisi olağan ve olağanüstü toplantıları dışında veya görev ve yetkisi dışında ya da mevzuata açıkça aykırı olarak aldığı kararların il merkezi olmayan belediyelerde valinin talebi üzerine il idare kurulunda,

il merkezi olan belediyelerde ise İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine Danıştay'ca incelenerek tasdik veya iptal olunacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere 5393 sayılı kanun, merkezi idareye belediye meclisi kararları üzerinde vesayet yetkisini neredeyse tanımamıştır. Sadece kanunun 81. maddesinde; cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda belediye meclisinin karar yeter sayısı ağırlaştırılmış ve bu kararların mülki amirin onayı ile yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Belediye meclisinin söz konusu kararları dışında başkaca bir vesayet yolu öngörülmemiştir. 5393 sayılı kanunun 23. maddesine göre belediye başkanı; hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilecek, yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşecek, belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen meclis kararlarına karşı on gün içinde idari yargıya başvurabilecektir. Yine bu maddede; meclisi kararlarının, kesinleştikleri tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahalli en büyük mülki idare amirine gönderileceği ve böylece yürürlüğe gireceği belirtilmiş, mülki idare amirinin ise hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabileceği ifade edilmiştir. Bu maddede, belediye başkanının idari yargıya başvurma süresi on gün ile sınırlanmış iken, valinin idari yargıya başvuru süresi belirtilmemiştir. Bu durumda valinin; kesinleşen meclis kararını kendisine ulaştığı tarihten itibaren iptal davası açma süresi içerisinde gerekiyorsa yürütmenin durdurulması istemli olarak idari yargıya götürebileceği açıktır.

5393 sayılı kanunla merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisinin neredeyse kaldırılması, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun bulunmaktadır. Gerçekten de, söz konusu şartın yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi başlıklı 8. maddesine göre, yerel makamların her türlü idari denetimin ancak kanunlarla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirebileceği, yerel makamların idari denetiminin normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacağı, bununla birlikte, üst makamların yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabilecekleri, yerel makamların idari denetiminin denetleyen makamın mü-

dahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılacağı belirtilmiştir. Bu açıdan vesayet makamına, belediye meclis kararını, kural olarak sadece idari yargıya götürebilme yetkisinin tanınması, Şartın 8. maddesinin bir gereği olduğunu ifade etmek olanaklıdır.

Bununla birlikte, 5393 sayılı kanunla belediye başkanına; belediye meclis kararları hakkında tanınan veto yetkisi ile ısrar üzerine dava açma yetkisinin düzenleniş biçimi son derece isabetsiz olmuştur. Gerçekten de, Ulusoy'un haklı olarak belirttiği üzere söz konusu veto yetkisi üç açıdan sakınca taşımaktadır. Birincisi; belediye başkanına tanınan veto yetkisi ne hiyerarşik denetim ne de vesayet denetimi olarak adlandırılmayacağından idare hukuku açısından sınıflandırabilmek oldukça zordur. İkinci olarak, belediye başkanına tanınan söz konusu yetkiler, içeriden gelen müdahale niteliğinde olduğundan belediyenin özerkliğini zedeler. Son olarak, söz konusu yetkiler; belediyede; belediye meclisi ile belediye başkanı arasında olması gereken dengenin belediye başkanı lehine bozulmasına yol açar. Belediye başkanının, belediye encümeni üzerinde de oldukça önemli hakimiyeti olduğundan bu modelle belediye başkanı gereksiz olarak oldukça güçlendirilmiştir.³¹

Belediye başkanına tanınan ısrar üzerine dava açma yetkisinin düzenleniş biçimi de, kanımızca, hatalı olmuştur. 5393 sayılı kanunun 23. maddesinin 3. fıkrasında; belediye başkanının, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabileceği ifade edilmiştir. Bir kere, dava açma süresinin on gün gibi kısa bir zaman dilimi olarak belirlenmesi, adil yargıya ulaşma hakkına aykırıdır. Diğer yandan, hukukumuzda idari dava türleri; iptal ve tam yargı davaları olarak belirlenmiştir. Bu hükümle, sadece belediye başkanının idari yargıya başvurabileceği ifade edilmekte, onun hangi idari dava türünü açacağı belirtilmemektedir. Gerçi işin doğası gereği belediye başkanının açacağı davanın iptal davası olduğu söylenebilir; ancak, belediye başkanının hangi dava türünü açacağının somut bir şekilde ortaya konulmaması, çeşitli karışıklıklar doğurabilecektir.

e. Belediye Meclisinin feshi

³¹ Fazla bilgi için bkz., Ulusoy, Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi, s. 187-189.

Belediye meclisinin feshi de, 5393 sayılı kanunda, 1580 sayılı kanundan önemli ölçüde farklı olarak düzenlenmiştir. Gerçekten de, 1580 sayılı kanunun 53. maddesinde; belediye meclisinin, olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması, kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması, kanunen kendisine verilen görevleri süresi içerisinde yapmaktan çekinmesi ve bu durumun belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması, siyasi sorunları görüşmesi veya siyasi temennilerde bulunması hâllerinde İçişleri Bakanı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ca fesih olunacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı kanunun 30. maddesinde ise belediye meclisinin feshi iki nedene indirgenmiştir. Bunlar, belediye meclisinin; belediyeye verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması ile belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması hâlleridir. Bu hâllerde İçişleri Bakanlığı'nın bildirimi üzerine Danıştay kararıyla belediye meclisinin feshedileceği; ayrıca, İçişleri Bakanlığı'nın gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclisi toplantılarının ertelenmesini de talep edebileceği ve Danıştay'ın bu istemi en geç bir ay içerisinde karara bağlayacağı, feshedilen meclisin yerine yenisinin seçileceği ve yeni seçilen meclisin kalan süreyi tamamlayacağı yine 30. maddede ifade edilmiştir.

Belediye meclisinin fesih nedenlerinin azaltılması ilke olarak yerinde olmakla birlikte kanımızca fesih nedeninin sadece o da değiştirilmesi koşuluyla ilk hâle indirgenmesi; daha somut bir deyişle, belediye meclisinin; belediyeye verilen görevleri süresi içinde kasten yerine getirmemesi ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması hâlinin fesih nedeni olarak öngörülmesi yerinde olacaktır. 30. maddede fesih nedeni olarak öngörülen belediye meclisinin; belediyeye verilen görevleri süresi içinde ihmal etmesi hükmündeki "*ihmal etme*" kavramı, geniş anlamalı bir kavram olduğundan, artık belediye meclisi sadece kasten görevi yerine getirmeme nedeniyle değil, istem dışı olarak görevini yerine getirmeme nedeniyle de (diğer koşulların varlığı halinde) feshedilecektir. 1580 sayılı kanunun 53. maddesinde bile fesih nedeni olarak öngörülen belediye meclisinin kanunen kendisine verilen görevleri süresi içerisinde yapmaktan çekinmesi hükmündeki "*çekinme*" kavramı kasıt unsuruna işaret ederken, 5393 sayılı kanunun 30. maddesinde "*ihmal etme*" kavramının kullanılması anlaşılır

gibi değildir.³²

Diğer yandan, 5393 sayılı kanunun 30. maddesinde; belediye meclisinin, belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması hâlinin fesih nedeni olarak öngörülmesi son derece isabetsiz olmuştur. Bu hükümle belediye meclisinin genel siyasetle ilgilenmesi yasaklanmaktadır. Kanımızca, belediye meclis üyeleri bir cam fanus içerisinde yaşamadığından genel siyasetle ilgilenmesinin yasaklanması doğru değildir. Ayrıca, Keleş'in isabetli olarak belirttiği üzere belediyeler, her şeyden önce siyasal birer kurum olduklarından, genel karar organlarında siyasal nitelikteki sorunların görüşülmesini yasaklamak gerçeklerle de bağdaşmaz.³³ Ayrıca, bu fesih nedeninde ifade edilen *“belediye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konular”* kavramında neyin belediyeye verilen görevle ilgili neyin ise ilgisiz olduğunun nesnel ölçütleri de bulunmadığından bu açıdan da söz konusu fesih nedeninin isabetsiz olduğunu belirtmek yerinde olacaktır.³⁴

2. Belediye Encümeni

a. Oluşumu ve Toplantıları

Gerek 1580 sayılı kanunda, gerekse 5393 sayılı kanunda, belediye yönetiminin ikincil nitelikteki danışma ve karar organı olan belediye encümeninin oluşum tarzı; atanmışlar ve seçilmişler olmak üzere iki türlü olarak düzenlenmiştir. Gerçekten de, 1580 sayılı kanunun 77. maddesinde belediye encümeninin; belediye başkanı ve belediye daire başkanları gibi icra organ ve memurları ile bunların yarısını geçmemek ve ikiden az olmamak üzere belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği üyelerden oluşacağı ifade edilmiş, 5393 sayılı kanunun 33. maddesinde ise belediye encümeninin; belediye başkanının başkanlığında, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerinde belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye ile mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden; diğer belediyelerde ise belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye ile mali hizmetler

³² Karş. Akyılmaz, Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının (Yargı Yolu İle) Organlık Sıfatlarını Kaybı, s. 206, 207.

³³ Keleş, a. g. e., s. 232.

³⁴ Karş., ibid., Aksi görüşte, Akyılmaz, a. g. m., s. 212.

birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşacağı ifade edilmiştir.

Belediye encümeninde, belediye meclisin kendi seçtiği üyeler dışında, kamu görevlilerinin üye olarak bulunması Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasına aykırıdır.³⁵ Belediye encümeninde kamu görevlilerinin üye olarak bulunmasının Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasına aykırı olduğu, Anayasa Mahkemesi'nin geçmiş yıllarda verdiği bir kararından da üstü kapalı olarak anlaşılmaktadır. Gerçekten de, Anayasa Mahkemesi 22.6.1988 tarih, E. 1987/18, K. 1988/23 kararında; il özel idaresinin bir organı olan il daimi encümeninde kamu görevlisi bulunmasını şu gerekçeyle Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasına aykırı görmüştür:

Yasanın bu maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanunu (İÜVKM.)'nin 136. maddesinin son fıkrasında “İl özel idare müdürü ile köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü il daimi encümeninin tabii üyesidir” biçiminde yer alan hükmün; seçimle oluşturulan bir organda seçimle gelmeyen ve merkezden yönetimin uzantısı olan müdürlerin görevlendirilmesine yol açtığı, bu nedenle Anayasa'nın 127. maddesinin birinci, ikinci ve beşinci fıkralarına aykırı olduğu davacı tarafından ileri sürülmüş ve anılan fıkranın iptali istenmiştir.

Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrası, il, belediye veya köy olarak üç tür halinde sayılan yerel yönetimlerin “...karar organları”nın “...gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek...” oluşturulacağını, buyurucu bir kural kesinliğiyle ortaya koymuştur. Karar organlarının seçimle oluşturulması belirleyici ana öğedir.

Kamu tüzel kişiliğine sahip il özel yönetimlerinin il genel meclisi, il daimi encümeni ve vali olmak üzere üç organının bulunduğu, bunlardan il genel meclisinin “karar”, valinin ise “yürütme” organı oldukları bilinmektedir. Davacının iptal istemi karşısında il daimi encümeninin bir karar organı olup olmadığının saptanabilmesi, irdelemeyi gerektirmektedir.

Gerek kendi kuruluş yasasıyla, gerek diğer yasalardaki hükümlerle il özel yönetimine verilen hizmetlerin yerine getirilmesi için alınması gereken yürütme kararlarının ve hukuksal işlemlerin bir kısmı il genel meclisinin yetki alanındadır. Ancak, il genel meclisi sürekli ya

³⁵ Bkz., Günday, *İdare Hukuku*, s. 429.

da sık aralıklarla toplanmadığından, gerekli kararların alınmaması ve işlemlerin yapılamaması, kamu hizmetlerinin aksamasına ve kesintiye uğramasına yol açabilir. Bu önemli sakıncayı gidermek için, il genel meclisinin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda onun yerini alabilecek ve genel meclisin iradesi doğrultusunda yetkilerini kısmen kullanabilecek, ayrıca yasalarla kendisine verilmiş belli görevleri de doğrudan doğruya yapabilecek, üyeleri genel meclisçe ve kendi üyeleri arasından seçilen ikinci bir organ olarak il daimi encümeni oluşturulmuştur.

İl daimi encümeninin görevlerini sayarak gösteren İl Özel İdare-si Kanunu (İUVKM)'nın 144. maddesinin incelenmesinden bu kurulun, bir görüşme, danışma, denetim, karar ve yürütme organı olduğu anlaşılır. Bir bakıma, karma kurul niteliğindedir. Ancak, karar organı olma niteliği ağırlık kazanmaktadır. Özellikle, yasaların doğrudan il daimi encümenince karara bağlanmasını öngördüğü konularda aldığı kararların il genel meclisinin onayına gerek göstermemesi ve il kamu tüzelkişiliğini bağlayıcı güç ve geçerlikte olması, il daimi encümeninin daha çok bir karar organı olduğunu vurgulamaktadır. Bu durumda, il daimi encümeni, Anayasa'nın 127. maddesindeki anlatımla, "...kanun-da gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan..." il kamu tüzelkişiliğinin "karar organları"ndan biridir.

Özerk hukuksal yapıya sahip il özel yönetiminin, aynı zamanda ve ağırlıklı olarak bir karar organı statüsündeki il daimi encümenine, seçimle gelmiş beş üye dışında merkezden yönetimin atama ile gelen ve asli görevleri itibarıyla hiyerarşik denetime tabi üç memurunun "tabii üye" sıfatıyla dahil edilmesi, Anayasa'nın 127. maddesindeki karar organlarının seçimle oluşmasını öngören kuralıyla bağdaştırılamaz. Ayrıca, "tabii üye"lerin varlığı, yasalarla sınırları ve alanları belirlenmiş yerel yönetimlere özgü kamu gücüne, merkezden yönetimin ortaklığı sonucunu doğurur ve özerkliği ihlal eder.³⁶ Bu karar doğrultusunda; aşağıda belediye encümeninin görevleri kısmında da ayrıntılı olarak görüleceği üzere bir müzakere ve karar organı olarak düzenlenen belediye encümeninde kamu görevlisi üyelerin bulunması, Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasında ifade edilen mahalli idarelerin karar organlarının seçmenler tarafından oluşturulacağı hükmüne aykırı olduğunu savlayabilmek olanaklıdır.

³⁶ Karar hakkında fazla bilgi için bkz., 26.11.1988 tarih ve 20001 sayılı Resmi Gazete.

Belediye encümeninin toplantıları, 5393 sayılı kanunda, 1580 sayılı kanuna benzer şekilde düzenlenmiştir. 5393 sayılı kanunun 35. maddesinde; belediye encümeninin haftada birden az olmamak üzere³⁷ önceden belirlenen gün ve saatte toplanacağı, belediye başkanının da acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabileceği, encümenin, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanacağı ve katılanların salt çoğunluğuyla karar vereceği, oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu tarafın çoğunluk sayılacağı, encümenin gündeminin belediye başkanını tarafından hazırlanacağı, encümen üyelerinin belediye başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif etmesinin olanaklı olduğu, encümene havale edilen konuların bir hafta içerisinde görüşülerek karara bağlanacağı ifade edilmiştir.

Belediye encümeninin gündeminin belediye başkanı tarafından hazırlanması ve encümen üyelerinin belediye başkanının uygun görüşü olmadan gündem teklif edememesi, encümeni, aşırı bir şekilde belediye başkanına bağımlı kılmaktadır. Bu hükümlerin atılarak, belediye encümenini, belediye başkanına aşırı bağımlılıktan kurtaracak şekilde yeni düzenlemelerin yapılması, yerel yönetimlerde demokrasiyi kurumsallaştırmak açısından kanımızca büyük önem taşıyacaktır.

Ayrıca, belediye encümeninin isminin belediye yürütme kurulu olarak değiştirilmesi de son derece isabetli olacaktır.³⁸

b. Belediye Encümeninin Görevleri

5393 sayılı kanunda, belediye encümeninin görevleri de, 1580 sayılı kanundan farklı olarak düzenlenmiştir. 1580 sayılı kanunun 83. maddesinde 10 bent hâlinde liste usulü ile belediye encümeninin görevleri sayılmış, bu maddenin 2. fıkrasında ise, belediye encümeninin, bu kanunda öngörülmeyp de, öteki kanunlarla belediye meclisine verilen görevlerin, meclis toplantıda bulunmadığı zamanlar belediye encümeni tarafından incelenip karara bağlanacağı ifade edilmiştir. Daha somut bir deyişle, belediyenin genel yetkili organı olan belediye meclisinin görevlerinin söz konusu meclisin toplantıda bulunmadığı zaman belediye encümenine geçeceği ifade edilmiştir. Buna karşın, 5393

³⁷ 1580 sayılı kanun döneminde encümenin en az haftada bir kez toplanacağını öngören bir düzenleme bulunmamaktaydı. Kanunun 78. maddesinde encümenin belirli günlerde ve düzenli olarak toplanacağı ifade edilmiştir.

³⁸ Bkz., TUSİAD, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, s. 234 vd.

sayılı kanunun 34. maddesinde belediye encümeninin görevleri liste hâlinde tek tek sayılmış, liste dışındaki konularda ise belediye encümeninin aktarılmış bir yetkiye sahip olduğunu belirten bir hükme yer verilmemiştir. Söz konusu maddede belediye encümeninin görevleri şu şekilde sayılmıştır.

Stratejik plan ve yıllık çalışma programıyla bütçe ve kesin hesabı inceleyip meclise görüş bildirmek; yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek; bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak; kanunlarda öngörülen cezaları vermek; vergi, resim, harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek; taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin belediye meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yıllık geçmek üzere kiralanmasına karar vermek; umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek, diğer kanunlarla belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmektir.

5393 sayılı kanunun 34. maddesinin incelenmesi sonucu; belediye encümeninin danışma görevlerinin yanı sıra hatta ondan daha ağırlıklı olmak üzere icrai karar alma görev ve yetkileriyle donatıldığı gözlenmektedir. Bu durumu, Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrası bağdaştırmak olanaklı değildir. Yukarıda da belirtildiği üzere Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasında; yerel yönetimlerin, karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulması istendiğinden belediye encümenin karar alma konusundaki görev ve yetkilerinin kaldırılması ya da mevcut yapı sürdürülecekse belediye encümeninin sadece görüş bildirme göreviyle donatılması gerekir.

3. Belediye Başkanı

a. Belediye Başkanı Seçimi, Belediye Başkan Vekilliği ve Belediye Başkanı Hakkında Öngörülen Yasaklar

Belediye yönetiminin başı, en yüksek amiri, yürütme organı ve temsilcisi olan belediye başkanı; 1924 Anayasası döneminde belediye meclisi tarafından seçilmiş, 1961 Anayasası döneminde ise seçmenler tarafından doğrudan doğruya seçilmesi esası benimsenmiştir.³⁹ Ger-

³⁹ Günday, *İdare Hukuku*, s. 432.

çekten de, 19.7.1963 tarih ve 307 sayılı kanun çıkartılarak belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir.⁴⁰ 1963 yılından itibaren günümüze kadar belediye başkanları, seçmenler tarafından doğrudan doğruya seçilmişlerdir. Daha doğru bir deyişle, 1963 yılından sonra belediye başkanları belde seçmenleri tarafından doğrudan doğruya ve adi çoğunlukla seçilmişlerdir. Bu esastan, 5393 sayılı kanunda da sapılmamıştır. Kanunun 37. maddesinde belediye başkanının ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçileceği ifade edilmiştir. Belediye başkanının seçimi ile ilgili kanun yukarıda da bahsedilen 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun olup, bu kanunun 22. maddesinde belediye başkanının, belde seçmenleri tarafından doğrudan doğruya ve adi çoğunlukla seçileceği ifade edilmiştir.

Kanımızca, belediye başkanının adi çoğunlukla seçilmesi doğru değildir. Belediye başkanının gerekli hâllerde iki turlu olmak üzere seçmenlerin salt çoğunluğuyla seçilmesi daha uygun olacaktır. Bu çerçevede ilk turda %50 ve üzeri oy alan belediye başkanı adayı doğrudan belediye başkanı olarak seçilmeli, belediye başkan adaylarının tümü %50'den aşağı oy alırsa bu durumda en çok oyu olan iki aday ikinci tura kalarak seçime katılmalı ve en fazla oy alan aday belediye başkanlığı seçimini kazanmış sayılmalıdır.⁴¹ Belediye yönetecek birisinin adi çoğunlukla başa gelmesi; demokrasinin ruhuna pek uygun düşmediği gibi ülkemizdeki siyasi yapının parçalanmasına da katkı sağladığı açıktır.

1580 sayılı kanunun 93. maddesinde düzenlenen belediye başkan vekilliği makamı, 5393 sayılı kanunun 40. maddesinde düzenlenmiştir. 5393 sayılı kanunun 40. maddesine göre, belediye başkanı; izin, hastalık veya başka bir nedenle görevi başında bulunmadığı hallerde, bu süre için kendisine vekalet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birisini başkan vekili olarak görevlendireceği, başkan vekilinin belediye başkanının yetkilerine sahip olduğu ifade edilmiştir.⁴²

Belediye başkan vekilinin, belediye başkanının tüm yetkilerine sahip olması kanımızca doğru bir uygulama değildir. Çünkü belediye

⁴⁰ Keleş, a. g. e., s. 237.

⁴¹ Bkz., TÜSIAD, Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler, s. 59.

⁴² 1580 sayılı kanunun 93. maddesinde, belediye başkan vekilinin, başkanın yetkilerine sahip olduğunu belirten bir hükme yer verilmemiştir.

başkanının belediye personelinin atamak gibi şahsına sıkı sıkıya bağlı bir takım yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkilerin bizzat başkan tarafından kullanılması daha doğru olacaktır. Bu açıdan belediye başkan vekilinin yetkilerinin belediyenin günlük işleri ve törensel görevlerle sınırlandırılması daha uygun olacaktır.

Gerek 1580 sayılı kanun, gerekse 5393 sayılı kanun belediye başkanını hakkında bir takım yasaklar öngörmektedir. 1580 sayılı kanunun 24. maddesinde; belediye başkanlarının görevleri süresince siyasi partilerin genel merkezlerinde görev alamayacakları ve il ve ilçe idare kurulu başkan ve üyeliğinde bulunamayacakları ifade edilmişken, 5393 sayılı kanunun 37. maddesinde; belediye başkanlarının siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamayacakları, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamayacağı ve yönetiminde bulunamayacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı kanunun 24. maddesinde, belediye başkanı hakkında öngörülen siyasi yasak kanımızca isabetsizdir. Belediye başkanı her şeyden önce siyasi bir kişilik olduğundan siyasi partilerin genel merkezlerinde görev alamayacaklarının belirtilmesi doğru olmamıştır. Esasen belediye başkanlarının siyasi partilerin genel merkezlerinde görev alması teşvik edilerek parti içi demokrasinin gelişimine katkı sağlanması gerekir. Çünkü yerel yönetimler demokrasinin beşiği olduğundan belediye yerel yönetiminin başkanı olan belediye başkanının siyasi parti genel merkezlerinde görev alması, parti içi demokrasiyi geliştirme açısından oldukça olumlu katkı sağlayacaktır.

b. Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri

1580 sayılı kanun döneminde belediye başkanının görev ve yetkilerini iki grup altında toplamak olanaklıdır. Söz konusu kanunun 98. maddesinde belediye başkanının merkezi idareye ait görev ve yetkileri belirtilmiş, 99 ve 100. maddelerinde ise belediye başkanının, belediye yönetimine ait görev ve yetkileri gösterilmiştir. Belediye başkanının görev ve yetkileri konusunda 5393 sayılı kanunda böyle bir ayrıma yer verilmeyerek belediye başkanının görev ve yetkileri genel olarak belediye yönetimine ilişkin görev ve yetkiler şeklinde liste halinde belirtilmiştir. 5393 sayılı kanunun 38. maddesine göre belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak; belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek; belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek bunlarla ilgili raporları meclise sunmak; belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek; belediye meclis ve encümenine başkanlık etmek; belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek; yetkili organlarını kararını almak koşuluyla sözleşme yapmak; meclisi ve encümen kararlarını uygulamak; bütçeyi uygulamak; bütçede meclisi ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek; belediye personelinin atamak; belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek; şartsız bağışları kabul etmek; belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak; bütçede muhtaç ve yoksullar için ayrılan ödeneği kullanmak; özürlülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürlüler merkezini oluşturmak; temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak; kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi ve belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmaktır.

5393 sayılı kanunun 38. maddesinde dikkati çeken bir husus; belediye başkanına, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak görevinin verilmesidir. Özel sektörde bile performans ölçütlerini saptamak zor ve uygulanması oldukça zor olmasına rağmen bir kamu kurumu olan belediyede, belediye başkanının, performans ölçütlerini saptayıp uygulayacağını düşünmek kanımızca ham bir hayalden öteye gidemez. Diğer yandan, belediye başkanına, sağlıklı kentleşmeyi sağlayabilmek açısından il arazi kullanımı planı ile belediye imar ve uygulama planlarının uyum içerisinde gerçekleştirilmesini sağlayıcı önlemler alma yetkisinin tanınması uygun olacaktır.⁴³

c. Belediye Meclisinin Belediye Başkanını Denetlemesi ve Bilgi Edinmesi

⁴³ Bkz., TÜSİAD, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, s. 236.

Belediye meclisinin; belediye başkanını denetlemesi ve belediye faaliyetleri hakkında bilgi edinmesi, 5393 sayılı kanunda, 1580 sayılı kanundan oldukça farklı olarak düzenlenmiştir. 1580 sayılı kanunda belediye meclisinin, belediye başkanını denetlemesi ve bilgi edinmesinin iki yolu bulunmaktaydı. Söz konusu kanunun 76. maddesinde düzenlenen belediye başkanının yıllık çalışma raporunun değerlendirilmesi ve 61. maddesinde ifade edilen gensoru yollarıyla belediye meclisi; belediye başkanını denetler ve bilgi edinirken, 5393 sayılı kanunda belediye meclisinin, belediye başkanını denetlemesi ve bilgi edinmesi yolları, TBMM'nin Bakanlar Kurulu'nu denetlemesi ve bilgi edinmesi yollarına benzetilerek düzenlenmiştir. Daha somut bir deyişle, 5393 sayılı kanunun, meclisin bilgi edinme ve denetim yolları başlıklı 26. maddesinde; belediye meclisinin; denetim komisyonu kurma, soru, genel görüşme, gensoru ve faaliyet raporu değerlendirme yollarıyla belediye başkanını denetleyeceği ve bilgi edinme yetkisini kullanacağı belirtilmiştir.

Belediye meclisinin belediye başkanını denetlemesi ve belediye işleri hakkında bilgi edinmesi konusunda ilk yol olarak öngörülen denetim komisyonu kurma, 5393 sayılı kanunun 25. maddesinde düzenlenmiştir. Maddede; il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde belediye meclisinin; her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturulacağı, komisyonun, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşacağı, komisyonun çalışmasını kırk beş iş günü içerisinde tamamlayacağı ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar belediye meclis başkanlığına sunacağı, konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak belediye meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı kanunun 34. maddesinde; belediye meclis üyelerinin meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleri ile ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabileceği; sorunun, belediye başkanı ya da görevlendireceği kişi tarafından sözlü ya da yazılı olarak yanıtlanacağı ifade edilmiştir. Yine bu maddede, belediye meclis üyelerinin en az üçte birisinin, meclis başkanlığına başvurarak, belediyenin işleriyle ilgili konularda genel görüşme açılmasını isteyebileceği, bu isteğin mec-

lis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınacağı belirtilmiştir. Maddede, gensoru konusunda bir hükme de yer verilmiştir. Hükme göre, meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir, gensoru önergesi, meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla gündeme alınır ve gensoru önergesi ancak üç tam gün geçtikten sonra görüşülebilir.

Belediye meclisinin belediye başkanını denetlemesi ve belediye işleri hakkında bilgi edinmesi konusunda son bir yol olarak öngörülen faaliyet raporu, 5393 sayılı kanunun 56. maddesinde düzenlenmiştir. Maddede; belediye başkanının, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlayacağı, faaliyet raporunda, belediye bağlı kuruluşları ve işletmeleri ile belediye ortaklıklarına ilişkin açıklamalara, bilgi ve değerlendirmelere yer verileceği ifade edilmiştir. Yine maddede; belediye başkanının, her yıl nisan ayı toplantısında faaliyet raporunu belediye meclisine sunacağı, raporun bir örneğinin İçişleri Bakanlığı'na gönderileceği ve kamuoyuna açıklanacağı da ifade edilmiştir.

Belediye meclisinin belediye başkanını denetlemesi ve bilgi edinmesi hakkında 5393 sayılı kanunda öngörülen hükümlerin yerinde olduğunu belirtmek gerekir. Ancak uygulamada kötüye kullanmaları önlemek açısından belediye başkanının soruya ne kadar bir süre içerisinde yanıt vereceğinin belirtilmesi uygun olacaktır.

d. Belediye Başkanlığından Düşürülme

Belediye başkanlığından düşürülme nedenleri; 5393 sayılı kanunda, çoğunlukla, 1580 sayılı kanuna benzer şekilde düzenlenmiştir.

1580 sayılı kanunda olduğu gibi 5393 sayılı kanunda da belediye başkanının düşürülmesinin bir yolu; belediye başkanının yıllık faaliyet raporunun yetersiz görülmesidir. Daha somut bir deyişle, 5393 sayılı kanunun 26. maddesinde; belediye başkanınca belediye meclisine sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla⁴⁴ yeterli görülmezse, beledi-

⁴⁴ Bu oran, 1580 sayılı kanunun 76. maddesine göre üçte iki idi. Dolayısıyla yetersizlik

ye başkanı hakkında yetersizlik kararı alınacağı, yetersizlik kararının, görüşmeleri kapsayan tutanak ile birlikte meclisi başkan vekili tarafından mahalli en büyük mülki amire gönderileceği, valinin dosyayı kendi görüşü ile birlikte Danıştay'a göndermesinden sonra Danıştay'ın yetersizlik kararını uygun bulması hâlinde, belediye başkanının, başkanlıktan düşeceği belirtilmiştir.

1580 sayılı kanunda olduğu gibi 5393 sayılı kanunda da belediye başkanının düşürülmesinin bir diğer yolu olarak gensoru düzeneği öngörülmüştür. Daha açık bir deyişle, 5393 sayılı kanunun 26. maddesinde; belediye meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki⁴⁵ üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru verilebileceği, gensoru önergesinin meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınacağı ve üç tam gün geçmeden görüşülemeyeceği, gensoru önergesinin meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğu⁴⁶ ile kabul edilmesi hâlinde yetersizlik kararındaki süreç izlenerek belediye başkanının, başkanlıktan düşeceği belirtilmiştir.

1580 sayılı kanunda olduğu gibi 5393 sayılı kanunda da belediye başkanının düşürülmesinin diğer yolları olarak; belediye başkanının; kesintisiz ve mazeretsiz olarak 20 günden fazla görevine gelmemesi, seçilme yeterliliğini yitirmesi⁴⁷ ve belediye meclisinin feshine neden olan eyleme ve işlemlere katılması hâlleri öngörülmüştür. 1580 sayılı kanundan farklı olarak 5393 sayılı kanunda; belediye başkanının seçim dönemini aşacak ölçüde kamu hizmetlerinden yasaklanma cezası alması doğrudan belediye başkanının düşürülmesi nedeni olarak öngörülmüş, 44. maddede ise, belediye başkanının görevini sürdürmesi-

yoluyla belediye başkanının düşürülmesi 5393 sayılı kanunda daha da zorlaştırılmıştır.

⁴⁵ 1580 sayılı kanunun 61. maddesinde; belediye meclis üyelerinden her birinin gensoru önergesi vermeye hakkı olduğu belirtilmiştir.

⁴⁶ Bu oran, 1580 sayılı kanunun 61. maddesinde üçte ikiydi. Dolayısıyla yetersizlik yolunda olduğu gibi gensoru yoluyla belediye başkanının düşürülmesi de 5393 sayılı kanunda daha da zorlaştırılmıştır.

⁴⁷ 1580 sayılı kanunun 91. maddesi; seçilme yeterliliğini kaybeden ya da görevi kötüye kullanma veya herhangi bir suçtan dolayı en az altı ay hapse mahkum olan belediye başkanlarının başkanlıktan düşürüleceğini düzenlemekteydi. Bu madde, 4.7.1988 tarih ve 355 sayılı KHK ile değiştirilerek sadece seçilme yeterliliğini yitiren belediye başkanının, başkanlıktan düşürüleceği şeklinde değiştirilmiştir. Ancak, 355 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi'nin 8.2.1989 tarih ve E. 1988/38, K. 1989/7 sayılı kararıyla kaldırıldığından bu konuda yasal bir boşluk oluşmuştur. Bkz., Gün-day, *İdare Hukuku*, s. 434.

ne engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi hali de başkanın görevinden düşürülmesinin bir nedeni olarak öngörülmüştür. Bu son hâlde, İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay kararıyla belediye başkanının düşürüleceği yine söz konusu maddede belirtilmiştir.

Belediye başkanının düşürülmesi nedenleri konusunda, 5393 sayılı kanunda bir takım eksik ve hatalı düzenlemeler bulunmaktadır. Her şeyden önce, belediye başkanının; sadece kesintisiz ve mazeretsiz olarak 20 günden fazla göreve gelmemesi belediye başkanının görevden düşürülmesi yolu olarak öngörülmesi isabetli olmamıştır. Bu hüküm yüzünden sürekli bir şekilde 20 gün işe gelmeyen ve 21. gün işe geldikten sonra yine 20 gün işe gelmeyen bir belediye başkanının düşürülmesi olanaklı olmayacaktır ki, bu durumu hukuk ve adalet duygularıyla bağdaştırmak olanaklı değildir. Bu açıdan, belediye başkanının görevden düşürülme nedeni olarak sadece kesintisiz ve mazeretsiz olarak 20 günden fazla görevine gelmemesi hükmü yanında, bir yıl içinde toplam 30 iş günü mazeretsiz olarak göreve gelmemesi de belediye başkanlığından düşürülme nedeni olarak öngörülmesi yerinde olacaktır.

Belediye başkanının görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi hâlinin başkanın görevinden düşürülmesinin bir nedeni olarak öngörülmesinde de eksik bir takım hususlar bulunmaktadır. Yetkili sağlık kuruluşundan kastedilen hususun ne olduğunun bilinmemesi, rapordan kastedilen hususun bir doktor veya sağlık kurulunun vereceği rapor mu olduğunun belirtilmemesi ve belediye başkanının özellikle psikolojik rahatsızlıklarında sağlık kuruluşuna göndermeye kimin yetkili olduğunun gösterilmemesi önemli eksikler olarak göze çarpmaktadır.

5393 sayılı kanunda, belediye başkanının seçim dönemini aşacak ölçüde kamu hizmetlerinden yasaklanma cezası almasının doğrudan belediye başkanının düşürülmesi nedeni olarak belirten hüküm de bir takım aksaklıklar taşımaktadır. Bir kere, bu hüküm, belediye başkanlığının sona ermesi başlıklı 44. maddede değil, belediye başkanlığının boşalması hâlinde yapılacak işlemler başlıklı 45. maddesinde düzenlenmektedir. Bu durum, sistematik bir hata niteliği taşımaktadır. Diğer yandan, konunun 45. maddede olduğu gibi sadece deyinilerek değil ayrıntılı bir şekilde 44. maddede düzenlenmesi gerekir. Konuya sadece

temas edilerek deyinilirse sürgit bir şekilde tartışma olacağı ve kargaşa yaşanacağı unutulmamalıdır. Çünkü hangi hâllerde kamu hizmetlerinden yasaklanma cezasının verilebileceği durumların saptanmaması ve söz konusu ceza ile Türk Ceza Kanunu arasında bağlantının da sağlanmaması bir karmaşa doğurabileceği gibi kamu hizmetlerinden yasaklanma cezasının hangi andan itibaren hüküm doğuracağı⁴⁸ belli olmaması da tartışma doğurabilecektir.

Öte yandan, belediye başkanının seçilme yeterliliğini kaybetmesi hâlinin, belediye başkanlığından düşürülme nedenlerinden birisi olarak belirtilmesi de kanımızca isabetsiz bir düzenleme niteliği taşımaktadır. Gerçekten de, 18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 9. maddesinde; 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Hakkında Kanun'un 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşının belediye başkanlığına seçilebileceği belirtilmektedir. 2839 sayılı kanunun 11. maddesinde ise, kamu hizmetinden yasaklılar, taksirli suçlar hariç, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlarla affa uğramış olsa bile terör eylemlerinden mahkum olanlarla Türk Ceza Kanunu'nda belirtilen kimi suçlardan mahkum olanların milletvekili, dolayısıyla belediye başkanı seçilemeyeceği belirtilmektedir. 5393 sayılı kanunda seçim dönemini aşan kamu hizmetlerinden yasaklanma cezası ile aşmayan kamu hizmetlerinden yasaklanma cezası arasında bir ayırım yapıp bu son durumda belediye başkanının düşmüş sayılmayacağı belirtilmesine rağmen 2839 sayılı kanunda kamu hizmetinden yasaklananların belediye başkanı seçilme yeterliliğini kaybedeceği belirtilmiş dolayısıyla görevde iken süresi ne olursa olsun kamu hizmetlerinden yasaklanma cezası alan bir belediye başkanının düşmüş sayılıp sayılmayacağı tam bir bilmeceye dönmüştür. Diğer yandan, 2839 sayılı kanunda, affa uğramış olsa bile bir kısım suçlardan mahkum olanların milletvekili dolayısıyla belediye başkanı seçilme yeterliliğini kaybedeceğinin belirtilmesi de doğru değildir. Bir kere, genel af; mahkumiyetin bütün sonuçlarını ortadan kaldıracağından, 2839 sayılı kanunun 11. maddesinde belirtilen suçlar için çıkarılacak genel afftan yararlananların belediye başkanı seçilememesi, seçilmişse belediye başkanlığından düşürülmesi genel affın niteliği ile bağdaşmaz.

⁴⁸ İlk derece mahkemesinin hüküm vermesi anından mı veya üst mahkeme tarafından hükmün onanmasından itibaren mi hüküm doğuracağı.

Çünkü bu durumda genel affa rağmen, mahkumiyetin sonuçlarının devam ettiği anlaşılır. Yine, bir kişi bir suçtan mahkum edildiği zaman cezasını ödediğine göre ayrıca söz konusu kişi hakkında hak mahrumiyetinin öngörülmesi, insan haklarıyla da bağdaşmaz. İnsani bir ceza hukuku politikası, hak mahrumiyetinin, konumuz açısından somutlaştırırsak kamu hizmetlerinden yasaklanma cezasının sadece hakim kararına dayalı olmasını ve cezanın süresi kadar belediye başkanının başkan seçilememesini, seçilmiş bir belediye başkanının ise görevi sırasında aldığı kamu hizmetlerinden yasaklanma süresi kadar belediye başkanlığından düşürülmesini ve cezasını çeken belediye başkanının hakkında ayrıca bir kamu hizmetlerinden yasaklanma cezası yoksa derhal görevine başlatılmasını gerektirir.⁴⁹

e. Belediye Organ veya Üyelerinin Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması

Belediye organlarının veya üyelerinin geçici olarak görevden uzaklaştırılması 5393 sayılı kanunda, 1580 sayılı kanundan daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Gerek 1580 sayılı kanunun 93. maddesinde, gerekse 5393 sayılı kanunun 47. maddesinde; belediye organları ya da bu organların üyelerinin, haklarında görevleriyle ilgili bir suçtan dolayı soruşturma ya da kovuşturma açılmış ise, kesin hükme kadar İçişleri Bakanlığı tarafından görevden uzaklaştırılabileceği ifade edilmiş, buna ilave olarak 5393 sayılı kanunun 47. maddesinde; görevden uzaklaştırma kararının iki ayda bir gözden geçirilerek devamında kamu yararının görülmemesi halinde kaldırılacağı, görevden uzaklaştırılanlar hakkında kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması ya da görevden düşmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkum olunması hallerinde de görevden uzaklaştırma kararının kaldırılacağı, görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisinin ödeneceği ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlandırılacağı ifade edilmiştir.

Belediye organ veya üyelerinin haklarında görevleriyle ilgili bir suçtan dolayı soruşturma veya kovuşturma açılması hâlinde İçişleri

⁴⁹ Sabika kayıtları dolayısıyla oluşan soyut hak mahrumiyetinin kötülüğü konusunda bilgi için bkz., Dursun, Cezaların İnfazının Kriminolojik Bir Çerçeve İçerisinde İncelenmesi, s. 742, 743.

Bakanlığı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırılması yönteminde kanımızca köklü bir değişikliğe gidilmesi kaçınılmazdır. Her şeyden önce yerel özerklik ilkesine aykırı olduğu için Anayasa'nın 127. maddesi ve 5393 sayılı kanunun 47. maddesinde değişikliğe gidilerek; açılan idari soruşturmalarda belediye organ veya üyeleri hiç bir şekilde görevlerinden uzaklaştırılmamalıdır. Adli soruşturma ve kovuşturmalarda ise belediye organ veya üyelerinin geçici olarak görevden uzaklaştırılması uygulamasına son derece ayırksı durumlarda gidilmesi ve ayırksı durumlarda da İçişleri Bakanlığı'nın yetkisi kaldırılarak mahkeme kararıyla belediye organ veya üyeleri görevlerinden geçici olarak uzaklaştırılmalıdır. Yine belediye organ veya üyelerinin işlediği savlanan suçları hakkında yargının belirli bir süre içerisinde karar vermesi koşulu aranarak o süre içerisinde yargının suç hakkında karar vermemesi durumunda belediye organ veya üyeleri kendiliğinden görevlerine dönebilmelidirler. Keleş'in de isabetli olarak belirttiği üzere İçişleri Bakanına tanınan geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi; yerel özerklik ilkesine ters düştüğü gibi belediye başkanları da dahil, belediye organlarının ve bu organlardaki üyelerin görevlerinin yerine getirilmesine siyasi iktidarlarca karışma yollarını da açabilir. Yazar, bu yetkinin, nitekim, 1982' yi izleyen yıllarda siyasi iktidarların yerel özerkliğe, haklı ya da haksız olarak, türlü vesilelerle karışmaları için kullanıldığının görüldüğünü ifade etmekte ve geçici süre ile görevden uzaklaştırma zorunlu olsa bile bu tür bir yetkinin siyasi iktidarlarca kötüye kullanılmaması için, mutlaka belirli bir süre içerisinde yargının karar vermesi koşulunun aranması gerektiğini ifade etmektedir.⁵⁰

IV. BELEDİYENİN GELİRLERİ ve BÜTÇESİ

1. Gelirleri

1580 sayılı kanunun 110. maddesinde olduğu gibi 5393 sayılı kanunun 59. maddesinde de belediyenin gelirleri liste şeklinde sayılmıştır. Belediye gelirleri özü itibarıyla söz konusu maddelerde önemli ölçüde benzer şekilde düzenlenmiştir. 5393 sayılı kanunun 59. maddesine göre belediyenin gelirleri şunlardır:

Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, genel ve özel bütçeli

⁵⁰ Bkz., Keleş, a. g. e., s. 240, 241.

idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka surette değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri ile diğer gelirlerdir. 5393 sayılı kanunun 59. maddesinde ayrıca, büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tümünün ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınacağı da belirtilmiştir.

5393 sayılı kanunun 59. maddesinde ifade edilen belediye vergi, resim, harç ve katılma paylarının; 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlendiğini, yine belediyelere genel bütçe gelirlerinden ayrılan payın ise 2. 2.1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da saptandığının belirtilmesi uygun olacaktır. 2380 sayılı kanuna göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere %6 oranında pay verilmektedir. Ayrıca, emlak vergisinden de belediyelere pay ayrılmaktadır.⁵¹

Belediye gelirleri ile ilgili 5393 sayılı kanunun 59. maddesi, ağır bir mali kriz içerisinde bulunan belediyelerin sorunlarına çözüm getirebilecek nitelikte değildir. 1580 sayılı Kanun döneminde; paranın satın alma gücündeki azalmalar nedeniyle belediye gelirlerinin yetersizliği daha açık bir biçimde ortaya çıkmış, belediyeler bir ya da iki görevi yerine getirebilmek için diğer başka görevlerini geçici ya da sürekli olarak ertelemek zorunda kalmışlardır.⁵² Bu durumun 5393 sayılı kanun zamanında da sürgit bir şekilde yaşanacağından hiç kimse kuşku duymamalıdır. Belediyelerin mali sorunlarına etkin bir çözüm getirebilmek için ayrı bir yasa çıkartılarak; belediyelere bir kısım vergiler devredilmeli, bunların tavan-taban oranları merkezce yasa ile belirlendikten sonra tahakkuk ve tahsili belediyelere bırakılmalıdır. Yine belediye sınırları içerisinde merkezi yönetimce tahsil edilen vergilere, belediye meclis kararı ile yüzde ekleme yapılmalıdır. Ayrıca, 2380 sayılı kanuna göre vergi gelirlerinden belediyelere yardım yapılırken sadece nüfus ölçütüne göre bakılmaktadır. Halbuki vergi gelirlerinden belediyelere pay verilirken yalnızca nüfus ölçütüne bağlanmayarak nüfus artış hızı, yerel yönetimlerin potansiyel gelir gücü, kalkınmada öncelikli yöre

⁵¹ Bkz., Günday, *İdare Hukuku*, s. 435.

⁵² Keleş, a. g. e., s. 218.

olma özelliği ile yaz nüfusu ve kış nüfusuna göre büyük artış gösteren turistik yöreler olma özelliği gibi nesnel ölçütler dikkate alınarak yapılacak yardımların nesnel kurallara bağlanması belediyelerin mali açıdan güçlendirilmesi açısından büyük yararlar sağlayacaktır.⁵³

Belediye gelirleri, 1580 ve 5393 sayılı kanunda önemli ölçüde benzer hükümlere tabi tutulsa da belediyenin borçlanması ve tahvil çıkarılması söz konusu kanunlarda farklı hükümlere tabi tutulmuştur. Yukarıda ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere 1580 sayılı kanun döneminde de belediye meclisi borçlanmaya karar verebilir ve tasdikli imar planlarının uygulanması dolayısıyla yapacakları kamulaştırmaların bedellerinin ödenmesine veya kamulaştırma amacına ya da imar planına uygun olarak tesislerin oluşturulmasına özgülemek üzere Türkiye Emlak Kredi Bankası'nın kefaletiyle ve en çok 20 yılda ödenmek koşuluyla istikrazda bulunabilirdi. Gerçi, Günday'ın naklettiğine göre 1580 sayılı kanunun öngördüğü tahvil çıkarma olanağından uygulamada sadece İstanbul ve Ankara belediyeleri yararlanmış, ancak bu tahviller fazla rağbet görmemiştir.⁵⁴ 5393 sayılı kanunun 68. maddesinde ise belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yapabileceği ve tahvil ihraç edebileceği belirtilmiş, söz konusu maddede borçlanma ve tahvil ihraç etmek olgusu ayrıntılı usul ve esaslara bağlanmıştır.

Belediyelerin borçlanmasında iki hususa dikkat edilmesi gerekmektedir. Bunlardan ilki; seçim dönemini aşacak büyük projelerle ilgili uzun süreli borçlanmalar için halk oylamasına başvurulmasının zorunlu tutulması, ikincisi belediyelerin dış kredi gerektiren yatırımlarının Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarlıkları'nın bağlı olduğu Bakanlıkların ön izni alındıktan ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan yatırım programına alındıktan sonra belediye bütçesine girmesi ve harcamasının yapılabilmesidir.⁵⁵ Bu hususların 5393 sayılı kanunda dikkate alınmaması kanımızca demokrasi ve mali disiplin ilkelerine aykırı olmuştur.

Bu kısımda son olarak bir hususun belirtilmesi uygun olacaktır: Gerek 1580 sayılı kanun döneminde gerekse çok yeni olmasına rağmen 5393 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden bu yana belediyeler daha

⁵³ Karş. TÜSİAD, *Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler*, s. 62.

⁵⁴ Günday, *İdare Hukuku*, s. 436.

⁵⁵ TÜSİAD, *Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*, s. 147.

ziyade, özellikle bu amaç için kurulmuş bulunan İller Bankası'ndan borçlanma yoluna girmektedirler. İller Bankası; tüm yerel yönetimler için bir kredi ve teknik yardım kuruluşu olarak kurulmuş olmasına rağmen, faaliyetlerinin ağırlık noktası belediyelere yardımcı olmak noktasına kaymaktadır. 5393 sayılı kanun belediyelerin İller Bankası'ndan kredi alabilmesini belli kayıtlara bağlayarak kredi işlerine bir çeki düzen vermek istemiştir. Kanunun 68. maddesinde; İller Bankası'ndan yatırım kredisi ve nakit kredi kullanmak isteyen belediyenin, ödeme planını bu bankaya sunmak zorunda olduğu, geri ödeme planını yeterli görmediği takdirde İller Bankası'nın belediyenin kredi isteğini reddedeceği ifade edilmiştir.⁵⁶

5393 sayılı kanunun, belediyelerin İller Bankası'ndan alacağı kredilere bir çeki düzen vermek istemesi yerinde olmuştur, ancak 5393 sayılı kanunu hazırlayan 59. Hükümetin, İller Bankası'nı İLBANK adı altında bütünüyle bir piyasa bankasına dönüştürmek için ayrı bir tasarı hazırlaması yerinde olmamıştır. Eğer bu tasarı kanunlaşarak İller Bankası İLBANK adıyla bir piyasa bankası olarak hizmet verirse belediyelerin söz konusu bankadan aldıkları teknik hizmet ve finansman desteğinin büyük bir tehlike altına gireceğini belirtmek gerekir.

İller Bankası'nı bir piyasa bankasına dönüştürmek yerine yerel yönetimlere ve bu arada belediyelere teknik hizmet yanında, finansman sağlayacak özerk bir yerel yönetimler bankası niteliği kazandırmak için gerekli geliştirmeler yapılmalı⁵⁷ ve belediyelerin iç kredi ihtiyacı, seçim dönemi içinde tamamı ödenecek biçimde İller Bankasından ya da İller Bankası'nın kefaletiyle diğer bankalardan karşılanacağı esası benimsenmelidir.⁵⁸

2. Bütçesi

Belediye bütçesi; 5393 sayılı kanunda, 1580 sayılı kanundan oldukça farklı usullere bağlanmıştır. 1580 sayılı kanunun 119. maddesinde; belediye bütçesinin yıllık olduğu, 120. maddesinde; bütçenin, belediye başkanı tarafından hazırlanarak ilgili yılın Eylül ayı başında encümenine verileceği, encümenin bütçeyi iki ay içinde incelemekle ödevli olduğu,

⁵⁶ Karş. Günday, *İdare Hukuku*, s. 436.

⁵⁷ TUSİAD, Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler, s. 63.

⁵⁸ TUSİAD, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, s. 147.

encümence incelenen bütçenin gerekçesiyle birlikte başkan tarafından Kasım ayının 1. günü meclise verileceği, 121. maddesinde; belediye meclisinin bütçeyi aynen veya değiştirerek kabul edeceği, 122. maddesinde kesinleşen bütçenin mahalli en büyük mülki amirinin onamasına sunulacağı, 123. maddesinde; mahalli en büyük mülki amirin bir hafta içinde bütçeyi aynen kabul edebileceği gibi değiştirerek de kabul edebileceği, en büyük mülki amirin yaptığı bütçe değişikliklerine karşı belediye meclisinin Danıştay'a başvurabileceği, bir hafta içerisinde onanmayan bütçenin yürürlüğe girmiş sayılacağı⁵⁹ hükümlerine yer verilmiştir.

5393 sayılı kanunda ise belediye bütçesi üzerinde herhangi bir vesayet yetkisine yer verilmemiş, kanunun 61. maddesinde; belediyenin stratejik planına ve performans programına göre hazırlanan belediye bütçesinin, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini göstereceği, bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları ekleneceği, 62. maddesinde; bütçe tasarısı belediye başkanı tarafından hazırlanarak, Eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulacağı ve İçişleri Bakanlığı'na gönderileceği, İçişleri Bakanlığı'nın belediye bütçe tahminlerini konsolide edeceği ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Maliye Bakanlığı'na gönderileceği, belediye encümeninin bütçe tasarısını inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunacağı, belediye meclisinin, bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul edeceği, belediye meclisindeki bütçe görüşmeleri sırasında bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı veya gelir azaltıcı değişiklikler yapılamayacağı, belediye bütçesinin mali yıl başından itibaren yürürlüğe gireceği ifade edilmiştir.

Bütçe konusunda 5393 sayılı kanunda öngörülen yenilikler çoğunlukla olumlu olmakla birlikte, yapılan düzenlemelerde bir takım eksikliklerin olduğu gözlemlenmektedir. Her şeyden önce belediye meclisinde bütçe tasarısının etkin bir şekilde görüşülebilmesi için söz konusu tasarının madde madde, gelir ve gider cetvellerini program-bölüm bi-

⁵⁹ Kanunun 123. maddesinde bir hafta içerisinde onanmayan bütçenin "katileşmiş addolunacağı" (= kesinlik kazanacağı) ifade edilmektedir. Kanımızca "katileşmiş addolunacağı" ibaresi hatalıdır. Çünkü, vesayet makamı olan en büyük mülki amirin onayı sadece bütçenin yürürlüğe girmesi bakımından etkilidir. Söz konusu amir onaylamadan önce de bütçe zaten kesinlik kazanmıştır.

çiminde görüşülmesi gerekir. Yine saptanan bir takım nesnel ölçütler doğrultusunda ölçütlere aykırı düşen bütçe tasarısının merkezi idare makamları tarafından tekrar meclise iade edilmesi ya da idari yargı yoluna başvurulması esası getirilmesi gerekirken bu yola gidilmemesi büyük bir eksiklik olarak görülmektedir. Ayrıca, etkin bir denetim ve bilgilendirme sağlamak amacıyla belediye meclislerince onaylanan kesin hesapların Sayıştay'a ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilmesi gerekirken bu usulün öngörülmemesi yerinde olamamıştır.⁶⁰

Bu konuyu kapatmadan önce bir hususu vurgulamak yerinde olacaktır. 5393 sayılı kanunun bütçeyle ilgili İkinci Bölümünde, 1580 sayılı kanunda olmayan ilginç bir hükme yer verilmektedir. Kanunun 67. maddesinde, maddede sayılan bir kısım hizmetlerin belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararıyla süresi ilk mahalli idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebileceği ifade edilmektedir. Bu hüküm son derece isabetsizdir. Her şeyden önce bu hükmün bütçeyle bir ilgisi olmadığından buraya konulması sistematik bir hata niteliği taşımaktadır. Öte yandan maddede sayılan görevlerin ezici çoğunluğu⁶¹ belediyelerin yürütmesi gereken asli ve sürekli görevler olduğundan söz konusu görevlerin üçüncü şahıslara gördürülmesi Anayasa'nın 128. maddesinin 1. fıkrasına aykırıdır. Ayrıca, bu durum, belediyelerin yürütmesi gereken kamu hizmetlerinin yok olmasına da yol açabileceği unutulmamalıdır.

V. BELEDİYENİN ÖRGÜT VE PERSONELİ

Belediyelerin örgüt ve personeli 5393 sayılı kanunda 1580 sayılı kanundan farklı ve ayrıntılı hükümlere tabi tutulmuştur. 1580 sayılı kanunun 88. maddesinde; belediye başkanı ve belediye başkan yardımcılarının sonra belediyelerin birimleri ve başındaki amirler; yazı işleri müdürü veya başkatip; hesap işleri müdürü veya muhasebeci; sağlık işleri müdürü, baştabip veya tabip; veteriner müdürü, baş veteriner veya veteriner; fen işleri müdürü, baş mühendis veya mühendis;

⁶⁰ Fazla bilgi için bkz., TÜSİAD, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, s. 144, 145.

⁶¹ Park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakım ve tamiri, baraj, temizlik ve güvenlik hizmetleri, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, sağlıkla ilgili destek hizmetleri, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri vb.

teftiş kurulu müdürü, başmüfettiş veya müfettiş olarak ifade edilmiştir. Ayrıca, bu maddede, her bir belediyede, lüzumu halinde, zat ve hukuk işleri müdürleri veya müşavir avukatın bulunacağı, bunların emri altında ise gereği kadar yazı ve hesap, fen, sağlık, idare, belediye zabıtası ve itfaiye memurları ile hizmetli ve işçi bulunacağı, bunların sayı, maaş ve kadrolarının bütçe ile saptanacağı belirtilmiştir. Kanunun 96. maddesinde ise, belediye personelinin ayrıksı durumlar dışında belediye başkanınca atanacağı ancak yapılan atamanın belediye meclisinin ilk oturumunda onun onayına sunulmasının gerekli olduğu ifade edilmiştir.

1580 sayılı kanun döneminin 45 yıllık dilimi boyunca -1930-1975 arasında- özellikle belediye çalışanlarının memur olarak sayılıp sayılmayacağı konusu tam olarak çözüme kavuşturulamadığından belediyelerde uygulanan personel sistemi üzerinde büyük bir karmaşa yaşanmıştır. Bununla birlikte 26.11. 1975 gün ve 7/1986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla sürekli ve geçici işçiler dışında kalan belediye personelinin Devlet Memurları Kanunu'na göre istihdam edileceği belirtilerek sonul çözüme ulaşılmıştır.⁶² Dikkat edileceği üzere söz konusu kararla; belediye görevlileri devlet memuru sayılmamış, sadece özlük hakları ve istihdam koşulları bakımından devlet memurları ile eş bir statüye tabi tutulmuştur.

5393 sayılı kanunun 48. maddesinde; belediye örgütünün; norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşacağı, belediye meclis kararıyla da; beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyelleri dikkate alınarak norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimlerin oluşturulabileceği, kaldırılabilmesi veya değiştirilebileceği ifade edilmiştir. Kanunun 49. maddesinde; norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından ortak olarak belirleneceği, belediye ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarının söz konusu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclis kararıyla belirleneceği, belediye personelinin belediye başkanı tarafından atanacağı, birim müdürlüğü ve üst yönetici kadrolara yapılan atamaların ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulacağı, Ayrıca norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık,

⁶² Erençin, a. g. m., s. 163.

hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, doktor, uzman doktor, ebe, teknik personel yıllık sözleşme ile istihdam edilebileceği, avukat, mimar, inşaat veya harita mühendisi ve veteriner kadrosu bulunmaması veya işlerinin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına gereksinim duyulmayan belediyelerde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabileceği, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatıyla belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebileceği ifade edilmiştir. 5393 sayılı kanunun 49. maddesinde belediye personelinin statüsü hakkında açık bir hüküm bulunmasa da, sözleşme yoluyla da personel çalıştırılabileceği belirtildiğinden sözleşme dışında kadrolu olarak çalışan personelin esas itibarıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olduğu sonucu çıkmaktadır.

5393 sayılı kanunla belediyelerin örgüt yapısı ve personeli hakkında yapılan düzenlemelerin son derece isabetsiz olduğunu ve Anayasa'ya aykırı düştüğünü belirtmek gerekir. 5393 sayılı kanunun belediye teşkilatı başlıklı 48. maddesinde; belediye meclisinin kararıyla belediyede ihtiyaca göre diğer birimlerin kurulabileceği, kaldırılabilmesi veya birleştirilebileceği ifade edilmektedir. Bu hükmün Anayasa'nın 123. maddesinin 1. fıkrasına aykırı düştüğünü belirtmek gerekir. Anayasa'nın 123. maddesinin 1. fıkrasında; İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmektedir. Belediye de İdare kavramı içerisine girdiğinden belediyenin örgüt yapısının kanunda açık bir şekilde düzenlenmemesi, Anayasa'nın söz konu hükmüne aykırıdır.

Gerçi, belediyenin ihtiyaca göre birimlerini kurması, kaldırması ve birleştirmesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun düşmektedir. Gerçekten de, söz konusu şartın yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar başlıklı 6. maddesinin 1. fıkrasında; kanunla düzenlenmiş genel hükümlere hâlel getirmemek koşuluyla, yerel makamların kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel gereksinimlerle uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla kendilerinin kararlaştırabileceği hükmüne yer verilmiştir. Ancak bu hükme, Türk Hükümeti çekince koymuş olduğundan bu hükmün hukukumuz bakımından bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır.

Yine, 5393 sayılı kanunla belediyelerin personeli hakkında yapılan düzenlemelerin de son derece isabetsiz olduğunu ve Anayasaya aykırı olduğunu vurgulamak gerekir. Her şeyden önce belediyelerde bir kısım personelin yıllık sözleşme ile istihdam edileceğinin belirtilmesi kanımızca Anayasa'nın 128. maddesinin 1. fıkrasına aykırıdır. Gerçekten de, Anayasa'nın 128. maddesinin 1. fıkrasında; Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği ifade edilmesine rağmen, 5393 sayılı kanunun 49. maddesinde, kanımızca, belediyelerin yürütmekle zorunlu olduğu asli ve sürekli görevler niteliğinde olan kimi görevlerin⁶³ yıllık sözleşme ile istihdam edilecek personel tarafından yerine getirileceği belirtilmektedir. Yerel yönetim kuruluşları, bu arada belediyeler, devlet kavramının içerisine girdiğinden Anayasa'nın bu hükmü karşısında belediyelerin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin yıllık sözleşmeli personel tarafından yerine getirilebilmesi olanaklı değildir.

5393 sayılı kanunun 49. maddesi aynı zamanda Anayasa'nın 128. maddesinin 2. fıkrasına da aykırıdır. Anayasa'nın 128. maddesinin 2. fıkrasında; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin istikrar kazanmış bulunan içtihatlarında da⁶⁴ sözleşmeli personel diğer kamu görevlileri kapsamında değerlendirilerek her türlü özlük haklarının yasada düzenlenmesi koşulu aranmaktadır. Bu çerçevede, belediyelerde çalıştırılacak sözleşmeli personeli diğer kamu görevlileri olarak kabul etsek bile bu personelin yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin 5393 sayılı kanunla açık bir şekilde düzenlenmesi gerekir. 5393 sayılı kanunun 49. maddesinde yıllık sözleşme ile çalıştırılacak personelin sadece ücretinin düzenlenmesi, yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işlerinin düzenlenmemesi, Anayasa'nın 128. maddesinin 2. fıkrasına açıkça aykırıdır.

⁶³ Çevre, sağlık, veterinerlik ,teknik, ekonomi, bilişim, planlama vb.

⁶⁴ Örneğin, Anayasa Mahkemesi'nin, 10.11.2005 tarih ve 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu hakkında vermiş olduğu 19.12.2005 tarih ve E. 2005/143, K. 2005/99 sayılı Kararı, (21.2.2006 tarih ve 26087 sayılı Resmi Gazete).

5393 sayılı kanunun belediyenin örgüt yapısı ve personeli hakkında koyduğu kuralların aynı zamanda kamu yönetimi ilkelerine de aykırı olduğunu ifade etmek gerekir. Yukarıda da belirtildiği üzere 5393 sayılı kanunla, büyükşehir modeli dışında, belediyeler; şehir belediyesi, kasaba belediyesi ve belde belediyesi şeklinde bir ayrıma tabi tutulmadığından ne tür hükümler öngörülse öngörölsün belediyelerin örgüt ve personel sorunlarını etkin bir şekilde çözüme kavuşturabilmek olanaklı değildir. Çünkü 5393 sayılı kanun; 5000 nüfuslu bir belediye ile 500.000 nüfusluk bir belediye arasında kural olarak görev ve yetkiler bakımından bir fark görmediğinden, kanunla öngörülen belediye örgüt yapısı ve personeli hakkındaki kurallar; büyük nüfuslu belediyeler için yeterli olsa bile küçük nüfuslu belediyeler açısından kaynak savurganlığına yol açacak; küçük nüfuslu belediyeler açısından yeterli ise bu sefer de büyük nüfuslu belediyeler açısından yetersiz olacaktır. Esasen sadece belediyelerde değil, tüm yerel yönetimlerde personel sorunları büyük boyutlara ulaştığından yerel yönetimlere özgü ayrı bir personel kanunu çıkartılmadan sorunun üstesinden gelebilmek olanaklı gözükmemektedir.

VI. BELEDİYENİN DENETİMİ ve GÖZETİMİ

Belediyelerin denetimi; 5393 sayılı kanunda, 1580 sayılı kanundan oldukça farklı olarak düzenlenmiştir. 1580 sayılı kanun döneminde belediyelerin kararları, işlem ve eylemleri ile organları ve görevlileri üzerinde yoğun bir denetim ve gözetim bulunurken,⁶⁵ 5393 sayılı kanunla belediyeler üzerindeki denetim ve gözetim azaltılmıştır. Gerçekten de, 5393 sayılı kanunun 55. maddesinde belediyelerde iç ve dış denetimin yapılacağı, denetimin iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacağı, iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre yapılacağı, ayrıca belediyenin mali işlemleri dışında kalan idari işlemlerinin de hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceği, belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelerin de bu esaslara göre denetleneceği ifade edilmiş, 57. maddesinde ise belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından

⁶⁵ Konu hakkında fazla bilgi için bkz., Keleş, a. g. e., s. 353-358.

belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı'nın, hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından isteyeceği, aksama giderilmezse söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden isteyeceği, bu durumda valinin aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla gidereceği, bunun olanaklı olmaması hâlinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının olanaklarını da kullanabileceği, İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine sulh hukuk hakimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebileceği ifade edilmiştir.

1580 sayılı kanun döneminde belediyeler üzerindeki denetim ve gözetim kanımızca ağır bir vesayet yetkisi niteliğinde olduğundan 5393 sayılı kanunla hafifletilmesi yerinde olmuştur. Ancak 5393 sayılı kanunda öngörülen denetim ve gözetim düzeneğinin de bir takım sorunlara yol açabileceğini belirtmek gerekir. Her şeyden önce 1580 sayılı kanunda bulunmayan ve 5393 sayılı kanunla öngörülen belediyenin iç denetiminin etkin bir şekilde işletilebilmesi olanaklı değildir. Gerçekten de 5393 sayılı kanunun 55. maddesinin iç denetim konusunda yollama yaptığı 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 63 ila 67. maddeleri arasında düzenlenen iç denetim, iç denetçiler tarafından yerine getirilmektedir. 5018 sayılı kanunun 63 ila 67. maddelerinin incelenmesi sonucu, iç denetçinin, soruşturma yetkisinin olmadığı ve iç denetçinin hazırlamış olduğu raporun değerlendirilmek üzere belediye başkanına sunulacağı anlaşılmaktadır. Bu durum her şeyden önce iç denetçinin bağımsızlığını zedeleyici niteliktedir. Yeterli ölçüde bağımsız olmayan bir iç denetçinin belediye işlerini hukuka uygunluk, mali ve performans açılarından etkin bir şekilde denetlemesi çok az olasılıkla rastlanabilecek bir durum oluşturmaktadır.

Öte yandan, 5393 sayılı kanunun 57. maddesinde ifade edilen belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durum halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirleneceğini ifade eden hükmün kolay kolay uygulama yetisinin olduğu söylenemez. Nesnel ölçütleri bulunmadığı için yerel yönetim uzmanlarının bile belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatıldığını ve bu durumun bir takım olumsuz etkilere yol açtığını saptayabilmesi oldukça güç olmasına rağmen söz konusu durumun saptanmasını

sulh hukuk hakiminden beklemek gerçekçi değildir. Çünkü uzmanlık alanına girmedığı için sulh hukuk hakiminin, belediye hizmetlerinin ne şekilde yürütülmesi gerektiğini dolayısıyla hangi durumlarda belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatılabildiğini bilebilmesi kolay değildir.

VII. MAHALLE BİRİMİ

Belediye semtlerindeki değişik yerleşim birimlerinin adı olan ve muhtar ile ihtiyar heyeti tarafından yönetilen mahallelerin kuruluşu 5393 sayılı kanunda, 1580 sayılı kanundan farklı olarak düzenlenmiştir. 1580 sayılı kanunun 8. maddesine göre, belediye meclisinin ve yerine göre il ya da ilçe idare kurulunun kararı ve valinin onayı ile mahallelerin kurulması, birleştirilmesi, ad ve sınırları belirlenirken; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 9. maddesinde il ya da ilçe idare kurulunun karar vermesi koşulu kaldırılıp yerine kaymakamın görüşü ikame edilerek, mahallelerin; belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kurulacağı, birleştirileceği, kaldırılacağı, ismi ve sınırlarının belirleneceği ifade edilmiştir.

1580 sayılı kanundan farklı olarak 5393 sayılı kanunla mahallelere bir takım görevler de verilmiştir. 5393 sayılı kanunun 9. maddesinde; muhtarın, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak gereksinimleri belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla işbirliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

Yine, 1580 sayılı kanundan farklı olarak 5393 sayılı kanunda belediyelerin mahallelere bir takım yardımlar da sağlayacağı belirtilmiştir. Söz konusu 9. maddede; belediyenin, mahallenin ve muhtarlığın gereksinimlerinin karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe olanakları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlayacağı, kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulunduracağı ve hizmetlerin mahallenin gereksinimlerine uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışacağı ifade edilmiştir.

Bu hükümler dışında, mahalle örgütü hakkında 5393 sayılı kanunda değişik düzenlemeler öngörülmemiştir. Daha somut bir deyişle;

1580 sayılı kanun döneminde olduğu gibi mahallerin; tüzel kişiliği bulunmayacak; organları seçimle işbaşına gelse de mahalle muhtarlığı ve ihtiyar heyeti üyeliği seçimlerinde siyasi partiler aday gösteremeyecek; Nüfus Hizmetleri Kanunu, Askerlik Kanunu, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu'na göre görevleri bulunacak ve ayrıca diğer merkezi idare görevlerine sahip bulunarak belediyelerden ziyade merkezi idarenin görevlerini yerine getiren kuruluşlar olma konumunu sürdürecektir, muhtar ve ihtiyar heyeti üyelerinin görevlerine il ya da ilçe idare kurullarınca son verilebilecek; muhtar, iş sahiplerinden harç almaya devam ederek giderlerini bu harçlardan karşılayacak ve merkezi idareden maaş almaya devam edecektir.⁶⁶

Mahalle konusunda 5393 sayılı kanunda öngörülen oldukça küçük çaplı yenilikler olumlu olmakla birlikte yeterli değildir. Belediye irtibat görevi olarak hizmet yapması gereken mahallelerin bu niteliğinin 5393 sayılı kanunda vurgulanmaması büyük bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır. Diğer yandan, belediye sadece merkezi idareye yardımcı olmakla kalmamalı, belki bundan daha fazla olarak bağlı bulunduğu belediyeye yardımcı olmalıdır. Bu hususun 5393 sayılı kanundan belirtilmemesi yerinde olmamıştır. Mahallelerde halk katılımını özendirme ve kolaylaştırmak amacıyla belirli konularda komitelerin kurulması ve bunların çalışmaları mahalle yönetimleri aracılığıyla belediye tarafından desteklenmesi gerekirken 5393 sayılı kanunda bu hususun düzenlenmemesi eksiklik oluşturmıştır.⁶⁷

Mahalle konusunu kapatmadan önce bir hususa vurgu yapmak yerinde olacaktır. Kent ortamında belediyeler ile hemşehriler arasındaki ilişkilere sağlıklı nitelik kazandırmak, halk katılımını kolaylaştırmak ve küçük boyutlu hizmetlerin yürütülmesinde etkili olmak açılarından önemli rol üstlenebilecek ve büyük kentlerde can ve mal güvenliğinin sağlanmasında temel işlev olarak ikamet ve nüfus denetim hizmetlerini etkinlikle yürütebilecek bir rol oynaması olanaklı olan mahalle birimi marjinal işlev boyutunda kalmış, bu durum ise önemli bir çok sorunun üstesinden gelinmesini önlemiştir.⁶⁸ 5393 sayılı kanunda mahalle hakkında etkin düzenleme yapılmadığı için mahallelerin marjinal işlev durumu, kanımızca, söz konusu kanundan sonra da sürmeye devam edecektir.

⁶⁶ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Günday, İdare Hukuku, s. 438, 439.

⁶⁷ Bkz., TÜSİAD, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, s. 59, 60, 225.

⁶⁸ İbid, s. 59.

Mahalleleri marjinal işlev boyutundan kurtarabilmek için her şeyden önce mahallenin kurulması,⁶⁹ adlandırılması, kaldırılması, muhtar ve mahalle yönetim kurulunun⁷⁰ seçilme esasları ile görev, yetki, hak ve sorumlulukları, merkezi idare ve belediyeyle ilgili yardımcı görevleri ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkileri özel yasasında düzenlenmeli, mahalle birimi olarak da; sınırları içindeki belediye alanını tam olarak sahiplenmeli, bu alanda küçük müdahalelerle giderilecek hizmet aksamaları için eleman, araç ve gereçlerle donatılmalı ve mahalle için kültür, eğitim ve sosyal etkinlik merkezi olarak işlev yapmalıdır.⁷¹

SONUÇ

Ağır bir yönetsel ve mali kriz içerisinde bulunan ve halk katılımının yetersiz olduğu belediyelerin sorunlarını çözmek için çıkartılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun öngördüğü hükümler belediye sorunlarına köklü bir çözüm getirmemekte, kısmi ve yapay bir takım düzenlemeler öngörmektedir. Ayrıca, 5393 sayılı kanunun bir çok hükümleri, bu çalışmada da görüldüğü üzere Anayasaya aykırı hükümler taşımakta ve kamu yönetimi ilkelerine de uygun düşmemektedir. Bünyesinde bir çok olumsuz hükümler barındıran 5393 sayılı Belediye Kanununun, şu anda TBMM'de bulunan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun Tasarısı ile birlikte çıkartılmaması ise 5393 sayılı kanunun olumsuzluklarını daha da artırmaktadır. Çünkü belediyeler de kamu yönetiminin bir parçasını oluşturduğundan 5393 sayılı Belediyeler Kanunu ile kamu yönetimini yeniden düzenlemeyi amaç edinen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı arasında ayrılmaz bir bağ bulunmaktadır. Nitekim Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın Geçici 1. maddesinde taşra örgütü kaldırılan bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşlarının; personel ile ödenek, araç ve gereçlerinin belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında ise il özel idarelerine devri öngörülmektedir. Merkezi idare kuruluşlarından yerel yönetimlere personel ile ödenek, araç ve gereçlerin devri gerçekleştirilmediği müddetçe, 5393 sayılı kanunda merkezi idare tarafından yürütülmekte olan bir kısım hizmetle-

⁶⁹ Belediye türlerine göre farklı nüfus ölçütü temel alınmak suretiyle.

⁷⁰ Mevcut durumdaki ihtiyar heyeti yerine.

⁷¹ TUSİAD, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, s. 59, 60, 225.

rin belediyelere devri öngörülerek belediyelerin görev ve yetkileri ne kadar artırılırsa artırılın, belediyelerin, etkin bir şekilde görevlerini yerine getirebilmesi ve yetkilerini kullanabilmesi olanaklı değildir.

Esasen 5393 sayılı Belediye Kanunu'na en yeni en çağcıl hükümler konulsa bile belediyelerin ağır mali, personel, yasal ve kamu yönetimi sorunlarının çözüme kavuşturulması olanaklı değildir. Belediyelerin sorunlarını etkin bir şekilde çözümleyebilmek için genel kamu yönetimi ile bağ kurulması yanında; yerel yönetimler ve bu arada belediyelerle ilgili uluslararası sözleşmeleri çekincesiz bir şekilde kabul etmek ve sözleşme hükümlerini başta Anayasa olmak üzere yasal metinlere yansıtmak gerekir. Bundan başka, belediyelerin sorunları, içerisinde yer aldığı yerel yönetimlerin sorunlarından ayrı düşünülemeyeceğinden yerel yönetim birimlerinde yeni bir yapıya gidilmeden ve yerel yönetimler bütüncül bir açıdan kavranılarak belediyelerle ilgili yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemelerin içerisine yerleştirmeden ayrı belediye kanunlarıyla belediyelerin sorunlarının çözüme kavuşturulacağını beklemek tam bir hayal olacaktır.

Yerel yönetimlerin ve bu arada belediyelerin yönetsel, mali ve personel sorunlarının çözümü açısından önemli bir kilometre taşı oluşturan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 8.5.1991 tarih ve 3723 sayılı kanunla onaylanması uygun bulunmuştur.⁷² Onaylanması 3723 sayılı kanun ile uygun bulunan Şart, 1992 yılında 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla yürürlüğe konulmuştur.⁷³ Yerel özerklik açısından yaşamsal bir önem taşıyan Şart, Türkiye tarafından kabul edilirken çok önemli hükümlerine, kanımızca isabetsiz bir şekilde, çekinceler konulmuştur. Keleş'in de belirttiği üzere Türkiye'nin Şarta koymuş olduğu çekinceler; o konularda, Şartın kurallarıyla kendisini bağlamaktan kaçınması anlamına gelmektedir.⁷⁴ Hatta, aşağıda anlatılacağı üzere Şartın çok önemli hükümlerine çekince konulduğu için konulan bu çekinceler, kanımızca, Türkiye'nin Şarta hiç bir zaman gerçek anlamda uyamayacağı anlamını taşımaktadır.

Türkiye'nin Şarta koymuş olduğu çekincelerden üçü, yerel yönetimlerin mali kaynaklarını ilgilendiren 9. madde üzerindedir. Şartın yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının, hizmet harcamalarındaki ger-

⁷² Bkz., 21.5.1991 tarih ve 20887 sayılı *Resmî Gazete*.

⁷³ Bkz., 3.10.1992 tarih ve 21364 sayılı *Resmî Gazete*.

⁷⁴ Bkz., Keleş, a. g. e., s. 53.

çek artışları izlemesi gereğiyle ilgili bu maddenin 4. fıkrasına, yerel yönetimlere devletçe dağıtılacak kaynakların özgülünmesinde yerel yönetimlere danışma gereğiyle ilgili 6. fıkrasına ve devlet yardımlarının özel amaçlı yardım olmamasının yanı sıra yerel yönetimleri denetleme ve özgürlüğünü kısıtlama aracı olarak kullanılmamasına ilişkin 7. fıkrasına çekince konulmuştur.

Türkiye'nin koymuş olduğu bu çekinceler sadece yukarıda bahsedilen 9. maddeyle de sınırlı değildir. Gerçekten de, Şartın; yerel yönetimlerin iç örgüt yapılarının kendilerince özgür bir şekilde saptanacağına ilişkin 6. maddesinin 1. fıkrasına, yerel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren konulardaki planlama ve karar alma süreçleri içerisinde kendileriyle danışılması hakkındaki 4. maddesinin 6. fıkrasına, seçime göreve gelen yöneticilerin görevleriyle bağdaşmayan işlerin neler olduğunun yasayla veya temel hukuki ilkelerle belirlenmesi hakkındaki 7. maddesinin 3. fıkrasına, yerel yönetimler üzerindeki idari denetimin ancak denetlemekle korunması istenen yararların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılması gerektiğine ilişkin 8. maddesinin 3. fıkrasına, yerel yönetimlerin birliklere üye olması, uluslararası yerel yönetim birliklerine katılma ve başka devletlerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabilmesi haklarını güvence altına alan 10. maddesinin 1 ve 2. fıkralarına ve yerel yönetimlerin; kendi yetkilerinin serbestçe kullanılması ile yerel özerklik ilkelerine saygı gösterilmesi amacıyla yargı yerlerine başvurusuyla ilgili 11. maddesine de çekince konulmuştur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı sadece Avrupa açısından önem taşımamaktadır. Gerçekten de söz konusu şartta yer alan ilkelerin hemen tümü Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin (IULA'nın) 23-26 Eylül 1985 tarihinde Rio de Janeiro'da toplanan 27. Dünya Kongresi'nde benimsenmiş olan Dünya Özerk Yerel Yönetimler Bildirgesi'nde de aynen yer almıştır. Bu kadar önemi büyük olan Şartta öngörülen ilkelere tümüyle uyulmadan bir ülkede yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsetmek Keleş'in isabetli olarak belirttiği üzere olanaksızdır⁷⁵. Bu açıdan Türkiye'nin Şarta koyduğu çekinceleri tümüyle kaldırarak Şartı kayıtsız ve koşulsuz olarak kabul etmesi son derece isabetli olacaktır.

Yerel yönetimler ve bu arada belediyeler için önem taşıyan bir diğer sözleşme de Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında

⁷⁵ Keleş, a. g. e., s. 54.

Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi'dir. Gerçekten de, Avrupa Konseyi çerçevesinde 21 Mayıs 1980 tarihinde Madrid'de imzaya açılan ve Türkiye tarafından 4 Şubat 1998 tarihinde Strazburg'da imzalanan *"Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi"*, *"İşbu Sözleşme, Türkiye'nin diplomatik ilişkisi bulunan ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulacak işbirliği bakımından ve sadece Türkiye'deki özel idareler, belediyeler, köyler ve bu amaçla kurulmuş mahalli idare birliklerinde geçerli olmak kaydıyla hüküm ifade edecektir"* şeklinde bir bildirimde bulunulmak suretiyle 1.2.2000 tarih ve 4517 sayılı kanunla onaylanması uygun bulunmuş,⁷⁶ daha sonra ise söz konusu sözleşme, 2004/324 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla onaylanmıştır.⁷⁷

Madrid Sözleşmesi olarak da anılan bu sözleşmenin yerel yönetimler ve birlikler arasındaki sınır ötesi işbirliğine büyük önem verilmektedir. Nitekim Sözleşme'nin 1. maddesinde; sözleşmeye taraf olan devletlerin kendi yetki alanları içindeki yerel topluluk veya yönetimlerle diğer sözleşmeye taraf devletlerin yetki alanı içindeki yerel topluluk veya yönetimler arasındaki işbirliğini kolaylaştırmayı ve teşvik etmeyi taahhüt edecekleri, tarafların bu amaç için gerek duyulabilecek anlaşmalar ve düzenlemelerin, tarafların her birinin farklı anayasal hükümleri de göz önünde tutularak aktedilmesinin teşvikine çaba gösterecekleri ifade edilmiştir.

Yerel yönetimlerin ve bu arada belediyelerin sorunlarını etkin bir şekilde çözebilmek açısından atılması gereken ilk adım; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına konulan çekincelerin kaldırılarak söz konusu şart doğrultusunda ve Madrid Sözleşmesi hükümlerine uygun yeni bir Yerel Yönetim Birlikleri ve Yerel Yönetimler veya Yerel Yönetim Birlikleri Arasında Sınırötesi İşbirliği Hakkında Kanun'un çıkartılmasıdır. Şarta ve Madrid Sözleşmesine uygun kanun çıkartılabilmesi için ise Anayasa'nın 127. maddesinin son fıkrasında; yerel yönetimlerin kendi aralarında ancak Bakanlar Kurulunun izniyle birlik kuracaklarını ifade eden hükmün, 5393 sayılı Belediye Kanununun 74. maddesinin 3. fıkrasında; belediyelerin, İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurtdışındaki belediyeler ve mahalli idareler birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapabileceği ve kardeş kent ilişkileri kurabileceklerini belirten hükmün ve Anayasa'nın 127. maddesinin son fıkrasının gereği olarak

⁷⁶ Bkz., 6.2.2000 tarih ve 23956 sayılı Resmi Gazete.

⁷⁷ Bkz., 10.5.2000 tarih ve 24045 sayılı Mükerrer Resmi Gazete.

birlik kurulmasını Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi tutan 26.5.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun kaldırılması gerekir.

Öte yandan, yerel yönetimler birimlerinde köklü değişiklikler öngörülmeden belediyelerin sorunlarının etkin bir şekilde çözüme kavuşturulabilmesi olanaklı değildir. İl özel idareleri kaldırılarak illerde valinin başkanlığında il yerel yönetimi, ilçelerde kaymakamın başkanlığında ilçe yerel yönetimi kurulmalı, bucak uygulamasına ise son verilmelidir. Yerleşim alanlarında ise “Belediye”,⁷⁸ “Büyükşehir Belediyesi” ve “Köy” şeklindeki mevcut örgütlenme yapısı sürdürülmeli, belediyelerde belirli bir nüfus büyüklüğüne ulaşılması koşuluyla tüzel kişiliği olmayan ve başında siyasi bir kişilik olan muhtarın yer aldığı semt birimi olarak “mahalleler” örgütlenerek belediye yönetiminde söz sahibi olmalıdır.⁷⁹

Yerel yönetimlerin ve bu arada belediyelerin sorunlarını etkin bir şekilde çözebilmek için alınması gereken son önlem; yerel yönetimlerle ilgili üç adet temel yasanın çıkartılmasıdır. Çıkartılması gereken ilk temel yasa “Yerel Yönetimler Kanunu” olmalıdır. Yerel yönetimlerin kuruluş, organlar, görev ve yetkiler, örgütlenme ve kaynaklar yönünden temel yasaları olan 4.3.2005 tarih ve 5203 sayılı İl Özel idaresi Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu ile belediyelere ilişkin 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kaldırılmalı ve tüm yerel yönetim birimleri ile ilgili olarak tek bir Yerel Yönetimler Kanunu çıkartılmalıdır. Mevcut durumda yerel yönetimlere ilişkin bu temel 4 yasanın bulunması yüzünden yerel yönetim olgusuna bütüncül açıdan bakılamamakta; yerel yönetim birimleriyle ilgili ortak ve genel hükümler tam olarak saptanamamakta, aynı hükümler tekrar edilmekte ve yerel yönetim birimleri arasında görev, yetki ve organlar açısından yakın ilişki ve bağlantı olmasına rağmen söz konusu bağlantı ve ilişki sağlanamamaktadır.⁸⁰

Yine mevcut durumda yerel yönetimlere ilişkin bu temel dört yasa dışında da yerel yönetimlere görev ve yetki verildiğinden yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin ne olduğu konusunda tam anlamıyla bir

⁷⁸ Şehir belediyesi, kasaba belediyesi ve belde belediyesi olarak üç türlü öngörülmek koşuluyla.

⁷⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz., TÜSİAD, Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler, s. 55-69.

⁸⁰ Karş. TÜSİAD, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, s. 85, 86.

karmaşa yaşanacaktır. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde yerel ve ortak olması koşuluyla belediyelere imar yetkisi verilmektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu'nda da belediyelere çeşitli imar yetkisi verilmektedir. Bu durumda, belediyelerin imar yetkisinin sadece 3194 sayılı İmar Kanunu'nda gösterilen yetkiler mi olduğu yoksa yerel ve ortak olması koşuluyla belediyelerin 3194 sayılı kanunda gösterilmeyen başka imar yetkilerine mi sahip olacağı tam anlamıyla belirsiz olduğundan bu alanda büyük karmaşa yaşanacaktır.

Bu durumları önlemek için yerel yönetimlerin görev, yetki, organlarına ve yönetimlerine ilişkin tüm hususlar tek bir temel yasada "*Yerel Yönetimler Kanunu'nda*" toplanmalıdır. Ayrı bir yasa ile düzenlenmesi gereken hususlarda ise (örneğin; imar, eğitim, çevre, sağlık gibi) Yerel Yönetimler Kanunu'ndan yollama yapılmak suretiyle ilişki kurulması yerinde olacaktır.⁸¹ Yerel Yönetimler Kanunu dört kitaptan oluşmalı, 1. Kitapta; Yerel Yönetimlere İlişkin Ortak Hükümler, 2. Kitapta; İl, İlçe ve Köy Yerel Yönetimleri, 3. Kitapta; Büyükşehir Belediyeleri ve 4. Kitapta; belediyeler düzenlenmelidir.⁸²

Yerel yönetimlerin, görev, yetki ve organlarının seçimine ilişkin hususların tek bir yasada düzenlenmesinin ardından, yerel yönetimlerin mali açıdan özerk bir hale getirilmesi için ayrı bir "*Yerel Yönetimler Mali Denge ve Gelir Kanunu*"nun çıkartılması gerekmektedir. Çıkartılması gereken bu kanunda, merkezi idareden yerel yönetimlere aktartılacak payların yalnızca nüfus ölçütüne bağlanmayarak nüfus artış hızı, yerel yönetimlerin potansiyel gelir gücü, kalkınmada öncelikli yöre olma özelliği ve yaz ile kış nüfusuna göre büyük artış gösteren turistik yöreler olma özelliği gibi nesnel ölçütler ele alınarak merkezi yardımların nesnel kurallara bağlanması gerekmektedir. Ayrıca söz konusu kanunda yerel yönetimlerin mali yönden güçlendirilmesi amacıyla yerel yönetimlere vergi oranlarını saptama ve devlet vergilerine ekleme yapılması gibi hususların da düzenlenmesi gerekmektedir.⁸³

Yerel yönetimlerle ilgili olarak çıkartılması gereken son (ancak önem açısından son değil) temel yasa Yerel Yönetimler Personel Kanu-

⁸¹ Fazla bilgi için bkz., Kamu Yönetimi Araştırması (kaya), Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s. 162, 163.

⁸² Konu hakkında hazırlanmış olan Taslak için bkz., TÜSİAD, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, s. 119-243.

⁸³ Fazla bilgi ve karşılaştırma için bkz., Kamu Yönetimi Araştırması (kaya), Genel Rapor, s. 190 ve TÜSİAD, Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler, s. 62 vd.

nu olmalıdır. Türkiye’de yerel yönetimlerde çalışan personel, merkezi yönetimde çalışan personelin %10 ununu teşkil etmesine rağmen bu oran Federal Almanya’da %31, Japonya’da %75, ABD’de %60, Norveç ve İsveç’te %70 dolayındadır. Ayrıca, yerel yönetimlerde nitelikli eleman çalıştırılmasında personel seçimi, işe alma, değerlendirme, terfi ettirme ve insan-gücü planlaması gibi konularda çağdaş insan gücü kaynağı yönetimi açısından uygulama yetersizliği görülmektedir. Diğer taraftan belediyelerde kişisel ve siyasi amaçlara yönelik olarak ihtiyaç dışı personel istihdam etme uygulaması da oldukça yaygındır. Bunun yanı sıra yerel yönetimlerde çalışmanın mali açıdan çekici olmaması, nitelikli elemanların yerel yönetimlerde istihdam edilmesini zorlaştırmaktadır. Ayrıca, önemli bir kolluk yetkisi yürüten belediye zabıtasının ne tür bir kolluk (adli, idari vb.) hizmeti yürüttüğünün belirli olmaması çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Bu sorun, 5393 sayılı kanunda bile giderilememiştir. Tüm bu sakıncaları önlemek üzere Yerel Yönetimler Personel Kanunu’nun çıkartılmasında büyük yararlar görülmektedir.⁸⁴

KAYNAKÇA

- Akyılmaz, Bahtiyar, Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının (Yargı Yolu İle) Organlık Sıfatlarını Kaybı in *Danıştay 137. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Yayınları, Ankara, 2005.
- Dursun, Hasan, Cezaların İnfazının Kriminolojik Bir çerçevede İncelenmesi in *Yargı Reformu 2000 Sempozyumu*, İzmir Barosu Yayını, Birinci Basım, İzmir, 2000.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara 2002.
- , “Kamu Yönetimi Reformu”nun Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi in *Danıştay 137. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Yayınları, Ankara 2005.
- Erençin, Arif, Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 15, Sayı 1, Ocak 2006.
- Kamu Yönetimi Araştırması (kaya) Genel Rapor*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara 1991.

⁸⁴ Fazla bilgi ve karşılaştırma için bkz., TÜSİAD, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, s. 23, 26.

Kamu Yönetimi Araştırması (kaya) Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara 1992.

Keleş Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 3. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul 1998.

Şanlı, Tayfun, Avrupa Birliği Yolunda Geçmişten Günümüze Belediye Personel Sistemi, Türk İdare Dergisi, Yıl: 77, Sayı: 449, Aralık 2005.

TÜSİAD, Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler, İstanbul 1995.

TÜSİAD, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, İstanbul 1997.

Ulusoy, Ali, Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi in Danıştay 137. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları, Ankara 2005.