

TÜRKİYE'DE YENİ BİR DÖNEM: YEREL YÖNETİMLER REFORMU (1)

BELEDİYELERİN GÖREV VE YETKİLERİ

a-GÖREVLER:

Belediyeler, şehir halkının yerel nitelikli, ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevli kamu tüzel kişilikleridir. Bununla beraber, belediyelerin kent ve kentliyi ilgilendiren her türlü görev ve yetki ile donatılması düşünülemez. Hangi, görevlerin belediyelerce, hangilerinin merkezi idarece yerine getirilmesi gerektiği konusunda genel olarak “Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiarity)” ilkesi kabul edilmektedir.

Bu ilke, bir hizmetin prensip itibarı ile vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini, sadece ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilemeyen hizmetlerin bir üst birim tarafından üstlenilmesini gerektirir. Hizmetin vatandaşa yakınlığından hareketle en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesi hususunda takip edilecek standart bulunmamaktadır. Çünkü, hizmetin vatandaşa yakınlığı kadar, ölçek sorununun da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Hizmetin özelliğine göre en yakın idare bazen köy, belediye olabilirken, bazen bölgesel, bazen de merkezi idare olabilmektedir. Örneğin, elektrik, iç güvenlik ve benzeri faaliyetlerin daha etkin, verimli ve kaliteli gerçekleştirilebilmesi için bölgesel veya ülke ölçeğinde örgütlenme söz konusu olabilmektedir.

Bilindiği gibi; yerel yönetimlerin yetkilerini belirlemede üç ayrı sistem uygulanmaktadır.

1-Genellik İlkesi: Bu ilkeye göre yerel yönetimler yasalarca yasaklanmamış veya başka yönetimlere bırakılmamış her türlü hizmetleri yapabilirler. Genellikle demokratik yönetim seviyesinin yüksek olduğu ülkelerde bu yöntem uygulanmaktadır.

2-Yetki İlkesi: Bu ilkeye göre yerel yönetimler, görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi idareden yetki almak zorundadırlar. İngiltere’de uygulanan bu yöntem, belediyeleri önemli oranda merkezi idareye bağımlı kılmaktadır.

3-Liste İlkesi: Bu ilkeye göre, yerel yönetimlerin yapacakları faaliyetler yasalarda belirtilmektedir. Belediyeler, ilgili yasalarda belirtilmemiş hizmetleri, yerel nitelikte olsa bile yapamazlar.

Ülkemizde belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde “liste ilkesi” uygulanmaktadır. Yürürlükten kalkan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 15. maddesinde belediyelerin görev ve yetkileri ayrıntılı olarak belirtilmiş idi. Reform kapsamında belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde “Genellik İlkesi” getirilmek ve bu sayede belediyelerin yasalarca yasaklanmamış veya başka yönetimlere bırakılmamış her türlü hizmetleri yapabilmelerine imkan sağlanmak istenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun madde gerekçelerinde genel yetki ile ilgili açıklama şu şekildedir: “Maddede, belediyelerin görev ve yetkileri tek sayılmak yerine hizmet alanları sayılmış ve kanunlarla açıkça başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen “mahallî müşterek” nitelikteki her türlü görev ve hizmetin belediyelerce yapılması esası benimsenmiştir.”

Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda da bu konuda beklenen açılım sağlanamamıştır. Kanunun 14. maddesinde belediyelerin görevleri konu başlıkları biçiminde belirtilirken, aynı zamanda maddenin 2. fıkrasında “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” ifadelerine yer vererek, belediyelerin “genel Yetkili” olmasına imkan sağlanmak istenmiştir. Fakat Anayasa mahkemesinin E: 2005/95; K: 2005/14 sayılı ve 22.9.2005 günlü kararıyla 14 üncü maddenin ikinci fıkrasının yürürlüğünün durdurulması kararlaştırılmıştır.

Aslında, belediyelerin yerel ölçekli görevlerde genel yetkili gibi algılanmasını sağlayacak olan bu ifade ülkemiz için yeniş bir durum değildir. Bu ifadenin benzeri, yürürlükten kalkan 1580 sayılı yasada da bulunmakta idi. Söz konusu yasanın 19. maddesinin birinci fıkrasında sınırlı olarak da olsa bu yetki mevcuttu. Söz konusu fıkra göre; “Belediye idareleri, kanunun kendilerine tahmil ettiği vazfe ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesfiye edecek her türlü teşebbüsâtı icra ederler.” 1580 sayılı yasanın 19 maddesindeki bu düzenlemenin 5393sayılı yasanın 14. maddesindeki genel yetkiden tek farkı, bu yetkinin ancak Belediye Kanununun kendilerine verdiği görev ve yetkileri yapmaları durumunda söz konusu olması idi.

Belediye Kanunu’nun 14 üncü maddesinde “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlığı altında şu hüküm yer almaktadır:

“Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

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

b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

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

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

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır”.

Burada sayılan görevler içerisinde özellikle “kent ekonomi ve ticaretinin geliştirilmesi” ile “eğitim” konusunda verilen görevlerdir. Bu düzenleme ile yerel kalkınma konusunda belediyeler önemli ve stratejik bir kurum olma potansiyelini yakalamıştır. Eğitim konusu ise, yıllardır yaşanan sıkıntılara çözüm olarak önem arz etmektedir. Çünkü, belediyeler yıllardır bu konuda baskı altında idiler ve değişik yöntemlerle bu ihtiyacı karşılamaya çalışıyorlardı. Şimdi, bu alanda hukuki düzenleme yapılarak belediyelerin okullara ve öğrencilere yönelik hizmet sunmalarının önü açılmış olmaktadır.

Belediyelerin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda bu şekilde belirtilmiş ise de, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda da düzenlemeler yer almaktadır. Büyükşehir dahilinde olmayan belediyeler temel olarak 5393 sayılı Kanuna tabi olarak görev yapar. 16 Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri ise; hem 5216 sayılı Kanun hem de 5393 sayılı Kanuna göre görev ifa ederler.

5216 sayılı Kanun’un 7. maddesinde Büyükşehir belediyesinin görevi ayrıntılı olarak belirlenmiş ve Belediye Kanunu’nda belediyelere verilen görevlerin neredeyse tamamı Büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Maddenin ikinci fıkrası ise, İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkilerini belirlemektedir. Fıkraya göre, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.
- b) Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.
- c) Sıhhi işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- d) Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özür, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.
- e) Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

Kanunun 7. maddesinin birinci fıkrasının son bendinde ayrıca, “Büyükşehir belediyeleri bu görevlerden uygun gördüklerini, belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler” ifadesi yer almaktadır.

b-YETKİ VE İMTİYAZLAR:

Bilindiği gibi idarenin sahip olduğu mutlak bir yetki varsa, buna bağlı olarak bir imtiyazın varlığı da söz konusudur. Yetki ise, Türk Hukuk Lügatında yetki/salahiyet: Kanundan veya akitten doğan hukuki bir iktidardır şeklinde tarif ediliyor. İmtiyazın lügat anlamı ise; farklılık, ayrıcalık, bir işin başkaları yapmamak üzere özel bir müsaade ile bir kimseye veya kuruma devredilmesi demektir. İdare hukukunda imtiyaz kavramı, kamu hizmetinin yürütülmesi yöntemlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Gereksinimler karşısında yönetimin işinin

çokluğu ya da kaynak bulmadaki güçlükler, kimi zaman bu yöntemin uygulanmasını zorunlu kılmakta ve kamu hizmetinin özel girişime gördürülmesine cevaz vermektedir. [1]

Belediyelerin yetkileri ve imtiyazları, Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde ayrıntılı olarak sayılmıştır. Buradaki yetki ve imtiyazların önemli bölümü zaten var olan yetki ve imtiyazlar iken; özellikle önem arz eden yenilikler ise şunlardır:

-İşyerlerinin ruhsatlandırılmasındaki yetki alanının genişletilmesi,

-Şehir içi trafikte tek yetkili olması,

-Turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilmesi veya yaptırabilmesi, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilmesi; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilmesi,

- Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılması. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanacak olması.

Bilindiği gibi Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesine göre; "Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, 13 üncü maddesinde gösterilen komisyonca takdir ve tespit edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. Ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur. Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir."

Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesinin belediye mallarını da kapsamış olması, belediye mallarına yönelik işgallere karşı mücadelede ve özellikle de kira davalarında belediyenin elini bir hayli güçlendirmektedir.

MERKEZİN YER DEĞİŞTİRMESİ

Belediye Kanunu ile belediyelere verilen görev ve yetkiler geniş olmakla beraber, Büyükşehir ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri yönünden sıkıntı bulunmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev alanlarının alabildiğine daraltılması "Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiarity)" ilkesi ile çelişmektedir. Çünkü, vatandaşa daha yakın olan ilçe ve ilk kademe belediyelerine değil, büyükşehir belediyesine görevler verilmektedir. Oysa, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 3. fıkrasında açıkça ifade edildiği gibi, "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır."

İstanbul nüfusu 12-13 milyon arasındadır ve bu nüfus büyüklüğü ile de dünyadaki ve Avrupadaki bir çok ülkeden daha büyüktür. Nüfusları İstanbul'un çok altında olan ülkelerde

yüzlerce belediye vardır ve hizmetin halka en yakın yerde gerçekleştirilmesi anlayışı ile yetkiler bu belediyelerde devredilmektedir. Buna karşılık ülkemizde merkezi yetkilerin yerele devredilmesinden bahsederken, yerelde yeni bir merkez oluşturmakta; ilçe ve ilk kademe belediyelerini özerk birer yerel yönetim kurumları olmaktan çıkarıp, büyükşehir belediyelerinin şubelerine dönüştürmekteyiz. Bu konuda çarpıcı örnekleri, belediyelerin yetki ve imtiyazlarında daha net görmekteyiz. Örneğin, 5216 sayılı yasanın 7. maddesinin birinci fıkrasının d bendine göre “Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek” büyükşehir belediyesinin yetkisindedir.” Örneğin, bir ilçe belediyesinin sahilinde bulunan ve büyükşehir tarafından kiraya verilen bir çay bahçesinin ruhsatı ve denetiminde ilçe belediyelerinin yetkisi bulunmayacaktır.

Burada şu soruyu sormak gerekir: Bu çay bahçesinin ruhsatının verilmesi ve denetlenmesi, ona en yakın olan ilçe belediyesine bırakılamayacak kadar önemli ve büyük bir iş midir? Bu soruya herhalde kimse “evet” cevabı veremez. O takdirde, bu yetkinin ilçe belediyelerinden esirgenmesinin gerekçesini kim açıklayacaktır?

[1] Dr. Hasan Hüseyin CAN http://www.yerelnet.org.tr/mevzuat/makale_02.php