

# TÜRKİYE'DE YENİ BİR DÖNEM: YEREL YÖNETİMLER REFORMU (2)

## YEREL YÖNETİMLERDE REFORMUN GENEL ÇERÇEVESİ

Yerel yönetimler reformu ile gelen yeni düzenlemelerin yerel kurumlar açısından ne getirip getirmediğinin incelenmesinden öce yerel yönetim reformunun genel çerçevesinin incelenmesinde yarar bulunmaktadır. Çünkü, yapılan düzenlemeler bu çerçeve dahilinde gerçekleştirilmektedir. Ancak bir hususun burada hatırlatılmasında yarar bulunmaktadır. Bilindiği gibi TBMM'nce ilk reform kapsamında ilk kabul edilen yasalar 5215 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'dur. TBMM'nin kabul ettiği bu yasalardan 5215 sayılı Belediye Kanunu, Cumhurbaşkanlığı'nca geri gönderilmiş, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ise onaylanmıştır. TBMM, geri gönderilen 5215 yerine 5272 sayılı Belediye Kanunu'nu kabul etmiş ancak bu kanun da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu TBMM tarafından kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanının onayı sonrasında 13 Temmuz 2005 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 3 kanun metni de genel olarak aynı çerçevede olup, sadece ayrıntıda farklılıklar vardır ve bunlara zaten yazı dizimizde yeri geldikçe değinilecektir. Ancak, kanunun genel çerçevesini anlamak için özellikle 5215 sayılı yasanın genel gerekçelerine sıklıkla başvurmamız gerekmektedir. Çünkü, söz konusu gerekçede yasanın genel çerçevesini görmek mümkündür.

"Tasarı ile getirilen düzenlemeleri dört grupta toplamak mümkündür:

- ▶Belediyelerin kurulması, görev ve yetkileri,
- ▶Bu idarelerin organları ve teşkilâtı,
- ▶Belediye yönetimine ilişkin ilke ve esaslar,
- ▶Merkezî idare ile belediyeler arasındaki ilişkiler.

... Mahallî idareler alanında çağdaş eğilimlerden biri yerel nitelikli görev ve hizmetler bakımından bu idarelerin genel yetkili olmaları, diğeri etkinlik sağlamak amacıyla mahallî idare sayılarının azaltılmasıdır. Görev bölüşümü dendiği zaman merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki görev bölüşümü ilk akla gelen konu olmakla birlikte, mahallî idarelerin kendi aralarındaki görev bölüşümü de büyük önem taşımaktadır. Tasarıda bazı istisnalarla belediyelerin mahallî müşterek hizmetler bakımından kendi sınırları içinde genel yetkili olmaları öngörülmektedir. Genel yetkililik, kanunların yasaklamadığı veya başka bir kuruluşa vermediği bütün yerel hizmetler hakkında mahallî idarelerin görevli ve yetkili olmaları anlamına gelmektedir. Bu, ülkemizin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ve Anayasanın 127 nci maddesinde mahallî idarelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde ölçüt olarak belirtilen "mahallî müşterek ihtiyaç" kavramının gerekli kıldığı bir ilkedir.

Tasarı ile özerk bir mahallî idarenin gereği olarak belediyeler üzerindeki idarî vesayet uygulamalarının çoğuna son verilirken idarenin bütünlüğünü ve hukuka uygunluğu sağlayacak mekanizmalar da öngörülmektedir.

Belediyelerin yeniden yapılandırılmasında Tasarı ile getirilen hükümlerden bir kısmı da bu idarelerin daha demokratik, katılımcı ve saydam hale getirilmesine ilişkindir. Vatandaşların yönetime katılma talebi ile kamu hizmetlerinin etkin sunulması arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Tasarıda mahalle yönetiminin, mahalle halkı ile belediye arasındaki ilişkilerin geliştirilmesinde ve sorunların belediyeye aktarılmasında önemli bir rol oynamasını sağlayacak düzenlemeler getirilmektedir. 1580 sayılı Kanunda da yer alan hemşehri hak ve yükümlülüklerinin kapsamı ve niteliği genişletilerek hemşehriliğe daha aktif ve katılımcı bir özellik kazandırılmaktadır. Hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması öngörülerek belediye yönetimlerinin daha demokratik ve vatandaş odaklı bir anlayışı benimseyecekleri düşünülmüştür. Katılıma ilişkin yeniliklerin başında belediye meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılıma ve görüş bildirilmesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Belediye meclisi kararları uygun yollarla halka duyurulacaktır. Belediyenin desteği ile toplanacak kent konseyleri herkesin görüşünü açıklama imkânı bulduğu bir platform olacaktır. Konsey kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirileceğinin öngörülmesi belediye yönetimine katılmanın başka bir boyutunu oluşturacaktır. Tasarının, kimi belediye hizmetlerinde gönüllülerin çalıştırılmasına imkân veren maddesinin de, belediyelerin yurttaş taleplerine karşı daha duyarlı olmasına ve halkla belediyenin yakınlaşmasına yardımcı olacağı düşünülmektedir.

Bu Tasarı ile öngörülen düzenlemelerin temel amaçlarından biri de belediyelerde etkili ve verimli bir yönetim kurmaktır. Belediyeler, temel hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirecekleri faaliyetleri kapsayacak şekilde beş yıllık stratejik plan yapacaklardır. Yıllık çalışma programlarıyla, bütçelerini ve performans ölçütlerini bu plana göre oluşturacaklardır. Böylece geleceğe dönük politikalar oluşturarak sorunlara uzun vadeli çözümler getirecek ve sonuç odaklı bir anlayışa sahip olacaklardır.

Belediyeler bir kamu kuruluşu olarak mevzuat uyarınca bir çok iş ve hizmeti serbest piyasada gördürme imkânlarına zaten sahiptir. İmtiyaz verme veya yap-işlet-devret modeliyle bazı iş ve hizmetleri yaptırma yanında Tasarıyla yapılan düzenlemelere göre belediyeler bir çok iş ve hizmetler bakımından yaptırma veya işlettirme yöntemlerini kullanmaya da yetkili olacaklardır. Belediyeler ayrıca diğer kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapabilecekler; bazı hizmetlerin gördürülmesinde gönüllülük yöntemlerini uygulayacaklardır. Bu alternatif hizmet sunma yolları sayesinde belediyelerin iş görme yöntemleri çeşitlendirilerek etkinliğin sağlanmasına katkıda bulunulacaktır. Performans değerlendirmesine ve stratejik yönetime uygun bir istihdam politikası öngörülmesi ve esnek teşkilâtlanmaya imkân verilmesi, belediyelerde etkin bir yönetim kurulması için Tasarıyla getirilen diğer düzenlemelerdir. Hizmetlerin sunumunda verimlilik ve etkinliği sağlamak için yerindenlik ve ihtiyaca uygunluk gözetilecek ve mahallî idareler arasında rekabetçi bir anlayış hâkim olacaktır.”

Kanun tasarısının genel gerekçesinde yerel yönetimler reformunun perspektifi sunulmuştur. Bu perspektif, demokratik, katılımcı, özerk, etkin ve verimli yönetimin gerçekleştirilmesidir. Kanun tasarısının genel gerekçesinde bunlar belirtilmiş olmakla beraber, 5215 ile başlayan, 5272 ile devam eden ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile resmi hüviyet kazanan yerel yönetimler reformu, genel gerekçede belirtilen çerçeveye ne kadar uygun olarak düzenlenmiştir ve bu yapılan düzenleme belediyelerde beklenen değişimi sağlayabilecek bir ortam oluşturmuş mudur? Kanun tasarısının genel gerekçesinde belirtilen hususların ne kadar gerçekleştirilebildiğine ve bu düzenlemelerin kimlerce, nasıl değerlendirildiğine bakalım.

## **1-GENEL YETKİ:**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. fıkrasında "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır." hükmü yer almaktadır.

Genel yetki ilkesi yerel yönetimlerde ilk defa bu yasa ile söz konusu olmuştur. Yasa, kanunlarla başka bir kuruma verilmeyen ve yerel özellik arz eden ve yerel ihtiyaçlarla ilgili olan her konuda belediyeleri yetkili kurum olarak nitelemektedir.

Aslında üzerinde çok fırtınalar koparılan bu düzenlemenin benzeri 1580 sayılı yasanın 19. maddesinin birinci fıkrasında sınırlı olarak da olsa mevcuttu. Söz konusu fıkra göre; "Belediye idareleri, kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesfiye edecek her türlü teşebbüsâtı icra ederler."

Belediye Kanununun madde gerekçelerinde genel yetki ile ilgili açıklama şu şekildedir:

"Maddede, belediyelerin görev ve yetkileri tek 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.

Yeni kamu yönetimi anlayışında, mahallî idarelerin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahallî idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahallî hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı düzenleme yapılamaması esası benimsenerek merkezî hükümetin kanunlar dışındaki düzenlemelerle belediyelerin görevlerine müdahalesi önlenmektedir."

1580 sayılı yasanın 19 maddesindeki bu düzenlemenin 5393 sayılı yasanın 14. maddesindeki genel yetkiden tek farkı, 1580 sayılı yasadu bu yetkinin ancak "Belediye Kanununun kendilerine verdiği görev ve yetkileri yapmaları" dumununda söz konusu olması idi.

Belediyelerin kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetlerde genel yetkili olması ile ilgili düzenleme hakkında Anayasa Mahkemesi'nce 22.09.2005 tarihinde (Esas Sayısı : 2005/95, Karar Sayısı : 2005/14) "Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanmaları halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek" yürürlüğü durdurma kararı verilmiştir.

## **2-MAHALLE İDARE SAYISININ AZALTILMASI-YENİLERİNİN KURULMA ŞARTLARININ ZORLAŞTIRILMASI:**

5393 sayılı Belediye Kanunu ile gelen en önemli düzenlemelerden birisi de belediye sayılarının azaltılması ve belediye kurulması için gerekli şartların zorlaştırılmasıdır. Ülkemizde toplam 3.225 belediye bulunmaktadır.

Bu belediyelerin nüfusları ile ilgili gruplandırma şu şekildedir:

<b>Nüfus Kriteri</b>	<b>Adet</b>	<b>Oran (%)</b>
100.000'den fazla	122	3,8
50.001-100.000	83	2,6
20.001-50.000	182	5,6
10.001-20.000	274	8,5
5.001-10.000	559	17,3
2.001-5.000	1.652	51,2
2.000'den az	353	10,9
<b>TOPLAM</b>	<b>3.225</b>	<b>100</b>

Tablodan görüldüğü gibi nüfusu 2.000'den az 353 belediye bulunmaktadır ve bunların toplam belediye sayısına oranı % 10.9'dur. Nüfusu 2.001-5.000 arasında 1.652 belediye bulunmakta olup bunların toplam belediye sayısına oranı ise % 51'dir. Toplam belediye sayısının % 62.1'inin nüfusu 5.000'in altındadır. Belediye nüfuslarının düşük olması, ölçek ekonomisinin uygulanmasını önlemekte, kaynak yetersizlikleri sebebi ile hizmet üretemeyen kurumların oluşmasına yol açmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için asgari nüfus şartı 5.000 olarak belirlenmiştir. İl ve ilçe belediyeleri için ise nüfus şartı aranmamaktadır. İl ve ilçelerin nüfusu ne olursa olsun belediye kurulması zorunludur.

Belediye kurulması ile ilgili 3593 sayılı yasa ile gelen en önemli değişikliklerden birisi de "İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz." hükmüdür. Bu düzenleme ile "de "İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında" belediye kurulması engellenmektedir..

5393 sayılı Belediye Kanunu, ülkemizde belediye yönetimlerine yönelik çok cesur bir açılım getirmektedir. Bilindiği gibi her ne kadar 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye kurulması için 2.000 nüfus şartı aranmakta idi ise de gerek politik mülahazalarla ve gerekse nüfus hareketliliği, göçler sebebi ile bir çok belediyenin nüfusu 2.000'in altına inmiş ve ayrıca nüfus sayımları esnasında büyük kentlerden köylere otobüslerle adam taşınmış ve böylece köy nüfusunun 2.000'i aşması yapay olarak sağlanmıştır. Bu gelişmeler, yetersiz nüfus sebebi ile belediye kurumlarının kendilerinden beklenen fonksiyonları yerine getirememesine yol açmıştır.

### **3-İDARİ VESAYET:**

Kanun Tasarı gerekçesinde, özerk bir mahallî idarenin gereği olarak belediyeler üzerindeki idarî vesayet uygulamalarının çoğuna son verilmesi öngörülmekte ise de bu öngörünün yasalara tam yansıtıldığını söylemek ne yazık ki mümkün görünmemektedir. Yerel yönetimlerin kendileri dışında yer alan başka idari kuruluşlar tarafından denetlenmesi, "vesayet denetimi"dir. Yerel yönetimlerin denetlenmesi elbette gereklidir. Fakat önemli olan bu denetimin kapsamı ve yöntemidir. Bu denetimlerin hukuka uyarlılık yönünden olması gereklidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi denetimlerin, bu denetimler ile korunmak istenen yararlarla orantılı olması gerekir. Ülkemiz bu şartnameyi imzalarken birkaç hususta şerh koymuş olup, bu şerhlerden birisi de bu düzenlemedir.

Ülkemizde merkezi idarenin yerel idareler üzerindeki vesayet denetimi oldukça geniş kapsamlıdır. Bazı hallerde belediye çalışmalarını engelleyici bir durum göstermektedir. Vesayet denetimi, siyasi iktidarı elinde

bulunduran partilerce, muhalif belediye yönetimlerine karşı bir baskı aracı olarak da kullanılmaktadır.

Yerel Yönetimler üzerinde vesayet baskısının azaltılması demokratik yerel yönetim anlayışının gereğidir. Cumhuriyet Halk Partisi'nin parti programında "CHP, yerel yönetimler üzerindeki tüm vesayet yetkilerini kaldıracaktır." İfadesi yer almaktadır.

Belediye Kanunu'nun 54. maddesinde, "Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

İç denetim; belediye başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler; dış denetim Sayıştay tarafından yapılır.

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenir." biçiminde düzenleme yer almaktadır. İlk tasarı taslaklarında sadece Sayıştay denetimi söz konusu iken, gelen tepkiler üzerine İçişleri Bakanlığı denetimi de ilave edilmiş ve sonuçta belediyeler üzerindeki vesayet azaltılmamıştır.