

**T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU BAĞLAMINDA  
TÜRKİYE'DE BELEDİYE REFORMU**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Fuat YÖRÜKOĞLU**

**Enstitü Ana Bilim Dalı : Kamu Yönetimi  
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi**

**Tez Danışmanı : Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ**

**MAYIS - 2008**

**T.C.**  
**SAKARYA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU BAĞLAMINDA**  
**TÜRKİYE'DE BELEDİYE REFORMU**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Fuat YÖRÜKOĞLU**

**Enstitü Ana Bilim Dalı : Kamu Yönetimi**  
**Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi**

**Bu tez 20/05/2008 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği ile kabul edilmiştir.**

---

**Jüri Başkanı**

- Kabul  
 Red  
 Düzeltme

---

**Jüri Üyesi**

- Kabul  
 Red  
 Düzeltme

---

**Jüri Üyesi**

- Kabul  
 Red  
 Düzeltme

## **BEYAN**

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

**Fuat YÖRÜKOĞLU**

**20.05.2008**

## **ÖNSÖZ**

Türkiye’de belediye reformu konusu, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının geldiği noktayı ve 5393 sayılı Belediye Kanunu bağlamında ne tür yapısal değişikliklere gidildiğini vurgulamak açısından incelemeye değer bulunmuştur. Bu çalışmanın hazırlanmasında yardımlarını esirgemeyen değerli danışman hocam Sayın Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ’a teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilir, bugünlere gelmemde emeği geçen sevgili ailem ve hocalarıma şükranlarımı sunarım.

**Fuat YÖRÜKOĞLU**

**20.05.2008**

## İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR LİSTESİ</b> .....	<b>iv</b>
<b>TABLO LİSTESİ</b> .....	<b>v</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>vi</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>vii</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>BÖLÜM 1: TÜRK BELEDİYECİLİĞİNİN GELİŞİM SÜRECİ</b> .....	<b>4</b>
1.1. Geleneksel Dönem (1299–1839) .....	4
1.1.1. Kadılık Müessesesi .....	5
1.1.2. Vakıflar .....	9
1.1.3. Lonca Teşkilatı .....	11
1.2. Batılılaşma ve I.Dünya Savaşı Dönemi (1839-1923) .....	13
1.2.1. İstanbul Şehremaneti ve Altıncı Daire-i Belediye .....	16
1.2.2. Belediye Teşkilatının Yaygınlaştırılması ve Taşrada Belediye Yönetimi ..	18
1.3. Cumhuriyet Dönemi.....	21
1.3.1. Kuruluş Yılları ve Ankara Şehremaneti (1923–1930).....	21
1.3.2. Devletçi ve Tek Parti Dönemi (1930-1950) .....	22
1.3.3. Sanayileşme ve Hızlı Kentleşme Dönemi (1950–1980) .....	24
1.3.4. Ekonomide ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Dönemi (1980 ve Sonrası ) .....	27
1.3.5. Yeniden Yapılanma İhtiyacının Temel Nedenleri.....	29

**BÖLÜM 2: YEREL YÖNETİMLERİN DAYANDIĞI DEĞERLER, YENİDEN YAPILANMA ÇERÇEVESİNDE 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NA ETKİ EDEN FAKTÖRLER.....32**

2.1. Yerel Yönetimlerin Dayandığı Değerler.....	32
2.1.1. Fonksiyonel Etkinlik (Functional Effectiveness).....	33
2.1.2. Demokrasi (Democracy) .....	34
2.1.3. Özgürlük (Liberty).....	37
2.1.4. Özerklik (Autonomy) .....	37
2.1.5. Yeniden Paylaşım (Redistribution) .....	38
2.2. Yeniden Yapılanma Sürecine İlişkin Kavramlar .....	39
2.2.1. Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler .....	39
2.2.2. Hizmette Yerellik (Subsidiarity) İlkesi .....	40
2.2.3. Yönetişim (Governance) .....	41
2.2.4. Yerel Yönetimlerde Katılım.....	42
2.3. Türkiye'deki Belediye Reformuna Etki Eden Faktörler .....	43
2.3.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.....	44
2.3.2. Gelişmiş Ülke Deneyimleri .....	46
2.3.3. Avrupa Birliği Süreci ve Avrupa Birliği Yerel Yönetim Özerklik Şartı.....	48
2.3.4. Türk Belediyeciliğinde Reform İhtiyacı.....	49
2.3.5. Sosyo-Ekonomik ve Siyasal Alanda Yaşanan Gelişmeler .....	50

**BÖLÜM 3:5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU ÇERÇEVESİNDE BELEDİYE YÖNETİMİ.....52**

3.1. Belediyenin Kuruluş ve Görevleri .....	52
3.1.1. Belediyenin Kuruluşu ve Sınırları .....	52
3.1.2. Belediyenin Görev ve Yetkileri.....	58

3.2. Belediyenin Organları .....	66
3.2.1. Belediye Meclisi .....	66
3.2.2. Belediye Encümeni .....	102
3.2.3. Belediye Başkanı .....	109
3.3. Belediyenin Teşkilat Yapısı ve Personeli .....	131
3.3.1. Belediyelerin Örgütlenmesine İlişkin Düzenlemeler .....	132
3.3.2. Belediyelerin Personel İstihdamı ve Sözleşmeli Personel Uygulaması ....	134
3.3.3. Belediyelerin Personelinin Atanması ve Görevlendirilmesi .....	137
3.3.4. Belediye Personelinin Motivasyonu ve İstihdam Sınırı .....	139
3.4. Belediyelerin Mali Yapısı .....	141
3.4.1. Belediyenin Gelirleri .....	143
3.4.2. Belediyenin Giderleri .....	152
3.4.3. Belediye Bütçesi .....	155
3.5. Belediyelerin Denetimi .....	161
3.6. Belediyelerin Diğer Kuruluşlarla İlişkileri .....	164
3.6.1. Belediyelerin Yurtiçi İlişkileri.....	164
3.6.2. Belediyelerin Yurtdışı İlişkileri.....	166
3.7. Belediye Yönetimlerine Katılım Olanakları .....	167
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER .....</b>	<b>170</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>176</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>186</b>

## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>A.Y.Y.Ö.Ş</b>	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
<b>BEPER</b>	: Belediyelerde Performans Ölçüm Projesi
<b>GSMH</b>	: Gayri Safi Milli Hasıla
<b>TÜSİAD</b>	: Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği
<b>DMK</b>	: Devlet Memurları Kanunu
<b>KPSS</b>	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
<b>GSYMH</b>	: Gayri Safi Yurtiçi Milli Hasıla
<b>KMYKK</b>	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
<b>TÜİK</b>	: Türkiye İstatistik Kurumu



## TABLO LİSTESİ

<b>Tablo 1.</b> 1995 – 2004 Yılları Arası Belediye Gelirlerinin Oransal Dağılımı.....	151
<b>Tablo 2.</b> 1995 – 2004 Yılları Arası Belediye Giderlerinin Oransal Dağılımı.....	153
<b>Tablo 3.</b> Geleneksel Denetim ve Yeni Denetim Anlayışı.....	163

<b>Tezin Başlığı:</b> 5393 Sayılı Belediye Kanunu Bağlamında Türkiye’de Belediye Reformu	
<b>Tezin Yazarı:</b> Fuat YÖRÜKOĞLU	<b>Danışmanı:</b> Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ
<b>Kabul Tarihi:</b> 20 Mayıs 2008	<b>Sayfa Sayısı:</b> VII (ön kısım) + 186 (tez)
<b>Anabilim Dalı:</b> Kamu Yönetimi	<b>Bilim Dalı:</b> Kamu Yönetimi
<p>Özellikle son yirmi yılda dünyada hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Dünyadaki küreselleşme süreci ve iletişim teknolojilerinin yaygın olarak kullanılmasındaki hızlı artış bu değişime yön vermektedir. Bu değişim ve dönüşüm sürecinin etkilerini kamu yönetiminde de görmek mümkündür. Nitekim yeni kamu yönetimi anlayışı bu etkinin bir yansıması olmuştur. Bu bağlamda birçok ülkede kamuda yeniden yapılanma çalışmalarına girişilmiştir.</p> <p>Türk kamu yönetiminde de var olan sorunların çözümü adına reform ve buna bağlı olarak yerelleşme artık bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu amaçla son dönemlerde Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunları çıkarılmıştır. Bizim çalışmamızda ise 5393 sayılı Belediye Kanunu günümüz belediyeciliğinin temel özelliklerinin belirlenmesi noktasında ele alınmıştır.</p> <p>Bu çalışmada Osmanlıdan başlayarak günümüze kadar olan Türk belediyeciliğinin gelişim süreci incelenmiştir. Ardından 5393 sayılı Belediye Kanunu bağlamında Türkiye’de gerçekleştirilen belediye reformunun ana hatları ile sistematik yapısı ele alınmıştır. Bu inceleme sonucunda genelde Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının, özelde ise belediye reformunun arka planında yer alan çağdaş kamu yönetim ilkeleri ortaya konulmaya çalışılmıştır.</p>	
<b>Anahtar Kelimeler:</b> Yeni Kamu Yönetimi, Belediye Reformu, Belediye Kanunu, Yerelleşme	

<b>Title of Thesis:</b> Municipality Reform in Turkey in Accordance With 5393 Numbered Municipality Law	
<b>Author:</b> Fuat YÖRÜKOĞLU	<b>Supervisor:</b> Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ
<b>Date:</b> 20 May 2008	<b>Nu. of pages:</b> VII (pre text) + 186 (main body)
<b>Department:</b> Public Administration	<b>Subfield:</b> Public Administration
<p>Especially within two decades the world is in the process of the change and transformation. These changes and transformation include the globalization process and the rapid progress and widespread adoption of information technology in the world. It is possible to see the effects of this change and transformation process within the public administration as well. New public management has been become the reflections of this effects. In this context, in most of countries, restructuring works in public administration have been initiated.</p> <p>It has become a necessity to reform and its depend on decantralization Turkish public administration system to attempt to solve the existing problems. For this purpose, Public Administration Basic Proposal, Special Provincial Administration Law, Municipality Law and Metropolitan Municipality Law has been legislated. In our study to get the grip with 5393 numbered Municipality Law to define Fundamental principals of the bussines of governing city</p> <p>In this study, the process of development of municipality in Turkey starting from Ottoman Empire period untill today has been examined. Afterwards, in accordance with 5393 numbered Municipality Law, the main points and systematic structure of municipality reform have been dealt with. At the end of study, it has been aimed at pointing out the modern administration principals which take place in Turkish public administration restructuring works in general meaning then the ones which take place in the background of municipality reform in particular meaning.</p>	
<b>Keywords:</b> New Public Management, Municipality Reform, Municipality Law, Decantralization	

## GİRİŞ

### **Çalışmanın Konusu**

Bu çalışmada, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre Türkiye'de gerçekleştirilen belediye reformu kapsamında belediyelerin yeniden yapılanma süreci bütüncül bir bakış açısıyla irdelenmeye çalışılmıştır. Bunu yaparken Türkiye'deki belediyeciliğin gelişim süreci tarihsel açıdan incelenmiş, değişim ve dönüşüm sürecinde artan reform ihtiyacının dünyada yaşanan gelişmelere ve kendi iç sorunlarımızın dinamik yapısına göre ne gibi farklılıklar gösterdiğine değinilmiştir. Bu bağlamda gelişmiş ülkelerdeki yeniden yapılanma süreçlerine paralel olarak yeni liberal, yeni sağ, yeni kamu yönetimi gibi kavramların şekillendirdiği 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerde yapılan reformun önemine vurgu yapılmak istenmiştir.

### **Çalışmanın Önemi**

Türk Belediyeciliğinin Osmanlıdan günümüze gelişim süreci birçok etkene bağlı olarak değerlendirilebilecek çok yönlü bir gelişim ve değişim sürecini içermektedir. Esasen kavramsal çerçevede her bir olgu içinde etkilenen ve etki eden olguları ve süreçleri barındıran bir yapıyı ifade etmektedir. Dolayısıyla ele alınan konu bu açıdan tarihsel kronoloji içinde ve belli bir olay örgüsü anlatımıyla irdelenecek bir yaklaşım tarzına ihtiyaç duyduğu kadar, bu süreç içerisindeki etkileşim noktalarının da izahına ve fotoğrafın tüm yönleriyle anlaşılabilmesi için diğer öğelerin de altının çizilmesine gerek duymaktadır.

Bu açıdan bakıldığında Osmanlı'dan günümüze uzanan ve her dönemin belediyecilik anlayışına etki eden bir takım iç ve dış koşullar yeniden yapılanma süreçlerini şekillendirmiştir. Günümüzde ise küresel değişim süreci, ekonomiden siyasete birçok alanda dönüşüm sürecinin başlamasına neden olmuştur. Dünyada hemen hemen her alanda yaşanan bu değişim süreci kamu alanındaki yönetim uygulamalarını da etkilemiştir. Kamu yönetimlerinin yeniden yapılanma eğilimi, Türkiye'deki belediyelerin geleneksel konumunu ve fonksiyonlarını değişimin baskısı altında bırakmıştır.

1980'lerden itibaren kamu yönetiminin yeniden yapılanması konusunda yaşanan gelişmelerin bu süreci hızlandırdığı söylenebilir. Kamu yönetiminin düşüncesinde ve

örgütlenmesinde değişime yol açan bu süreç refah devleti anlayışının iflası, pratik ve teorik alanda sorgulanan geleneksel kamu yönetimi düşüncesinin yetersizliği, sivil toplumun artan gücü, teknoloji alanında yaşanan gelişmeler, küreselleşme, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, toplumların beklentilerinin farklılaşması gibi birçok nedene bağlanabilmektedir.

Nitekim kamu yönetiminin işleyişi hakkında eski düşünceler dönemin şartları içerisinde ne denli fayda sağlamış olursa olsun artık yeni ihtiyaçlara cevap veremez duruma gelmiştir. Günümüzde yerelleşme, yönetişim ve yeni yönetim anlayışı gibi kavramlar uygulamaya konmuş, yönetimin çağdaş ilkeleri olarak kabul edilen verimlilik, etkinlik, saydamlık, hesap verebilirlik, sonuca odaklılık gibi bir takım prensipler benimsenmiştir. Böylece katılımcı, halka dönük bir yönetim anlayışı ile en az maliyetle ve daha çok sorumlulukla çalışan bir kamu yönetimi başlıca benimsenen amaç olmuştur.

Türkiye’de ise son yıllarda kamu yönetiminin bu çağdaş ilkelere uyumu noktasında sorgulanan içyapısı, gerek Avrupa Birliği, küreselleşme süreci gibi dış etkenlerle, gerekse de yönetimde hantallaşma ve verimsizlik gibi nedenlerle oluşan toplumsal beklentiler sebebiyle reform girişimlerine konu olmuştur. 1930 yılından beri uygulamada olan 1580 sayılı Kanunu’nu yerini 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun alması bu kapsamlı reform sürecinin en önemli düzenlemelerinden biridir.

Bu gelişmeler ışığında Türkiye’de 5393 sayılı Belediye Kanunu bağlamında gerçekleştirilen belediye reformu, kapsam ve içerik olarak geniş bir şekilde ele alınabilmesi ve söz konusu düzenlemelerle belediyelerdeki bu yeniden yapılanmanın arka planında yer alan çağdaş kamu yönetimi yaklaşımların ortaya konulabilmesi adına incelemeye değer olduğu düşünülmüştür.

### **Çalışmanın Amacı**

Türkiye’de belediyelerin vatandaşa en yakın ve en alt birimler olması nedeniyle halkın beklentilerine en iyi karşılık verecek kurumlar olarak görülmesi ve yerel demokrasinin sağlanması açısından gittikçe artan önemi, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen düzenlemelerin yerel demokrasiye katkıları ve belediye hizmetlerinin sunulması

noktasında hangi fikri altyapıya haiz olduğu üzerinde durulması gereken konular olarak belirlenmiştir.

Bu bağlamda ilk olarak Türkiye'deki belediyeçiliğın gelişim süreci irdelenmeye çalışılmış, günümüzün koşulları içerisinde belediyelerin kuruluş ve görevleri, organları, mali yapısı, teşkilat yapısı ve personeli, denetimi, diğerk kuruluşlarla ilişkileri ve katılım olanakları gibi alanlarında ne gibi değışikliklere gidildiğı noktasında ayrıntılı inceleme yapılmıştır. Böylece söz konusu düzenlemelerle belediyelerdeki bu yeniden yapılanmanın arka planında yer alan çağdaş kamu yönetimi yaklaşımları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

### **Çalışmanın Metodolojisi**

Çalışmanın birinci bölümünde Türk Belediyeçiliğının gelişim süreci içerisindeki uygulamaları ve bu uygulamaların hakim tonları, dönemin siyasal, sosyal ve ekonomik koşullarına vurgu yapılmak suretiyle değıerlendirmeye alınmıştır. Ayrıca 1980'den sonra yönetim anlayışındaki değışmelere paralel olarak ikinci bölüme dayanak teşkil edecek olan çeşitli kavramlara yer verilmiştir. Yerel yönetimlerin dayandığı değıerler ve yeniden yapılanma çerçevesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'na etki eden faktörler çalışmanın ikinci bölümde ele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen düzenlemeler çerçevesinde Türkiye'de belediye yönetimleri reform kapsamında ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Bu bağlamda zaman zaman geriye dönük olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu dönemindeki uygulamalara değıinilmiş ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile mukayesesi çağdaş yönetim ilkelerinin ve toplumsal beklentilerin düzeyi ile temellendirilmeye çalışılmıştır.

## **BÖLÜM 1: TÜRK BELEDİYECİLİĞİNİN GELİŞİM SÜRECİ**

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda bir yerel yönetim geleneğinin varlığından söz etmenin mümkün olmadığı hep vurgulanan bir husus olmuştur. Bununla birlikte bu hizmetleri gören bir takım yerel idari birimler olarak adlandıracağımız teşkilatlar bulunmaktadır.

Batılı anlamda bir belediye teşkilatının örgütlenmesi çeşitli iç ve dış koşulların etkisiyle Tanzimat yıllarında olmuştur. Tuzcuoğlu'nun da vurguladığı gibi, (2003:256), “Osmanlı kent alanını (ve bu açıdan değerlendirildiğinde kentin bu görünümüne etki eden yerel hizmetlerin görülüş şeklini) modernleştirme yönündeki kıyasıya ısrarın uyandırdığı sorunların ilk yanıtı, Tanzimat reformlarını gerektiren nedenlerde gizlidir”

Dolayısıyla Osmanlı Devlet'inde yerel yönetim yapılanması itibariyle belediyeçilik anlayışını Geleneksel Dönem ve Tanzimat Sonrası Dönem olarak ele almak, sonrasında ise Cumhuriyetin kuruluşu ile bugüne kadar olan süreci değerlendirmek yerinde olacaktır.

### **1.1. Geleneksel Dönem (1299–1839)**

Osmanlı Devleti'nin bu döneminde “belediye ile ilgili” veya klasik söylemle “beledi” olarak adlandırabileceğimiz ilgili hizmetler, bir taraftan devlet teşkilatı, diğer taraftan da yerel halkın kendi içerisinde oluşturduğu örgütlenmeler tarafından yerine getirilmiştir.

Yerel hizmetlerde dikkati çeken en önemli husus, hizmetlerin yürütülmesinde bu yerel örgütlenmelerden olan vakıfların, loncaların ve mahallelerin etkin olarak görev üstlenmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2004:149).

Öte yandan devlet teşkilatlanması içerisinde, İstanbul dışındaki diğer yerleşim birimlerinin merkezi yönetimin taşra teşkilatlanması içinde mütalaa edilmesi, Osmanlı devletinde, kent, kasaba ve diğer yerleşim birimlerinin ayrı bir hukuki varlığı ve tüzel kişiliği olmamasına ve geleneksel şehir hizmetlerinin merkezden atanan görevliler tarafından yerine getirilmesine sebebiyet vermiştir. Bu gelişmede geleneksel şehir

hizmetlerinin merkezi otoritenin iktidar alanına giren kamusal bir iş olduğu anlayışı etkili olmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2004:149).

Bu nedenlerdendir ki Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan Tanzimat'a kadar olan uzun bir dönemde çağdaş bir yerel yönetim olgusundan söz etmek pek mümkün olmamıştır. Bu çıkarım, böyle bir geleneği yaşatacak ve Avrupa'daki gibi yerleşmesi ve kurumsallaşmasını sağlayacak bir tarihsel sürecin yaşanmamış olması ile de izah edilebilir (Eryılmaz, 2007a:182).

Zira çağdaş bir yerel yönetim, “merkezi idareyle birlikte ve ona rağmen vardır” (Ortaylı, 2000:2). Bu dönemde Avrupa'daki gelişmelerin aksine olmayan bir “yerel” gücün Osmanlı Devleti'nin güçlü merkezi idari örgütlenmesi karşısında idari ve mali yönden özerklik talebi içine girmesi ve yerel yönetim denen bir hukuki varlığı ortaya çıkarması olanaksızdır.

Kaldı ki Osmanlı Devleti'nin adalet anlayışına dayalı sisteminde bu şekilde bir yönetime katılma sistemini içeren idari örgütlenmenin felsefi zeminini aramakta güçtür (Ortaylı, 2000:11; Eryılmaz, 2007a:183).

Böyle bir yönetim felsefesinin ve teşkilatlanmanın gereği olarak Osmanlı Devleti'nde taşra bölgelerine Sancakbeyi ve kadı gibi yöneticiler atanmışlardır. Şüphesiz bu gelişme köklerini, gerek İslam öncesi Türk'lerdeki merkezi idarenin bir güç olarak dayandığı, devletin işleyebilmesi için gerekli olan ve askeri bir disiplin içinde örgütlenen bürokrasi geleneğinden (Şahin, 2005:162), gerekse de İslam medeniyeti ve Osmanlı Devleti'nin kendisinden önceki devletlerin yönetim geleneğinden almaktadır. Ancak somut manada kadılık kurumu İslam medeniyetine özgü bir kurumdur ki, en gelişmiş haline Osmanlı Devleti'nde rastlanmaktadır.

### **1.1.1. Kadılık Müessesesi**

İslam medeniyetinde kadı, en genel anlamıyla, insanlar arasında meydana gelen hukuki uyuşmazlıkların çözüm yeri, kural ve kanunları uygulamakla yükümlü olan yargı merciidir.

Osmanlı Devleti'nde ise bilindiği gibi kuruluş yıllarında toprak kazanımları hızlı bir gelişme göstermiş ve bu süreç, ilk yıllarda fethedilen şehirlerde birtakım hizmetleri



yürütecek ve bu yerlerde merkezin temsilcisi konumunda bulunabilecek kadılık müessesesini yaygınlaştırmıştır. Bu dönemde şehir yönetiminin başındaki kişiler kadılar olmuşlardır.

Osman Gazi'nin Selçuklu yönetimine karşı bağımsızlığını ilan ettiğinde ilk tayin ettiği memur kadı ile subaşı, ilk koyduğu vergi de belediye ile ilgili pazar resmi olan "bac" dır (Eryılmaz, 2007a:184).

Böylece uzun bir dönem Osmanlı Devlet yönetiminde taşra yönetiminin temelini oluşturan bu kurum, Osmanlı Devleti'nde de önemli bir teşkilatlanma aracı olarak kullanılmış ve yönettiği kazanın beledi hizmet ve kontrolden doğan davalara ilişkin yargı mercii konumunda mahalli ve beledi konularda bir takım kurallar koyarak, adeta uygulamada kanun ve nizamların bıraktığı boşlukları doldurmuşlardır (Ortaylı, 1973:16).

Ancak, Osmanlı Devleti diğer müesseselerinde olduğu gibi kaza teşkilatında da kendisinden önceki İslam ve Türk devletlerinden geniş ölçüde yararlanmış olmakla birlikte, süreç içerisinde bu konuda kendine has bir sistem meydana getirmiş, zaman zaman çıkarılan ferman ve kanunnamelerle yenilikler ve düzenlemeler yapılmıştır.

Tanzimat'a kadar uzun bir süreç içerisinde, "eyalet", "sancak", "kaza" ve "köy" esasına dayanan Osmanlı'nın mülki taksimatında, eyaletler ve sancaklar daha çok askeri birimler olarak değerlendirilirken (Eryılmaz, 2007a:183), kaza teşkilatı ise Rumeli, Anadolu ve Mısır olmak üzere üç bölgeye ayrılmıştır. Rumeli'deki teşkilat ve kadılar Rumeli kazaskerlerinin, Anadolu ve Mısır'daki teşkilat ve kadılar Anadolu kazaskerlerinin idaresinde olmuş ve bu yapılanma kazaskerliğin taşra teşkilatını meydana getirmiştir. Bunun sonucu olarak kadıların Osmanlı devlet teşkilatındaki konumu, ilmiye sınıfına mensup ve taşrada kazaskerlerden sonra gelen birimler olması itibarıyla "yerel" olarak adlandırılabilir bir yapı içinde önem kazanmıştır.

Nitekim Osmanlı Devletinin kaza denenen yerleşim biriminde şer'i ve hukuki hükümleri uygulayan ve devlet emirlerini yerine getiren bir görevli sıfatıyla kadılık, Osmanlı devlet yönetiminde hukuki olduğu kadar idari bir memuriyet görevini de icra etmiştir (Vural, 2004:180). Zira kendisine bağlı kasaba ve köylerden oluşan kazanın başında

bulunan kadı, bu bölgede hem şer'i ve idari yargının başı, hem belediye başkanı, hem de merkezi yönetimin temsilcisidir (Eryılmaz, 2007a:183).

Öte yandan sultanın kazada hukuki yetkisini kullanan ve padişahın emir alan ve padişaha doğrudan arzlarında bulunan (ki bu yönüyle taşradaki reyanında sorunlarını merkeze ileten) yönü de onun uhdesinde toplanan görevlerdendir (Toraman, 2002:191).

Şüphesiz bu geniş görev alanı, Osmanlı Devleti'nin geleneksel döneminde şehrin yönetimine ilişkin fonksiyonların birbirinden ayrılmamış olmasından ileri gelmekteydi. Ancak tüm bu faaliyetleri tek başına yürütmemekteydi. Bu fonksiyonları yürüten kadının, subaşı, naib, imam, muhtesip ve mimarbaşı gibi yardımcıları ve bunlara ek olarak sayabileceğimiz çöplük subaşısı ve böcekbaşı gibi görevlileri de bulunmaktaydı. Bu yardımcılar, kadının mahalli hizmetlerin karşılanabilmesi için oluşturulan bir tür mahalli idare kadrosu olarak görev üstlenmekteydiler (Çelik, 1995:590).

Örneğin; subaşı, emniyet ve asayişten; çöplük subaşısı, şehrin genel temizliğinden; mimarbaşı, imar ve düzenleme çalışmalarından kadıya karşı sorumluydu (Çelik, 1995:590). Öte yandan bazı semtlerde kadının vekili olarak naip denilen görevliler vardı. mahallelerin yönetiminden ise imamlar sorumluydu.

Kadının bugünkü manada belediye hizmetleri olarak nitelendirilebilecek görevlerinde ise yardımcısı muhtesipti. Kökeni itibariyle, Hz. Ömer'in hilafeti döneminde teşkilatlı hale getirildiği söylenen "hisbe" (ihtisap) müessesesine dayandırılan (Kazıcı, 2006:11) ve iyiliklerin yapılmasını emretmek ve kötülüklerden vazgeçirmek amacını taşıyan bu örgütlenme biçimi sonraları değişik isimlerle bir çok İslam devletinde olduğu gibi Osmanlı devletinin idari örgütlenmesinde de yer almıştır.

Muhtesibin dini ve bir takım adli görevleri olmakla birlikte (Kazıcı, 2006:74), fiyat tespiti ve kontrolü, vergi toplama gibi ekonomik ve sosyal hayata ilişkin olan görevleri ağırlıktaydı ve bir çok belediye niteliğindeki hizmetleri icra etmekteydi.

Tüm bu yetkilere ve yardımcılara sahip bulunan kadıların ise başlıca yerel nitelikteki görevleri şunlardı (Çelik, 1995:590):

1. Mahallin dirlik ve düzenini temin etmek,

2. Ölçü ve tartı aletlerini kontrol etmek,
3. Gerekli imar ve düzenleme faaliyetlerini yürütmek,
4. İhtiyaç maddelerinin karaborsaya düşmesini önlemek,
5. Çevre temizliğini sağlamak,
6. Tenbih, tedbir ve yasaklar koymak,
7. Emir ve yasalara uymayanları cezalandırmak.

Bu nitelikleri ile kadılar, belirli sürelerle tayin edildikleri idari birimlerde, yürütmeye ilgili birçok görevi yerine getiren ve devletin doğrudan doğruya kendisi ile muhatap olduğu birer idareci olmalarının yanında, aynı zamanda kendisine karşı sorumlu muhtesip ile birlikte, çarşıpazarı, satılan malları, bu mallarda bulunması gereken vasıfları, fiyatları denetleyen, narh koyan ve bugün büyük ölçüde belediyeler tarafından ifa edilen birçok görevi yerine getiren bir mahalli yönetici görünümünde idi.

Ek olarak dile getirebileceğimiz diğer bir husus ise kadınların tüm bu görevleri yerine getirirken tutukları narh defterleri ve sicillerdir. Bunlar o dönemin yerel hizmetlerinin ne şekilde görüldüğü konusunda bilgi vermesi açısından önemli belgelerdir ve sicillerin bu açıdan gözden geçirilmesi konu üzerinde daha kesin bir bilgi sahibi olmamızı sağlayacaktır (Ortaylı, 1973:17).

Bu dönemde kadınların idaresi altında bulunan ve yukarıda ana hatları ile anlatmaya çalıştığımız şehirlerdeki bu uygulama İstanbul'un fethinden sonrada devam etmiştir. Ancak gerek kadılık kurumunun buldukları bölgedeki hâkimiyetleri açısından, gerekse de Türk Belediyecilik tarihinde önemli olan bir gelişme, 1826 yılında yapılan idari düzenleme ile İhtisap Nazırlığı'nın kuruluşudur. Böylece kadının emrinde çalışan muhtesibin görev ve yetkileri, taşradaki ihtisap müdürlüğüne devredilmiştir. Muhtesipliğin kadılık kurumundan koparak, zabıta ve vergi tahsili gibi işlemlerini ayrı bir teşkilatlanma içerisinde gerçekleştirmesi, kadının fonksiyonlarının azalması sonucunu doğurmuştur.

Bu süreç zaman içinde vakıflarla ilgili olarak Vakıf Nazırlığı'nın kurulması ile devam etmiş ve kadının vakıflar üzerindeki yetkileri de ortadan kalkmıştır. Neticede kadı,

yargıç ve noter yetkilerini elinde tutan güçsüz bir görevli haline gelmiştir (Çelik, 1995:591). Daha sonraları ise doğrudan doğruya şeyhülislamlığa bağlanarak eski gücünü tamamıyla yitirmiştir (Ortaylı, 1973:17).

Bu düzenleme, belediye teşkilatı kuruluncaya kadar devam etmiştir. Kısaca denilebilir ki, Osmanlı yerel yönetim kurumu, kadılıktan İhtisap Nezareti'ne ya da müdürlüğüne, oradan da şehremanetine doğru bir gelişme çizgisi izlemiştir (Eryılmaz, 2007a:185). Böylece Tanzimat dönemine kadar merkezi idare yanında bir mahalli idare görmek mümkün olmamıştır (Çelik, 1995:589) Şüphesiz burada dile getirilen yargı “batılı” manada bir mahalli idarenin varlığından söz edilmesinin mümkün olmadığıdır.

Kadılık kurumu bu şekilde bir gelişme çizgisi göstermişken, vakıf ve lonca teşkilatlarına da beledi hizmetlerde önem taşıması açısından değinmekte yarar vardır. Konumuzun başında da değindiğimiz üzere “beledi” olarak adlandırabileceğimiz ilgili hizmetlerde devlet teşkilatlanmasının yanında yerel halkın bu konudaki desteği iki kurumda somutlaşmıştır. Bunlardan birincisi loncalar ve ikincisi de vakıflardır.

### **1.1.2. Vakıflar**

Bu dönemde yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde bir diğer önemli birim vakıflar olmuştur. Birçok toplumsal nitelikteki hizmetler vakıflar eliyle yürütülmüştür. Bunda kamu yararı düşüncesi hakim olduğu kadar, belli bir inanç sistemine dayanan davranış kalıbının da etkisi olduğu kuşkusuzdur. Şüphesiz ölüm sonrasında da sevap kaynağı olan sadaka-i cariye (sürekli hayır, sadaka) olarak adlandırılan vakıf müessesesini teşvik eden İslam kültürü bu davranış kalıbına hakim olan en önemli unsurdur.

Kuruluşu açısından vakıf, servetini vakfeden kişinin bu servetin miktarını, kullanım amaçlarını ve kullanım şeklini gösteren bir Vakfiye düzenleyerek bunu şahitler huzurunda imzalaması ve bu belgenin mahallin kadısına onaylatılmasıyla suretiyle teşekkül etmekteydi (Ersoy, 2003:137).

Fonksiyonu itibariyle ise vakıf, vakfeden tarafından, Allah'ın hoşnutluğunu kazanmak amacı doğrultusunda, belli bazı toplumsal nitelikli hizmetlerin yerine getirilmesi amacını taşımaktadır (Çelik, 1995:589).

İslam kültürünün etkisiyle, bu anlayışın Selçuklu ve Osmanlı toplumuna tezahürü, kişinin sahip olduğu mal varlığı üzerinde toplumunda bir hakkı olduğu inancının hakim olmasına yol açmıştır (Eryılmaz, 2007a:186). Varlıklı kimseler (ki zenginliğin kaynağını o dönemde devlet memurluğu olduğu için bu kimseler çoğunlukla padişahlar veya diğer kamu görevlileridir) vakıf eseri yapmak yoluyla bunları bireysel mülkiyetten çıkarmış toplumun hizmetine sunmuştur. Böylece vakıf eserleri bir takım hizmetlerin görülmesinde artan sayıları itibariyle önemli bir işlev görmüştür.

Ancak vakıfların Osmanlı toplumunda yaygın bir kamu hizmeti aracı olarak kullanılmasının altında yatan neden belli bir inanç sistemi ile açıklanabilse de, Osmanlı toplumunda yaygın bir hizmet aracı olarak vakıfların kullanılmasının esasen salt bu nedene bağlanamayacağını belirtmekte yarar vardır.

Zira vakıfların kuruluş gayelerinden biride zengin kamu görevlilerinin öldükten sonra aşırı servetlerinin devlet tarafından müsadere edilmesine karşı bir hile-i şer'iyye olmasıdır (Vural, 2004:182). Böylece bu kişiler, topraklarının devlet müdahalesine maruz kalmasını ve parçalanmasını önlemek amacıyla servetlerini vakfetme yolunu tercih etmişlerdir.

Ancak, vakıfların müsadereeden kurtulmak için tesis edildiği görüşü hadım ağaları gibi nesilleri olmayan kişilerin yaptığı vakıfları açıklamakta yetersiz olduğunu da vurgulamak gerekir (Tabakoğlu, 1998:206).

Vakıf müesseseleri sosyal güvenlik ile alakalı olduğu kadar (Tabakoğlu, 1998:202), sunduğu hizmetler açısından sağlık ve sosyal yardım hizmetleri, eğitim ve öğretim hizmetleri, kültürel ve sportif hizmetler, bayındırlık ve altyapı gibi başlıca hizmetleri yürütmekteydiler (Eş, 1998:237).

Şehrin aydınlatılması ve temiz su ihtiyacının karşılanması gibi hizmetler de bu dönemde vakıflarca yerine getirilmiştir. Söz konusu kamu hizmeti niteliğindeki hizmetlerin finansmanı ise vakfedilen malların gelirlerinden ve vakıf arazilerinin reayasından toplanan vergilerden sağlanmıştır. Ayrıca vakıflara tanınan bazı vergi muafiyetleri de vardır (Vural, 2004:182).

Şehir dahilindeki beledi hizmetlerin önemli bir bölümü vakıflar tarafından yerine getirilirken, devlet sadece vakıf hizmetlerini denetlemeye yönelik faaliyet yürütmüştür

(Ulusoy ve Akdemir, 2004:150). Bu denetleme kadının gözetimi ve denetimi altındadır. Ancak vakıfların müteveli heyetleri eliyle bağımsız olarak çalıştığını da vurgulamak gerekir (Çelik, 1995:589).

1826 yılına gelindiğinde ise Evkaf nezareti kurulmuş ve bu kurum tarafından vakıf malları idare edilmiştir. Böylece daha önce vurgulandığı gibi kadının vakıf malları üzerindeki yönetimi ortadan kalkmıştır.

Tabakoğlu'na göre (1998:202), İslam'ın sosyal ve iktisadi sistemi vakıfların gösterdiği gelişmenin temel sebebidir. Lüks ve israf yasakları, harcanabilir gelirleri vakıflar yoluyla, toplumun refahının artmasına yöneltmiştir. Gerçektende bakıldığında XVI. yüzyıl başlarında, Osmanlı ekonomisinde toprakların %20'si vakıf sistemi içerisindeydi (Tabakoğlu, 1998:203).

Kısacası Türk vakıfları, hemen hemen bütün sosyal yardım işlerini kapsamış, sahip bulunduğu özellikler, belediye kuruluşu gibi değerlendirilmesine yol açmıştır. Hangi amaçla kurulmuş olursa olsun bu vakıflar yoluyla bir takım kentsel hizmetler görülmüştür (Toprak, 2001:53).

### **1.1.3. Lonca Teşkilatı**

Loncalar, idari ve zanaat hizmetlerinin yoğun olduğu kent merkezlerinde üretim, tüketim ve piyasa kavramlarının kontrolünü elinde tutan meslek kuruluşlarıdır (Çelik, 1995:589). Bu teşkilatlanmanın da, vakıflar gibi bir fikri altyapısı vardır (fütüvvet, ahilik gibi). Ancak bunun üzerinde durmaktan ziyade lonca teşkilatının nasıl çalıştığına ve neden “yerel” bir niteliğe sahip olduklarına bakmakta yarar vardır.

Loncalar hiyerarşik yapıda örgütlenmiş birer esnaf birlikleriydiler. Başlıca görevleri, üyelerinin mesleki faaliyetlerini düzenlemek (kalite kontrolü-fiyatların saptanması vs...) ve lonca şeyhleri vasıtasıyla merkezi idare ile halk arasında aracılık rolü yapmaktı (Vural, 2004:183). Dolayısıyla hem kendi teşkilatlanmalarının gereği olarak üyeleri arasında düzeni temin etmek hem de merkezi idarenin taşra birimi olarak görev yapmaktaydılar.

Peki yerel hizmetlerin görülmesinde loncalar ne tür işlevler görmekteydi? İç teşkilatlanmaları nasıldı? Merkezle halk arasında aracı kurum olmalarına rağmen

neden bugünkü manada sivil toplum kuruluşları olarak görülmekteydi? Şüphesiz bu sorulara verilecek yanıtlar loncaların ne gibi faaliyetlerde bulunduğuna bakmakla mümkün olacaktır.

Öncelikle Lonca üyeleri (usta-kalfa ve çırak) gelirlerinin bir bölümünü oluşturdukları bir Fon'da toplarlardı. Bu Fon (Avarız Sandığı), çarşının bakımı, onarımı, temizliği işlerinde kullanılıyordu. Böylece her loncanın kendi işyerlerinin tertip ve düzeninden sorumluluğu vardı. Her loncanın yerel nitelikteki bu tür hizmetlerini lonca adına takip eden loncanın görevlendirdiği Kethüda bulunurdu. Tüm bunların üzerinde ise kentin ileri gelenlerini (ayan) de temsil eden bir Şehir Kethüdası bulunurdu ve bu Şehir Kethüdarları devletçe atanırdı (Çelik, 1995:589). Sivil toplum kuruluşu olarak nitelendirilmelerinin nedeni ise kanımızca bu teşkilatların, üyelerinin mesleki faaliyetlerini düzenlerken halkın menfaatlerini (müşteri haklarını) göz önünde tutmalarından ileri gelmektedir. Dolayısıyla loncaların bu açıdan aldığı önlemlere bakmakta yarar vardır (Özbilgen, 2003:353) :

1. Üretimde uygulanacak kuralları belirlemek ve geçerli kılmak,
2. Hammadde temin ve dağıtımını adalet üzerine yapmak,
3. Terk-i edeb edenleri tenbih ve te'dib etmek (cezalandırmak),
4. Hamdest (esnaflık ruhsatı almamış) olanların mutadınca (alışılmış şekilde) haklarından gelmek.

Loncalar tarafından verilen disiplini sağlayıcı cezalar ise şöyle sıralanabilir (Özbilgen, 2003:353):

1. Öğüt verme: Esnaf ahlakına aykırı davranışlarda bulunanların çağrılarak nasihatte bulunulması.
2. Cereme (cerime): Satış veya mübadelelerinde usule aykırı davrananlar, ayıplı mal satanlar, haksız kazancı nakden veya aynen iade etmenin yanında, ikramlar yaparak masrafa girip bir nevi maddi tazminat sayılabilecek "cereme" öderlerdi.

3. Dükkan kapatma: Geleneklere aykırı davranmakta ısrar ederek tekrar edenler, bilerek ayıplı mal satanlar lonca kararı ile teamülen 3 günü geçmeyen dükkan kapama cezasına maruz kalırdı.
4. Dayak cezası: Uygulanmasından ziyade korkutucu nitelikte olduğu, örgütlerin kethüda odalarının duvarlarına asılı falaka değneklerinin bulundurulmasından anlaşılmaktadır.
5. Sosyal ve ekonomik dışlama: Islah olmayanlara uygulanan en ağır cezalardan biridir. Haklardan mahrum etmekle beraber, esnaf sandıklarından faydalandırılmaması, lonca dışı imiş gibi muamele görmesidir. Bu cezalandırma islah olmayan ve kusur suçunda ısrarlı olan esnafa uygulanırdı.
6. Esnaf teşkilatından çıkarma: Hile ve geleneklere uymamayı adet haline getirenlere, hırsızlık, namusa göz koyma ve adam öldürme gibi ağır suç işleyenler loncadan kovulurdu.

Yukarıda sıralanan bu tür ilke ve yaptırımlar bir nevi o günün tüketici haklarının korunmasına yönelik uygulamalardır. Ayrıca bu tür bir oluşumun gönüllülük esasına dayanması ve bu örgütlerin kuruluşunda ve dağıtılmasında devletin bir müdahalesi olmaması sivil yönlerini güçlendiren unsurlardır (Ersoy, 2003:135).

Kısaca, Osmanlı Devleti'nde bugünkü anlamda belediye hizmetleri olarak nitelendirebileceğimiz hizmetler, başta kadılık olmak üzere, esnaf kuruluşları ve vakıflar tarafından yürütülmeye çalışılmıştır. Ancak yerel yönetimlerde bir kurumsallaşma söz konusu değildir (Sunay, 2008:42).

Ayrı bütçesi, görevlileri ve organları olan belediye yönetimi, batılılaşma döneminin başlangıcı olarak kabul edilen Tanzimat'tan sonra yönetim sistemimize girmiştir (Eryılmaz, 2007a:186).

## **1.2. Batılılaşma ve I.Dünya Savaşı Dönemi (1839-1923)**

3 Kasım 1839 Gülhane Hatt-ı Humayun'un ilanı ile başlayan ve 1876 yılına kadar uzanan Tanzimat, geleneksel örgütlenmelerin "tanzim" edildiği, batılılaşma yönündeki reformların olduğu, Avrupa'nın üstünlüğünü esas alan bir değişmeyi ifade eden bir



dönem olmuştur (Eryılmaz, 2006:92). Yeniden yapılanma amacı devlet yönetimine egemen olmaya başlayan ana fikir olarak ortaya çıkmıştır (Yaşamış, 2001:11).

Bu dönemde, modern anlamda belediye teşkilatlarının kurulmasına yönelik önemli adımlar atılmıştır. Bu açıdan somut anlamda batıda benzerlerine rastlanan belediye teşkilatlarının kurulmasına yönelik ciddi bir gayret olduğu söylenebilir. Ancak dönemin bazı yerel hizmetlerinin belediye teşkilatlarınca görülmesi, bir takım gerekliliklere ve dönemin etki eden koşullarına göre bir seyir izlemiştir. Dolayısıyla, öncelikle böyle bir teşkilatlanmayı gerekli kılan iç ve dış koşulların etki eden gelişmelerine bakmakta yarar vardır.

Osmanlı Devletinin bu döneminde yönetimin önemli kademelerinde çoğu batıda eğitim görmüş yeni bir bürokratik çehre vardır ve bu bürokratik yapı eski dönemlere göre daha etkin konumdadır. Bu bağlamda, Osmanlı Devleti'nde ki bu bürokratların bu dönemde batıda gördükleri belediye teşkilatlanmalarının benzerlerini Osmanlı topraklarında görmek istemeleri, bu yönde bir çabayı da beraberinde getirmiştir.

Ancak burada önemli bir noktanın da altını çizmek gerekir. Dönemin bürokratları, yerel yönetimlerin batıdaki benzerleri gibi özerk yapılı bir teşkilatlanmaya sahip olması ve bu manada kendi mali kaynaklarına sahip olması arzusundan çok, modern ve düzenli şehirlere kavuşmak amacını taşımaktadırlar (Kalabalık, 2005:53).

Ancak bunun yanında vergilerin düzenli toplanması, hizmetlerin iyi görülmesi, asayişin ve ekonomik gücün gelişip yerleşmesi de istenmektedir (Sunay, 2008:38). Bu nedenle idari yönü ağır basan, merkezin yakın denetim ve kontrolünde bir yerel yönetim modelinin amaç olarak benimsendiği söylenebilir (Eryılmaz, 1995:340). Gerçektende ilk belediyeçilik alanında denemelerin olduğu dönemlerde böyle bir arzunun tezahürlerini görmek mümkündür. Zira ilk belediyeçilik girişimlerinde merkezi yönetim ağırlıklı bir unsur olarak varlığını korumaktadır.

Öte yandan batıdaki bu modern şehir görünümünün, Osmanlı şehirlerinde de uygulama alanı bulması sadece bürokratların bu yöndeki isteklerine bağlanamaz. Bu dönemde toplumsal gelişmelerinde etkisiyle büyüyen şehirler eskisine göre ciddi sorunlarla da karşı karşıyadır. Şehirlerde ki temizlik, aydınlatma, kaldırım ve kanalizasyon gibi temel ihtiyaçların karşılanması ve bu ihtiyaçları gereği gibi

karşılacak uygun yapılanmaların ortaya çıkarılması sorunu, yerel yönetimlerin ortaya çıkarılmasındaki temel amaçlardan biri olmuştur (Eryılmaz, 1995;140).

İç koşullar bu durumda böyle bir yapılanmanın gerekliliğini gösterirken, batılı ülkelerinde bir takım talepleri görmezden gelinememektedir. Zira Osmanlı Devleti bu dönemde Kırım Savaşı'nda Ruslara karşı batının ciddi desteğini almıştır. 1856 Islahat Fermanı'nın çıkarılış nedenleri arasında herhalde bu verilen desteğin önemi gözardı edilememektedir. Zira bu Ferman birçok yönden batılı devletlerin isteklerine paralel şekilde bir takım haklar getirmiştir. Bu hakların konumuz açısından en önemli olanı azınlıklara önemli güvencelerin sağlanmasıdır. Bu gelişmeye uygun olarak bu döneme rastlayan ilk batı tarzı belediyenin İstanbul'un müslüman olmayan halkının çoğunlukta olduğu bir bölgesinde (Beyoğlu-Galata) kurulmuş olması önemlidir.

Tüm bu gelişmelerin ötesinde batılı devletler, ekonomik ilişki içinde buldukları ve batı kaynaklı ürünlerin dışalımına dayalı bir ticarete söz konusu olan Osmanlı kıyı kentlerinde, bu ekonomik ve sosyal hayata uygunluk sağlayacak bir teşkilatlanma içine girilmesini de istemektedirler. Bu açıdan batılı devletlerin isteklerinin sadece siyasi yönü değil, aynı zamanda işlevsel olarak değişen bu kıyı kentlerinin geleneksel örgütlenmelerinin ihtiyaçlarını karşılayamamasından kaynaklanan ekonomik yönde bulunmaktadır (Göymen, 1997;15). Bu haliyle batılı ülkelerin istekleri doğrultusunda şekillenen bir yerel yönetim yapısı, bizzat dönemin bürokratları tarafından da desteklenmiştir.

Ancak her ne kadar yerel yönetim alanında bu yenileşme çabaları merkezin batının isteklerine karşı bir "savunma modernizasyonu" olarak algılansa da, aynı zamanda da bizzat merkezin güçlendirilme amacının da bulunduğu gözden kaçırılmamalıdır. Nitekim yerel yönetimler bu dönemde merkezi hükümetin işlerini yerel planda yürütecek yeni bir yönetim aracı olarak algılanagelmiştir (Heper, 1974;15).

Öte yandan tüm bunlardan bağımsız olarak Osmanlı toplumsal yapısındaki katmanlaşmada ve kentlerin fiziksel yapısında meydana gelen dönüşümler kentlerin işlevsel yapısını değiştirmiş ve Devletin işlerinin artık konaklarda değil, uzmanlaşmış resmi binalarda görülmesi zorunluluğu doğmuştur. Bu da kuşkusuz yeni bir teşkilatlanmayı zorunlu kılmıştır (Tekeli, 1983;6)

Böylece gerek batıların bir takım istek ve talepleri doğrultusunda, gerekse de göreceli olarak diğerinden bağımsız yeni yerel merkezler oluşturma düşüncesi ve bu yönde bir takım zorunlulukları içeren gelişmeler, 16 Ağustos 1854 tarihinde batılı anlamda ilk belediye örneğini oluşturan İstanbul Şehremaneti'nin kurulması ile sonuçlanmıştır. Böylece daha önce 1826 yılında yapılan düzenleme ile aynı fonksiyonu üstlenen ve pekte başarılı olamayan İhtisap Nezareti'de yerini Şehremanetine bırakmıştır.

### **1.2.1. İstanbul Şehremaneti ve Altıncı Daire-i Belediye**

İstanbul Şehremaneti batılı anlamda ilk belediye örneğini oluşturması açısından Türk belediyeçilik tarihi açısından son derece önemlidir. Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye örgütün görev ve statüsünü 13 Haziran 1854 tarihli bir nizamname ile düzenlenmiştir. Burada Şehremanetin Meclis-i Vala'ya bağlı olduğu belirtilmektedir (Ortaylı, 2000;133). Merkeze bağlı olarak çalışan böyle bir örgütlenme dönemin idari merkeziyetçilik anlayışından kaynaklanmaktadır. İlginçtir ki yerel yönetimlerin bizdeki gelişimi batıdaki aksine böyle bir merkeziyetçi dönemde tezahür etmiştir.

Örgütsel yapısı itibariyle Şehremanetin başında Bab-ı Ali tarafından seçilen ve padişahın onayı ile atanan, Meclis-i Vala'nın tabii üyesi sıfatıyla Şehremini bulunmaktadır. Şehremaneti Meclisi ise örgütün karar organıdır ve Şehremini ve iki yardımcısı ile on beş kişiden oluşmaktadır.

Genel olarak bakıldığında İstanbul Şehremanetine bu dönemde birçok görevler verildiği görülmektedir. Ancak bu beledi yetkiler aynı zamanda merkezin onayına tabiidir. Öyle ki bu bürokratik yapı, örgütü daha baştan işleyemez duruma getirmiş buna birde mali kaynakların yetersizliği eklenince kendisinden beklenen görevleri teftişten öteye icra edememiştir (Ortaylı, 2000;139). Uygulamada ise yeni belediyenin birçok alanda geleneksel belediye anlayışından da kurtulamadığı görülmektedir (Ortaylı, 1973:17).

Böylece örgütün kendi bağımsız gelir kaynaklarına sahip olamaması, kendisinin bizzat merkezin bir kurumu olarak görülmesinin yanında merkezi bir takım kurumlarla ilişkilendirilmesi, İhtisap Müessesesinin bir devamı olarak görülerek geleneksel uygulamaların devam ettirilmesi gibi nedenlerle Tanzimat döneminin kurumlarından

bir olan Şehremanetinin kendisinden beklenen işlevi yerine getiremediği söylenebilir. Zaten de meclis kurulduğu tarihten üç yıl sonra lağvedilecektir.

Ancak bu gelişmeden önce Şehremaneti'nin Avrupa standartlarında çalışmasını sağlamak ve belediye örgütünün yeniden yapılandırılması kapsamında projeler sunmak amacıyla çalışmalar yürütmek üzere 9 Mayıs 1855 tarihinde Padişah'ın yazılı izni ile bir İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur.

İntizam-ı Şehir Komisyonu 1857 yılına kadar çalışmalarına devam etmiş ve bir takım öneriler getirmiştir. Kanalizasyon ve suyollarının yapılması, sokakların temizliğinin sağlanması ve aydınlatılması, sokakların mümkün olduğu kadar genişletilmesi düzgün işleyen bir muhasebe bürosunun gerektiği gibi.....(Vural, 2004:188; Ortaylı, 2000: 141).

Ancak bunlardan en önemlisi Bab-ı Ali'ye sunmuş olduğu Nizamname-i Umumi'dir. Bu tüzük Padişah tarafından da onaylanmış ve böylece İstanbul'un on dört daireye ayrılması ve her birinde ayrı bir belediye dairesi kurulması öngörülmüştür. Ancak bu on dört belediyenin kurulması çeşitli sebeplerle olanaklı olmadığından başlangıçta örnek teşkil edecek bir belediye kurulmasına karar verilmiştir.

Böylece azınlıkların çoğunlukta bulunduğu bir semt olan Galata ve Beyoğlu'nda 1858 yılında Altıncı Daire-i Belediye oluşturulmuştur. Yaşam tarzı ile farklılaşan, yabancı banka, okul ve elçiliklerin bulunduğu, paranın ve refahın olduğu bir semt olan Galata – Beyoğlu, bu yönüyle batıdaki şehirlerin küçük bir örneğini oluşturmaktadır. Buradan başlanması ise hem batı tarzı belediye örgütlenmesinin bu bölgede istenmesi hem de burada oturanların daha önce beledi hizmetlerden anlayan kişiler olması ve ticarethanelerin olduğu bir semt olarak yapılacak olan harcamalarda belli gelir düzeyine sahip bu bölge insanların vergilerin ödenmesinde güçlük çıkarmayacağı düşüncesinden kaynaklanmaktadır (Ortaylı, 2000:143).

Bu nedenlerle örnek olarak seçilen bu bölge her yönüyle bir batı tarzı belediyeçilik örneğinin Osmanlı topraklarında işlerliğini göstermeyi amaç edinmiştir. Nitekim bu belediyenin Altıncı Daire-i Belediye olarak adlandırılması da Fransa kaynaklıdır. Belediyenin isminin ilham kaynağı ise bu nedenle Paris'in en seçkin semti olan Altıncı Bölgedir.

Aslında Nizamname-i Umumi ile İstanbul'a özgü bir yönetim yapısı tarihsel açıdan bir ilk oluşturmamaktadır. Zira İstanbul eskiden de farklı bir yönetim yapısına sahiptir. Dersaadet, bilad-ı selase denilen Üsküdar, Galata ve Eyüp İstanbul'un dört farklı merkezlerini oluşturmaktadır. Dersaadet bölgesini yöneten kadı ise doğrudan sadaret makamlarıyla haberleşmesi nedeniyle diğerlerinden üstündür. Dolayısıyla İstanbul'da yerinden yönetime ağırlık veren bir yönetim biçimi daha önceleri de mevcuttur (Eryılmaz, 1995:187).

Ancak Altıncı Daire-i Belediye teşkilatlanması ve yetkileri sebebiyle diğer geleneksel kurumlardan farklıdır. Her ne kadar başkan ve meclis üyeleri seçimle değil atama ile görev başına gelseler de, örnek olarak alınan geleneksel teşkilatlanmalar değil batı olmuştur.

27 Ocak 1958'de Altıncı Daire-i Belediye'nin görevlerini belirleyen bir nizamname çıkarılmış ve doğrudan merkeze bağlı ancak belli ölçüde serbestliği olan bir devlet ofisi gibi çalışması öngörülmüştür (Ortaylı, 2000:147).

Diğer bir özelliği itibariyle, Altıncı Daire-i Belediye, hizmetlerin yerine getirilmesi için merkezden aktarılan kaynakların yanı sıra, gelir tahsil edebilen ilk mahalli idare birimidir. Altıncı Daire'nin masrafları bölgedeki hane ve dükkânlardan toplanan aydınlatma ve temizlik resmi, bina tamir ve ruhsat harcı ile yüzde 2'ye ulaşan emlak vergisiyle karşılanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2004:154).

Görüldüğü üzere modern anlamda bir belediye sisteminin oluşturulmasına yönelik atılan adımlar çerçevesinde Altıncı Daire-i Belediye teşkilatlanması batı tarzı belediye teşkilatlanmalarının Osmanlı'daki deneyimini oluşturmuştur. Böylece tarihsel süreç içerisinde bu belediye teşkilatlanmasının yaygınlaştırılması başlıca benimsenen amaç olmuştur.

### **1.2.2. Belediye Teşkilatının Yaygınlaştırılması ve Taşrada Belediye Yönetimi**

Tanzimat ile başlayan belediyeçilik alanındaki gelişmeler Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulması ile yeni gelişmeleri de beraberinde getirmiştir. Bu tarihten sonra Altıncı Daire-i Belediye örneğinin tüm İstanbul'a yaygınlaştırılması düşünülmüştür.

İstanbul'da Altıncı Daire uygulaması örnek alınarak 1868 tarihinde Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi yayınlanmıştır. Nizamname ile Şehremaneti yeniden yapılandırılmış ve İstanbul'un 14 belediye dairesine ayrılması kararlaştırılmıştır.. Ancak daha önceki uygulamalarda da görüldüğü üzere bu dairelerin örgütlenmeleri tamamlanamamıştır. Öngörülen ondört belediyeden ancak Adalar, Yeniköy, Tarabya ve Beykoz olmak üzere dört belediyenin kuruluşu tamamlanabilmiştir (Eryılmaz, 2007a:188).

Kısacası tüm bu gayretlere rağmen İstanbul'un bütün semtlerinde belediye örgütü kurulamamıştır. Bundan sonraki gelişmeler ise I.Meşrutiyet dönemi bağlamında olmuştur. I.Meşrutiyet hareketi ilk yazılı 1876 Anayasa'sını getirerek bu Anayasada belirtildiği üzere belediyelerin özel bir kanunla düzenleneceğini ifade etmiştir. Bu kanun Osmanlı Parlamentosunun ilk kabul ettiği kanun olan 1877 yılındaki "Dersaadet Belediye Kanunu" dur. Bu kanuna göre ise İstanbul yirmi daireye ayrılmış ve Altıncı Daire-i Belediye'nin ayrıcalıkları ortadan kaldırılmıştır.

Bu kanuna göre belediyeler belediye reisi, belediye meclisi ve belediye cemiyeti olarak üç organa sahiptir. Belediye cemiyeti diğer iki organın müştereken toplantısı ile yedek üyelerden oluşmaktadır. Merkezi idare belediye reisini meclis üyeleri arasından seçmektedir. Örgütün klasik belediye görevleri dışında nüfus sayımı, emlak yazımı gibi bugün merkezi idarece görülen görevleri de vardır (Çelik, 1995:592). 1878 yılında uygulamada görülen aksaklıklar nedeniyle yirmi dairenin yerine on belediye dairesinde karar kılınmış ve bu uygulama, bazı değişikliklerle II. Meşrutiyet'in ilanına kadar devam etmiştir (Eryılmaz, 2006:210).

İkinci Meşrutiyet döneminde ise "Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkati" ile İstanbul'da belediye teşkilatı yeniden düzenlenmiştir. Örneğin şehremini meclisinin yerine "encümen" organı getirilmiş, belediye daireleri kaldırılarak yerine belediye şubeleri oluşturulmuştur (Dönmez, 1995:170). 1877 yılındaki "Dersaadet Belediye Kanunu" ve oluşturulan bu yapı çeşitli değişikliklerle 1930 yılına kadar uygulanmıştır.

Yukarıda belirtilen bu tarihsel süreç başkent İstanbul açısından belediye yönetiminin gelişimini anlatmaktadır. Şüphesiz İstanbul'daki bu belediyecilik girişimleri Osmanlının bu alandaki ilk deneyimlerini oluşturması açısından önemlidir. İstanbul bu

açından bir örnek teşkil etmekte, batı tarzı belediye yönetimlerinin Osmanlı topraklarında uygulanabilirliğinin nüvesini oluşturmaktadır. Oysaki taşradaki yapı 1870 yılına kadar geleneksel örgütlenmeler içerisinde olmuştur.

İstanbul dışındaki yerleşim merkezlerine yönelik batı tarzı belediye teşkilatlanmalarının kuruluşu 1870 yılına kadar söz konusu olmamıştır. Bu konudaki ilk düzenleme 22 Ocak 1871 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi”dir. Bu nizamname ile taşradaki belediyelerin yasal temeli atılmış olmaktadır (Eryılmaz, 2006:212).

Genel olarak bakıldığında taşradaki belediye yönetimlerinin yasal temelini oluşturan bu nizamname ile vilayet, sancak ve kazaların merkezlerinde belediye işleri ile ilgili belediye meclislerinin oluşturulması öngörülmüştür. Bu meclise verilen yetkiler ise 1868 tarihinde Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile Şehremanetine verilen yetkilerle paraleldir. Ancak öngörülen bu yapı çoğu yerde oluşturulamamış ve uygulamada başarı gösterememiştir. 1875 yılında ise “Nahiyeler Nizamnamesi” ile kasaba ve köylerde belediye teşkilatı kurulması istenmiş ancak bu da bir temenniden öteye gidememiştir.

1877 yılına gelindiğinde ise “Dersaadet Belediye Kanunu” ile birlikte “Vilayetler Belediye Kanunu” nun yürürlüğe girmesi Şehremanetinde olduğu gibi İstanbul dışında da 1930 yılına kadar uygulanacak bir yapı getirilmektedir. “Vilayetler Belediye Kanunu” bu yapının İstanbul dışındaki teşkilatlanmasının yasal temelini oluşturmaktadır. Seçimle iş başına gelen ve üyelerinin sayısı nüfusa paralel olarak 6-12 arası değişen bir belediye meclisi ve bu belediye meclisinin üyeleri arasından hükümetin atadığı bir belediye başkanı ile belediyelere tüzel kişilik kazandırılmış ve yeni yetkiler verilmiştir.

Özellikle 1877 Belediye Kanunu ilk defa tek dereceli seçim getirmekte ve bunun gizli oy açık tasnif esasına dayandığını belirtmekte idi. Şüphesiz bu düzenleme Türk belediyecilik tarihi açısından önemli bir gelişme olmuştur. Diğer yandan adı geçen kanun belediye mallarının idaresinde belediyelere istimlak yetkisi vermekte ve belediyelere nüfus sayımı gibi yeni görevlerde yüklemektedir. (Ortaylı, 2000:190). Ancak mali yapının belediye gelirleri noktasındaki güçsüzlüğü süregelen bir sorun olmuştur.

### 1.3. Cumhuriyet Dönemi

#### 1.3.1. Kuruluş Yılları ve Ankara Şehremaneti (1923–1930)

Bu dönem bilindiği gibi yeni devletin temellerinin atıldığı bir dönemdir. Kurtuluş Savaşı sonrasında Türkiye, Osmanlı Devleti'nde 389 belediye devralmıştır (Çelik, 1995:593). Cumhuriyete intikal eden bu belediyelerin 20 tanesinde düzenli içme suyu, 4 tanesinde elektrik tesisatı, 17 tanesinde mezbaha, 7 tanesinde spor alanı, 29'unda park ve bahçe,90 tanesinde de düzenli pazaryeri saptanabilmiştir (Bostanoğlu, 1990:79). Dolayısıyla düzenli bir alt yapının varlığından bu dönemin belediyeleri açısından söz etmek mümkün değildir.

24 Nisan 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununda lafzı olarak mahalli idarelerden bahsedilmiştir (m.10-23). Ancak cumhuriyetin kuruluş yılları olan bu dönemde Göymene göre (1999:68) , savaşın yol açtığı yıkım ve bulaşıcı hastalıkların boyutları; sermaye birikimi ve yerli girişimciliğin olmayışı ve siyasi sistemi sağlamlaştırma gereksinimi merkeziyetçilik geleneğini daha da kuvvetlendirmiştir.

Ancak yerel demokrasiye katkı anlamında bir “yerelleşme” çabasının bilinçli bir uygulamasından söz edilemese de, dönemin yerel yönetim uygulamalarına örnek teşkil edecek çabaların var olduğu muhakkaktır. Nitekim bu yıllarda kanun ve mevzuatlardaki çalışmalar ve yeni başkent Ankara'nın imarı kapsamındaki çalışmalar bu çabaların bir göstergesidir.

Bu dönemde Ankara, Türkiye'nin başkenti olmuş, 1924 tarihli ve 417 sayılı kanunla da şehrin adı “Ankara Şehremanetine” çevrilmiştir. Bu düzenleme ile Cumhuriyet yönetimi de, başkent belediye yönetiminin diğer belediyelerden ayrılması ve ayrı kanunla düzenlenmesi prensibine devam etmiştir. Yeni başkent Ankara, böylece kentsel politikaların geliştirildiği belediyeçilik uygulamalarının da öncü girişimlerine tanık olmuştur.

Ankara bu kanunla özel bir yönetim biçimine kavuşmuştur. Kanuna göre, Ankara İçişleri Bakanlığı'nca atanan bir şehreminin yönetiminde bir encümeni emanet ile 24 üyeli Cemiyeti Umumiye-i Belediye'den oluşacak ve bütçe bu cemiyet tarafından yapılacak ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kesinleşecektir. Zabıta hizmetlerini



polisler yürütecek ve devlet tarafından atanan memurların maaşları İçişleri Bakanlığı, diğerlerini ise Şehremaneti ödeyecektir (Dönmez, 1995:171).

Ankara deneyi Cumhuriyet Türkiye'sinde önemli bir yere sahip olmuştur. Burada elde edilen deneyim 1580 sayılı Belediye Kanunu'na veri teşkil etmiştir (Çelik, 1995:593). Diğer yandan Ankara deneyimi, öncü girişimlerin uygulama sahnesi olarak Türk kentleşme tarihinde özel bir yer kazanmıştır (Bostanoğlu, 1990:80). Ancak uygulamanın başarılı olmadığı da bilinmektedir. Nitekim bir süre sonra Ankara Belediyesinin bir takım ayrıcalıkları tamamen ortadan kaldırılacaktır.

Daha sonraları, 424 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Hakkında Kanun, 486 sayılı Umuru Belediye Mütcellik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu, İçişleri Bakanlığı'nca 1924 yılında yayınlanan Usül-ü Muhasebe-i Belediye Talimatnamesi ve 642 ve 744 sayılı Ebniye ve Vilayet Belediye Kanunlarına ek Kanunlar gibi belediyecilik alanında mevzuat çalışmalarına girişilerek düzenlemeler yapılmıştır (Çelik, 1995:593).

### **1.3.2. Devletçi ve Tek Parti Dönemi (1930-1950)**

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu, hemen onun ardından yürürlüğe giren ve halkın toplu halde bulunduğu yerlerin denetimini belediyelere veren 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve imar alanında bir takım yetkiler içeren 1933 tarihli 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu belediyelerimiz için önemli düzenlemeler getirmiştir.

Ayrıca, bu dönemde belediyelere kısa ve uzun vadeli avans ve kredi verebilmek amacıyla 2301 sayılı kanunla Belediyeler Bankası kurulmuştur (sonraları feshedilerek İller Bankasına dönüştürülecektir), Belediyelere %10'luk pay içeren 2256 sayılı Gümrük Tarifesi Kanunu çıkarılmış, 3004 sayılı İskele Ücretlerinin Tesbitine Mütcellik Kanun ve 3702 sayılı Çalgı, Lubbiyat ve Saire Eğlence Mahallerinden Alınacak Resimler Kanunu ile belediyelerin gelirlerini artırıcı yönde düzenlemelere gidilmiştir (Çelik, 1995:593).

Bunun yanında 1937 tarih ve 3166 sayılı Kanun ile Belediyelere 5 hektar orman yetiştirme görevi verilirken; 1938 tarih ve 3530 sayılı Kanun ile sportif faaliyet görevi verilmiştir (Öner, 2006:37).

Özellikle 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun, her türlü yerel hizmeti belediyelere görev olarak vermesi o yılların şartları içinde dikkat çekicidir. Ayrıca belediyeleri, bu görevleri yaptıktan sonra beldelerin ve belde halkının yararına olabilecek her türlü girişimde bulunmakta yetkili kılmıştır. Bununla beraber, Ankara ve İstanbul'da belediye ve valiliğin birleşik bir idarede bütünleşmesini öngörmüştür. Ancak dönemin şartları gereği etkili bir vesayeti devam ettirici hükümler de getirmiştir.

7 fasıl ve 143 madde ile yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları ile 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

Bununla beraber dönemin belediyeçilik anlayışına etki eden bir takım iç ve dış koşullar gözden kaçırılmamalıdır. Zira dünya kapitalist sistemini etkileyen 1929 buhranı, Türkiye'yi de etkilemiş, yeni politika arayışlarına girilmiştir (Bostanoğlu, 1990:81). Nitekim 1923'de İzmir İktisat Kongresi ile benimsenen liberal iktisat politikası bu nedenle terk edilmiştir.

Tek parti anlayışının belirlendiği bu dönemde parti-devlet bütünlüğü gereği merkeziyetçilik artmış ve devletçilik önemli bir ilke olarak belediye uygulamalarına da yansımıştır. İmtiyazlı şirketler tarafından verilen elektrik, su, havagazı vb.. bir çok hizmet bu dönemde belediyeleştirilmiştir (Bostanoğlu, 1990:81). Kısacası devlet eliyle sanayileşme temel hedef haline getirilmiştir (Sunay, 2008:59).

1948 yılında ise 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmış ve 30 yıldan fazla yürürlükte kalan bu kanunla belediyelerin gelirleri derli toplu hale getirilmeye ve borçlanma konusunda belediyelerin olanakları artırılmaya çalışılmıştır.

Tekeli'ye göre (1983:9), 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile 1930'lu yılların belediyeçilik alanındaki uygulamaları kendisine çok geniş bir işlev alanı tanımlanmış ve çağdaşlaşma ile görevli tutulmuş, merkezi denetimi yüksek bir belediyeçilik modeli yönünde olmuştur.

Bu açıdan belediyelerin bu dönemde merkezi idarenin bir "şubesi" gibi hizmet yürüttüğünü, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun dönemin siyaset anlayışını yansıttığını ve bu anlayışın devletçilik, modernleşme ve parti-devlet bütünlüğü gibi kavramlara dayandığı söylenebilir (Eryılmaz, 1995:341-342).

Nitekim uygulamada, 1963 yılına kadar belediye başkanları doğrudan seçim yolu yerine belediye meclisi tarafından seçilmesi veya Bakanlar Kurulu'nca atama yoluyla görevlendirilmesinin mümkün olması gibi ve farklı kanallarla bir tür hiyerarşik denetim içerisinde yerel yönetim-merkezi idare ilişkisi, demokratik yerel yönetim düşüncesinin bu dönemde gelişmesini mümkün kılmamıştır.

Ancak belediyelere altyapı gibi alanlarda bir takım yetkiler verilmesi ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun çok çeşitli alanlarda belediyeleri yetkilerle donatması gibi belediyelerin hizmet alanlarını genişleten uygulamalar her ne kadar yeterli kaynak ve personel eksikliği söz konusu olsa da cumhuriyet belediyeciliğinin bir yeniden yapılanma sürecine girdiğinin göstergesidir.

### **1.3.3. Sanayileşme ve Hızlı Kentleşme Dönemi (1950–1980)**

Osmanlı Devletinde kentlerin görünümüne etki eden unsurlar geleneksel dönemin içinde bulunduğu ekonomik, siyasal ve sosyal şartların bir tezahürü niteliğindedir. Bu anlamda kent merkezi pazar ve alışveriş alanlarının toplandığı yerlerdir. Her ne kadar Tanzimat'ın ilanı ile başlayan ve daha önce değindiğimiz Osmanlı'da batılı anlamda belediye teşkilatlarının kurulmasının ardından gerek yönetim anlayışı gerekse kentlerin sosyal dokusu itibariyle bir değişim söz konusu olsa da ekonomik ilişkiler açısından canlılık kazanan ve fiziki açıdan modernleşen kentler sınırlı sayıda kalmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında ise dünyadaki değişime ve dahası dönemin geleneksel yapıların tasfiyesi anlayışına uygun olarak yeniden yapılanma süreci kentlerin görünümüne de etki etmiştir.

1950 seçimleri Demokrat Parti'yi bu dönemde iktidara taşımış ve ardından ülke hızlı bir kalkınma sürecine girmiştir. Devletçilik politikasının terk edilmiş ve ekonomiyi dış dünyaya açma girişimleri amaç edinilmiştir.

Kent nüfusu da giderek artmaya başlamış ve buna bağlı olarak kentlere kırsal kesimden göçlerin artması nüfusun belediye sınırları dışına taşması sonucunu doğurmuş ve kontrolsüz bir şekilde gerçekleşen bu çarpık yerleşme belediyeleri gecekondulaşma sorunu ile karşı karşıya bırakmıştır. Bunun sonucu olarak kent belediyelerinin fiziki ve sosyal yapıları geleneksel kent merkezlerinden tamamen farklılaşmıştır.

Kentler bu dönemde yönetim birimlerinin ve karar verme gücünü elinde bulunduran kurumların toplandığı, üretimin değil üretilen malın dışarıya açılmasında koordinasyon işlevi gören yerlere dönüşmüştür (Karadağ, 2003:147).

Esasen 1950'li yıllardan başlayan ve belediyelerde ciddi bir soruna dönüşen yukarıda belirtilen bu gelişmeler, 18.yüzyıl Avrupa'sının Endüstriyel devriminin ortaya çıkardığı sorunlardan farklı değildir. Endüstriyel devrim o dönemde hızlı nüfus artışı ve kentleşme gibi olguları ve ekonomik ve sosyal hayattaki değişimleri de beraberinde getirmiştir.

Endüstriyel devrim ile birlikte hızlı kentleşmenin yol açtığı sosyal sorunlar ve buna bağlı olarak kamu hizmeti gereksinimindeki artış, yerel yönetimlerin işlevlerinde de bir artışı ortaya çıkarmıştır (Köse, 2004:18).

18.yy Avrupa'sının tarımsal üretimden sanayi üretimine geçişinde yaşanan bu gibi kentsel sorunların ortaya çıkardığı gelişmeler, 1950'li yılların Türkiye'sin de ortaya çıkan benzer sorunlar noktasında bir fikir verebilmektedir. Ancak Avrupa'da bu sürecin yüzyıllar aldığı göz önünde bulundurulursa bu dönemde yaşanan sorunların izahatı Türkiye'deki sanayileşme sürecinin hızı ile açıklanabilir.

Aşağıda belirtilen ve Türk kentleşmesinin temel özelliklerinin sıralandığı üç ana başlıkta belirtilen sorunların kaynağı bu dönemin gelişmeleri olmuştur. Buna göre (Bostanoğlu, 1990:77):

1. Nüfusun artan oranlarda küçük ve orta büyüklükteki kentlerde değil, en büyük kentlerde yığılması,
2. Bölgeler arasındaki dengesizliğin artması,
3. Kentlerle kırsal alanlar arasında olduğu gibi, kentlerin içlerinde de önemli boyutta eşitsizliklerin görülmesi çözümleri güç sorunlarını yaratmıştır.

Nitekim bu nüfusu barındıran belediye yönetimlerinin kanalizasyon, içme suyu, çöp toplama, altyapı gibi sunduğu hizmetlerin artan talep neticesinde yetersizlikleri çözüm arayışlarını da hızlandırmıştır.

İstanbul'da 1957 yılına kadar vilayet ve belediye hizmetleri valiliğin uhdesinde iken, 1 Mart 1957'de belediye ve il özel idare tekrar birbirinden ayrılmıştır (Tuzcuoğlu, 2003:263).

Önceleri gecekondulaşma sürecine geçici bir sorun olarak bakan merkezi iktidar, 1966 yılında 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nu ile bir takım düzenlemelere gitmiştir.

1961 Anayasası bu dönemde önemli düzenlemelere yer vermiştir. 1961 Anayasası'nın 116.maddesinde yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yoluyla olacağını ve yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gerektiğini hükme bağlamıştır. Bu belediyelerin özerk kuruluşlar olarak algılanmasını güçlendiren bir düzenleme olmuştur. Dönemin sosyal devlet anlayışı ise yeni Anayasa'da grev işçilere grev ve toplu sözleşme hakkının verilmesine, sendika özgürlüğünün sağlanmasına yol açmış bu bağlamda demokrasinin sosyal tabana yayılması amaçlanmıştır.

27 Temmuz 1963 tarihli 307 sayılı kanun ile daha önce belediye meclisleri tarafından seçilen belediye başkanlarının doğrudan, serbest ve nispi temsil esasına dayanan bir seçimle göreve gelmeleri sağlanmıştır.

1973 yılında CHP'nin büyükşehir belediyelerindeki belediye başkanlığı ve belediye meclis üyelikleri seçimlerini büyük çoğunlukla alması "demokratik sol belediyecilik" anlayışını ortaya çıkarmıştır.

Bu yeni belediyecilik hareketi, toplumun ezilen kesimlerine, emekçilere ve onların büyük ölçüde yaşadığı gecekondulara eğilmek amacındadır (Bostanoğlu, 1990:85). Buna bağlı olarak bu dönemde birçok sosyal proje hayata geçirilmiştir. Ancak yerel yönetimler kaynak sıkıntısından dolayı merkezi hükümeti bu dönemde ciddi eleştiriler yöneltmiş ve yerel yönetim ve merkezi iktidar tartışmaları süreci politize etmiştir.

Belediyeler bu ortamda 1961 Anayasası gereği yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması yönünde merkezi hükümeti halka şikayet etmiştir. Bunun yanında bir çok kez merkezi devlet kuruluşlarına yapmaları gereken (SSK işveren payları, TEK'e enerji borcu vb..) ödemeleri yapmayarak gelir kaynaklarını artırmak istemişler ve merkezi hükümete karşı tavır almışlardır (Tekeli,1983:11).

1970’li yılların “demokratik sol belediyeciliği”in özetle şu ilkeleri benimsemiş olduğu söylenebilir (Çukurçayır, 2008:31-32):

1. Özerk bir yerel yönetim ilkesini savunmuştur. Merkezi yönetiminin denetiminin ise hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı kalması gerektiğini vurgulamıştır.
2. Üretici yerel yönetim ilkesinden hareketle arsa ve konut üretimlerine girişilmiştir.
3. Birlikçi ve bütünlükçü belediyecilik ilkesi ile diğer belediyelerle işbirliğinin önemine vurgu yapmıştır.

Bostanoğlu (1990:84), 1960–1980 arası dönemi Türk belediyeciliğinin “dengelenirilmiş” ve “çerçvelendirilmiş” bir “başka demokrasi” ile karşılaştığı “planlı dönem” olarak tanımlamıştır.

Ancak 1973–1980 arasındaki dönemde belediyecilik uygulamalarında her ne kadar demokratikleşmeye ve özerkleşmeye yönelik adımların atılsa da bu sürecin tamamlanamadığı bilinmektedir. Özellikle 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı’nın kurulması fakat kısa bir süre içerisinde kaldırılması uygulama yönünden aksayan yönüne bir örnek olarak verilebilmektedir.

#### **1.3.4. Ekonomide ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Dönemi (1980 ve Sonrası )**

Belediyeler açısından 1980’li yıllar yeni bir belediyecilik anlayışının başlangıcı olmuştur. 12 Eylül 1980 müdahalesiyle iş başına gelen hükümet, “Türk Kamu Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları” kapsamında genel seçimlerin yapıldığı Aralık 1983 tarihine kadar bir takım düzenleme çalışmaları yapmıştır. Ancak yerel yönetimler için kapsamlı bir düzenlemeye gidilememesine rağmen bu konuda atılan bazı adımlar sonraki hükümetlerin atacağı adımlar ile devam ettirilmiştir (Tuzcuoğlu, 2003:268).

Bu dönemde Büyükşehirlerin yakın çevresindeki yerleşim yerlerinin ana belediyelere bağlanmasına ilişkin düzenlemeler ile büyük kentlerin etrafında oluşmuş olan çok sayıda belediye tek bir belediye haline getirilmiştir. Ayrıca 2464 sayılı Belediye

Gelirleri Kanunu'nu ve 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'u ile belediyelerin gelirleri kısmen arttırılmıştır.

Ancak askeri rejim yönetiminin ardından 1984 yerel seçimleri ile iktidara gelen ANAP hükümeti ara dönemde ki düzenlemeleri yeniden ele almıştır (Gülöksüz ve Tekeli, 1990:376). Özellikle 1984 yılı bu açıdan Türk belediyeçiliğinde yeniden yapılanmanın önemli bir tarihidir (Çelik, 1995:594). Tanzimat'tan bugüne farklı evrelerden geçen yerleşme süreci 1980'li yıllarla birlikte önemli bir ivme kazanmıştır (Çukurçayır, 2008:16).

1984 yılında büyük kentler için yeni bir yönetim modeli devreye sokulmuş, Büyükşehir yönetimi uygulaması başlamıştır. Bu yönetim biçiminin yasal dayanağını ise 1982 Anayasası'nın 127.maddesinin büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir şeklindeki hükmü oluşturmuştur.

Böylece İstanbul, Ankara ve İzmir'de uygulanan Büyükşehir belediye modeli 1986'da Adana, 1987'de Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988'de Kayseri, 1993'de Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum 3030 sayılı yasa kapsamına alınarak genişletilmiştir (Özgür, 2008:151).

Esasen 1984 yılından önce de metropolleşme sürecindeki kentlerin yönetimi için kısmi veya kapsamlı modeller ve öneriler getirilmişti. Bu bağlamda İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı olarak kimi büyük kentlerde faaliyet gösteren nazım imar büroları sayesinde alan yönetimi ve planlaması çalışmaları ile iyileştirmeler ve İçişleri Bakanlığı ve İmar ve İskan Bakanlığının konu ile ilgili tasarıları söz konusu idi (Özgür, 2008:146).

1975 yılında meclise sunulan İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı bu çalışmaların bir sonucu olarak değerlendirilebilir. 1980 yılında ise 34 sayılı karar ile MGK, ve sonrasında 2561 sayılı Kanun ile 300.000'i geçen 8 büyük ilde ana belediyeye komşu küçük belediye ve köylerin birleştirilmesi sağlanmıştır. Söz konusu kararı uygulanması sonucunda belediye sayısı 1.700'den 1580'e düşmüş ve aynı zamanda 150 kadar köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (Özgür, 2008:148). 1981 yılında ise 2560 sayılı yasa ile İstanbul'da İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ)

kurulmasına karar verilmiştir. Nitekim 1986 yılında İSKİ modelinin tüm Büyükşehir belediyelerinde kurulmasına karar verilecektir.

Bu dönemde yapılan Belediye meclislerince kabul edilen imar planlarının, İmar ve İskan Bakanlığınca onaylanması zorunluluğunun ortadan kaldırılması, Belediyenin sağlık ve teknik hizmetlerinde çalışacak olan memurların ilgili bakanlık onayı ile atanması kuralından vazgeçilmesi ve bazı belediye hizmetlerinin özelleştirilirken bazı alanlarda ise belediye iktisadi teşebbüslerinin (BİT) kurulması önemli gelişmeler olarak değerlendirilebilir (Eryılmaz, 1995:343).

Ancak tüm bunlardan daha önemlisi dönemin içinde bulunduğu ve yönetim anlayışına etki eden dünyada yaşanan küreselleşme sürecinin yönetimde yerelleşme politikalarına da hız kazandırmasıdır. Bu değişim rüzgarı Türkiye’de de yerel yönetim politikalarına ilişkin anlayışı hızlı bir değişim sürecine maruz bırakmış ve yeniden yapılanma sürecine girilmiştir. Söz konusu yeniden yapılanmanın arka planında bu değişime etki eden bir takım ilkeler bulunmaktadır.

Konumuz açısından bu sürecin ve çağdaş yönetim ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirilen yeniden yapılanma sürecinin incelenmesi 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen düzenlemelerin bütüncül bir şekilde değerlendirilmesi açısından önem arz etmektedir.

### **1.3.5. Yeniden Yapılanma İhtiyacının Temel Nedenleri**

1970’li yılların sonuna doğru dünyada geleneksel yönetim anlayışı uygulamaları ile dizayn edilen kamu yönetiminin değişen koşullar karşısındaki yetersizliği kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarını başlatmıştır. Söz konusu yeniden yapılanma çalışmalarına yön veren yeni sağ iktidarları mevcut durumunun çözümü noktasında yeni liberal anlayışı benimsemişlerdir. Refah devletinin politikaları bu dönemde artık terkedilmiş, *piyasa ekonomisini* geliştirmeye yönelik politikalar kamu yönetiminde paradigma değişimini kaçınılmaz hale getirmiştir.

Katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi, esnek, piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüştürülmüş (Özer, 2005a:4), kamu yönetiminde küçüklük, basitlik ve yalınlık gibi kavramlar ön plana çıkmıştır (Al, 2002:134) . Dahası performansa dayalı çok yönlü bir



sorumluluk sistemi ve *özel sektörle daha çok işbirliği* yapılması gerekliliği vurgulanmıştır.

Kamu Tercih Teorisi ve Müşteri/ Temsilci Teorisi gibi *neo-klasik ekonomi teorileri* ise bu dönemde devletin küçülmesi ve işlevlerinin kısıtlanmasının kayda değer tasarruf sağlayacağını ve bürokrasinin kapasitesinin ve etkinliğinin artırılmasına yönelik programlar ve pazar mekanizmaları sayesinde özel sektörün büyümesini cesaretlendirmek yönündeki çalışmaların da kamu sektörünün problemlerinin çözümünde yardımcı olacağı görüşünde olmuştur (Gözel, 2003:199).

Yine bu dönemde Weberyen bürokrasi modeline karşı *sivil toplum* anlayışı güçlenmiştir. Bu bağlamda esasını Weber'in formüle ettiği yasal-rasyonel bürokrasi modelinden alan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, piyasa tipi mekanizmalar, *esnek ve adem-i merkeziyetçi örgütlenme*, çıktılara yönelmiş, vatandaş-müşteri tatminini esas alan yönetim anlayış ve teknikleriyle ikame edilmeye çalışılmıştır (Eryılmaz, 2002:233).

Dünyada yaşanan bu gelişmeler aslında dönemin Türkiye'si açısından da belli ölçüde paralellik arz etmektedir. 1980 sonrası ülkemizin ithal ikameci ve içe dönük bir kalkınma stratejisinden ihracata dayalı dışa dönük bir stratejiye geçmesi, özellikle piyasa ekonomisini geliştirmeye dönük politikalar, Türkiye'de de kamu yönetimi alanında da değişimi uyaran önemli bir faktör olmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003:6).

Türkiye'de 1983 seçimleriyle sona eren askeri yönetim döneminin ardından, sivil toplum örgütleri de, bireyi devlet karşısında koruyacak mekanizmalar olarak değerlendirilmiştir (Ercan, 2002:71). 1980 öncesi varlığı yada yokluğu çok dikkati çekmeyen sivil toplum örgütlerinin sayısı bu dönemde ciddi bir artış göstermiştir (Ercan, 2002:70).

Ancak her ne kadar yukarıda belirtilen bu gelişmeler etkisiyle ve IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların telkinleri ile 1980 sonrası bir takım ekonomi alanında serbestleşmeyi içeren reform çabaları içerisine girilse de bu dönemde kamu yönetimindeki reform süreci tutumluluk, verimlilik, etkinlik, kalite, hesap verebilirlik, yönetişim, vatandaş odaklılık, esnek örgüt yapıları, yerindelik ve performans dayalı yönetim gibi daha çok kamu yönetimi anlayışını ve yapısını bir bütün olarak yeniden

düzenlemeyi amaçlayan ikinci ve üçüncü dalga reformlarla devam ettirilememiştir (Eryılmaz, 2002:242).

1990'lı yıllarda ise daha belirgin hale gelen kamuda yeniden yapılanma ihtiyacı, bu dönemin koalisyon yapıları, kısır çekişmeleri ve ekonomik sıkıntıları altında ihmal edilmiş ve ülkemiz kamu alanında diğer ülkelerin gerçekleştirdikleri değişimin oldukça gerisine düşmüştür (Dinçer ve Yılmaz, 2003:6).

2000'li yıllara gelindiğinde ise yeniden yapılanma süreci ciddi bir ivme kazanmıştır. Dış etkenlere bağlı olarak Avrupa Birliği Süreci temel bir etken olarak öne çıkmıştır. Bunun yanında küreselleşmenin etkileri de azımsanmayacak ölçüde olmuştur. Bunun yanında kararlı bir siyasi iradenin varlığı ile toplumsal ihtiyaçların belirginleşmesi bu çalışmaları somutlaştırmıştır.

Bu amaçla son dönemlerde yerel yönetimlere ilişkin olarak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunları çıkarılmıştır.

Belediyelere yönelik 24.12.2004 tarihinde 5727 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilen kanundaki esas ve ilkeler korunarak ve bir takım değişiklikler yapılarak bu kanun yerini 5393 sayılı Belediye Kanunu'na bırakmıştır.

Böylece 1930 yılından günümüze temel kanun sıfatıyla varlığını koruyan 1580 sayılı Belediye Kanunu ve getirdiği belediyecilik düzeni, değişimin gerekliliğinden ömrünü tamamlamış ve Türkiye yeni bir belediyecilik anlayışının modern ilkelerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ile uygulama eşiğine gelmiştir. Söz konusu kanunun arka planında ise dünyadaki yeniden yapılanma sürecine esas teşkil eden çağdaş yönetim ilkeleri yer almıştır.

## **BÖLÜM 2: YEREL YÖNETİMLERİN DAYANDIĞI DEĞERLER, YENİDEN YAPILANMA ÇERÇEVESİNDE 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NA ETKİ EDEN FAKTÖRLER**

### **2.1. Yerel Yönetimlerin Dayandığı Değerler**

Yerel yönetimlerin dayandığı değerler bir bakıma merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde yerel yönetimlerin önemine vurgu yapan değerlerin ön plana çıkarılmasına ilişkin değerlerin ifade edilmesidir. Bu değerlerin merkezinde, merkezi yönetim örgütlenmesinin, artan ihtiyaçlar ve değişen ekonomik ve siyasal talepler doğrultusunda giderek artan sakıncalarının ortadan kaldırılması ve yerel yönetimlere duyulan ihtiyacın günden güne artması sonucu yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin açıklanması yer almaktadır.

Aslında yerel yönetim olgusu tarihsel süreç içerisinde bir takım ihtiyaçlardan kaynaklanan nedenlerle hep var olmuş ve devletin bir parçasını oluşturan idareler olarak bir takım geleneksel hizmetleri yürütmüşlerdir. Belirlenen bu hizmetlerin yerel yönetimlerce yürütülmesinin felsefi arka planı bir takım hukuki, siyasal, ekonomik ve sosyal gereksinim ve gerekçelere dayanmaktadır.

Yerel yönetimler kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurlarıdır. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin etkinliği o ülkedeki demokrasi düzeyi ile yakından ilişkilidir. Bu açıdan demokrasinin vazgeçilmez kurumları olarak nitelendirilmektedirler. Ancak yerel yönetimler demokrasi için önemli olduğu kadar yerel hizmetlerin sunumunda verimlilik ve etkinliği sağlamada da son derece önemli kurumlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2004:20).

Siyasal açıdan yerel yönetimler, merkezileşmenin getirdiği bir takım sorunların çözümünde önemli rol oynamaktadırlar. Günümüzde idari ve mali özerkliğe sahip bir yerel yönetim modelinin, hizmet sunumunda etkinliği artırdığı, yerel halkın tercihleri noktasında idari kararların isabetini artırdığı ve karar mekanizmasına yerel halkın katılımını sağladığı, gelişmiş ülke deneyimlerindeki uygulamalarda daha açık bir şekilde görülmektedir. Böylece, daha yakın bir denetimin varlığı ile yönetim erki kendisinden beklenen işlevi daha iyi yerine getirebilme noktasında daha sorumlu bir anlayışla hareket etmek zorunda kalmaktadır ki, yerel halkın tercihlerinin bu suretle ön

plana çıkması, merkezi idarenin uygulamalarına karşı bireylerin özgürlüklerini artırıcı bir etki yapmaktadır.

Yerel yönetimler bu suretle, iktidarın merkezden yerele dağılımını sağlayarak, bireysel özgürlükleri teşvik etmekte ve demokrasinin temel kavramları olan, özgürlük, eşitlik ve katılım gibi değerler yerel yönetimlerin varlığıyla hayata geçirilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2004:39).

Öte yandan iktisadi kriterler temelinde bir kısım mal ve hizmetlerin bölgesel karakterli olması, hizmet sunumunda bölgesel farklılıkları gözetme zorunluluğu ve kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik açısından gittikçe artan boyutu karşısında yerel yönetimler, hizmetlerin daha etkin bir şekilde yerine getirilmesi açısından merkezi idareye karşı önemli avantajlara sahiptir. Yerel hizmetlerin, doğru yerlere doğru miktarlarda dağılımı açısından da durum böyledir. Ölçek ekonomileri ve dışsallıklar gibi hususlarda kaynak sapmalarına neden olan bir takım faktörlerde dikkate alındığında, artan ihtiyaçlar karşısında idari örgütlenme açısından yerel yönetimlerin idari ve mali özgürlüğünün sağlanması bir zorunluluk halini almaktadır.

Nitekim yerel yönetimlerin dünyadaki gelişimine bakıldığında katılım ve demokrasi, etkinlik, özgürlük, özerklik ve yeniden paylaşım gibi kavramlarla özetlenmeye çalışılan yerel yönetimlerin önemine ve gerekliliğine ilişkin açıklamalar esas itibariyle yerel yönetimlerin varlık nedenini de ortaya koymaktadır. Yerel yönetimlerin dayandığı bu değerlere kısaca değinmek merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev bölüşümündeki temel düşünceleri belirlemek ve günümüz belediyeçilik anlayışının sistematik bir şekilde ortaya konması açısından önem arz etmektedir.

### **2.1.1. Fonksiyonel Etkinlik (Functional Effectiveness)**

Fonksiyonel etkinlik, siyasi kurumların belli bir siyasi sistemdeki birey ve grupların beklentilerini yerine getirebilme kapasitesidir (Gönenç, 2001:139). Bu anlamda gerçekleştirilmesi amaçlanan bir takım faaliyetlerin gereği gibi yerine getirilmesi fonksiyonel etkinliği sağlamaktadır.

Söz konusu kavram diğer bir tanımıyla hizmete tahsis edilen geniş anlamdaki kaynak ile amaç arasındaki uygunluktur ki, kararlarda isabet, bu uygunluğun sağlanabilmesine

bağlı olmaktadır (Eryılmaz, 2007a:132). Bu noktada kararlarda isabetin sağlanması açısından siyasi otoriteyi daha yakın bir denetimin varlığı ile kuşatan ve halkın daha geniş ölçüde katılımını sağlayan mekanizmaların geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Yerel yönetimler bu açıdan fonksiyonel etkinliğin sağlanmasında önem kazanmakta ve yerel yöneticilerin sorumluluğu noktasında halkın tercihlerini göz önünde bulundurma zorunluluğu, bu yakın denetim vasıtasıyla fonksiyonel etkinliğin sağlanmasına yardımcı olmaktadır.

Bu nedenle kamu yönetiminde “verimlilik” kavramından daha çok “etkinlik” terimi tercih edilmektedir (Eryılmaz, 2007a:132). Zira verimlilik daha az girdi ile daha çok çıktı elde etme çabasıdır ve bu yönüyle para ile ölçülebilir bir değerle ifade edilir.

Mevcut kaynakların en yararlı yerlerde ve biçimde kullanarak üretimi en yüksek düzeye çıkarma verimlilik kavramı ile özetlenebilir. Ancak etkinlik verimliliği de içeren bir şekilde sunulan hizmetlerin istenilen sonuçları verip vermediği ile ilgili bir kavram olup, bu yönüyle sunulan hizmetin niteliğini ve halkı memnun etme derecesini ön plana çıkarmaktadır.

Bu anlamda yerel yönetimler, kaynakların verimli ve rasyonel kullanımında merkezi idareye göre daha ussal araçlar olarak değerlendirilmekte ve etkinliğin vazgeçilmez koşulları olarak kabul edilmektedir (Mahmutoğlu, 2004:235).

### **2.1.2. Demokrasi (Democracy)**

Demokrasi, yerel yönetim ve siyaset kavramlarının kesiştiği nokta olarak, bununla ilgili tartışmalarda önemli bir yere sahiptir (Ökmen, 2008:21). Özellikle 19.yüzyıla kadar demokrasi kavramının kent devletleri ile özdeşleşmesi, tarihsel kökeni itibariyle yerel yönetimleri demokrasi kavramı ile özdeşleştirmiştir. Öte yandan yerel yönetimlerin hem kamu tüzel kişilikleri olarak hem de sivil toplum kuruluşları olarak algılanması demokratik toplumun niteliklerini güçlendirici mahiyette fonksiyon icra etmelerinde önemli olmuştur.

Ancak yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak gelişmeleri oldukça uzun ve zor bir sürecin sonunda olmuştur. Yerel yönetim kuruluşlarına duyulan güvensizliğin ortadan kalkması güçlü bir yerel yönetim geleneğinde sahip olunan İngiltere’de bile

150 yıllık bir sürenin geçmesi ve kanlı çatışmaların yaşanmasını gerektirmiştir. Ancak günümüz İngiltere demokrasisinin temelinde, bu ülkenin sağlam ve kesintisiz gelişen yerel yönetimlerin varlığı yer almaktadır (Ortaylı, 1985:11).

Bununla beraber son zamanlarda yerel demokrasi ya da demokratik yerel yönetim gibi kavramların sıklıkla kullanılır olması ve katılma ve temsil gibi demokrasilerin temel niteliklerinin bu kurumlarda yaşatılabilmesi, demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki zorunlu ilişkinin ortaya konulmasını gerektirmektedir (Ökmen, 2008:22). Bu açıdan halkı doğrudan ilgilendiren konularda halka en yakın kuruluşlar olarak yerel yönetimler, en iyi demokratik yönetim kurumları olarak görülmektedir. Nitekim, De Tocqueville ve J.S.Mill gibi düşünürlerde yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki bu ilişkiyi düşünceleri ile temellendirmişlerdir. Örneğin Tocqueville, yerel yönetimlerin tabandan tavana doğru gelişiminde yerel yönetimlerin çok önemli bir rol oynayacağını, Mill ise yerel yönetimlerin demokrasinin kurulması ve yerleşmesi için bir okul görevi yapacağını söylemektedirler (Pustu, 2005:125-126).

Esasen yerel yönetimlerin demokratik yapılanmanın temel kuruluşları olarak görülmesi, yerel yönetimlerin bireylerin birlikte yaşamaktan kaynaklanan gereksinimlerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yürütülen kurumlar olarak tanımlanmasından ileri gelmektedir (Pustu, 2005:121).

Demokrasinin dört temel ilkesi olarak bilinen, çoğunluğun yönetimi, azınlığın haklarının korunması, siyasal eşitlik ve düzenli olarak seçimlerin yapılması gibi ilkelere uygun olmaları ve bu nedenle de toplumun demokratikleştirilmesi sürecindeki etkileri nedeniyle yerel yönetimler yerel demokrasi kavramı ile ifade edilmektedir (Ökmen, 2008:25). Yıldırımın ifadesiyle yerel demokrasi (1994:s.96) :

“Yerel topluluk üyelerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; yerel topluluğa en yakın yönetim birimlerinde kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetimdir.”

Her bir topluluk için en iyi geleceğin öngörülmesi ve sağlanması, toplumda sosyal eşitliğin sağlanması, tüm görüşlerin değerlendirildiği ortak bir uzlaşma ortamının sağlanması, topluluk ihtiyaçlarına ortak bir yaklaşımın sağlanması, sorunların çözümü veya önerilen programların gerçekleştirilebilirliğinin göz önüne alınması ve ortak fikir ile çalışan topluluklar veya halkın; yerel yerleşim veya fikir anlamında bir araya gelmesi yerel demokrasinin en önemli özelliklerindedir (Sivrekli, 2001-121).

Bu tanımlar ve özellikleri itibariyle yerel demokrasi başta halkın katılım ve yönetimi olmak üzere bir takım çağdaş ilkelerin ülke yönetimlerinde benimsenmesi sonucunu doğurmakta ve bu haliyle kamu hizmetlerinin nitelik açısından daha etkin ve verimli sunumuna doğrudan etki etmektedir.

Bununla beraber yerelleşme ve yerel demokrasi kavramları, ülkenin içinde bulunduğu şartlara göre gelişen piyasa ekonomisi ile birlikte etkinlik ve verimlilik anlayışlarının yanı sıra, ulusal barış ve refah olgularını da beraberinde getirmektedir (Sivrekli, 2001-121).

Nitekim liberal demokrasi anlayışı içinde yerel yönetimlerin demokratik kurumların en önde gelen birimleri olarak görev icra etmesi veya böyle bir anlayış içerisinde hareket edilmesi, demokrasi ile yerel yönetim ilişkisinin günümüzde daha belirgin olarak ön plana çıkarılmasını sağladığı da bir gerçektir. Bireylerin haklarını yerel düzeyde korumak ve yönetime katılmalarını sağlamak liberal demokrasi anlayışının yerel yönetimlere ilişkin en belirgin özgürlük alanlarından biridir.

Liberal batı demokrasilerinde, yerel yönetimler yerel karar vericilerin yerel seçmene karşı sorumlu olduğu ve demokratik bir yapılanma içerisinde, yerel yönetimlerin politik karar organları vasıtasıyla genel çıkarların temsil edildiği yönetim birimleri olarak kabul edilmektedir (Kızılcık, 2002:111-123)

Ancak bundan daha da önemlisi yerel yönetim kurumlarının temelinde yerel demokrasi değerlerinin varlığıdır. Demokratik bir takım hakların geliştirilmesi açısından yerel yönetimlerin önemi, aynı zamanda yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birini de oluşturmaktadır. Şüphesiz güçlü bir yerel yönetimlerin varlığının bulunmadığı bir ülkede ulusal düzeyde demokrasinin gelişmiş olduğunu söylemekte güç olacaktır. Buradaki güçten kasıt, serbestçe karar alabilen, bu kararlarda halkın katılımını

sağlayabilen, yeterli ve bağımsız kaynaklara sahip olabilen ve yönetiminde açıklığı sağlayabilmiş bir yerel yönetimin varlığıdır.

### **2.1.3. Özgürlük (Liberty)**

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin sahip olduğu iktidara karşı bir siper oluşturarak özgürlüğü geliştirdiği düşünülmektedir (Eryılmaz, 2007a:133). Bu açıdan, demokratik bir yerel yönetimin hayata geçirilmesinde de yerel yönetimlerin özgürlüğünün sağlanması hayati bir öneme sahiptir.

Yerel yönetimlerin önemini savunan John Stuart Mill'de siyaseti, özgürlüğün kazanılmasının, bireyin kendi kendini geliştirmesinin ve dağıtımsal etkinliğin sağlanmasının bir aracı olarak görmüştür (Eryılmaz, 2007a:133).

Bu bağlamda Mill, yerel yönetimlerle özgürlük ilişkisinin varlığına dikkat çekmiş ve özgürlüğün önemine vurgu yaparken, mutlak iktidarın bireylerin edilgenliğini içerdiği düşüncesinden yola çıkmıştır.

Yerel yönetimlerin merkezi iktidarın alanını daralttığı ve merkezin elinde bulunan otoritenin paylaşımını sağladığı göz önünde bulundursa, yerel yönetimlerin güçlenmesinin bir denge unsuru olarak özgürlüğü arttıracacağı söylenebilmektedir.

### **2.1.4. Özerklik (Autonomy)**

Özerklik, yerel yönetimlerin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde mahalli nitelikteki işleri, kendi sorumlulukları altında ve kendi organları eliyle yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanıdır (Eryılmaz, 2007a:133-134).

Böylece merkezi idarenin dışında kalan ve kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar Anayasa ve kanunlar çerçevesinde kendi yapısını, örgütünü ve işleyişini düzenleme konusunda karar verme ve alma hakkı elde ederler. Yine kendilerine mahalli özellik taşıyan hizmetleri yerine getirme görevi verilir. Bu görevleri yerine getirmek için ayrı mali imkanlara, ayrı bütçeye ve karar mekanizmasına sahip olmaları gerekir. Böyle bir yapılanmaya yerel özerkliğin bir gereğidir (Ulusoy ve Akdemir, 2004:29).



Bu ifade biçimiyle özerkliğin iki boyutu karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi idari özerklik, ikincisi ise mali özerkliktir. İdari özerklik, yerel yönetimlerin, kendi organları aracılığı ile serbest olarak karar alabilmelerini, mali özerklik ise, yerel yönetimlerin, ayrı mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ve kanunların öngördüğü esaslar çerçevesinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini öngörür (Ulusoy ve Akdemir, 2004:30). Yerel özerkliğin sağlanmasında karşımıza çıkan bu iki boyut birbirini tamamlayıcı niteliktedir.

Şüphesiz yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanmasında, merkezi hükümetin vesayet yetkilerinin bu iki boyuta uygun olarak düzenlenmesi gerekmekte, özellikle yerel yönetimlerin, mali açıdan merkezi hükümetin etki ve müdahalesinden bağımsızlaştırılması gerekmektedir.

Ancak bu bağımsızlık bir ayrıcalık olmayıp, anayasa ve yasaların çizeceği sınırlara bağlıdır. Fonksiyonel işlevi açısından ise ,özerk yerel yönetimlerin hizmet sunumunda etkinliği ve üretkenliği veri olarak alınmakta ve özerkliğin, demokratik bir yerel yönetimin esasını teşkil ettiği savunulmaktadır.

#### **2.1.5. Yeniden Paylaşım (Redistribution)**

Kavram olarak yeniden paylaşım, para ve benzeri ekonomik kaynakları, önceki paylaşımından farklı bir yolla insanlar ve kurumlar arasında dağıtmak demektir (Eryılmaz, 2007a:134).

1980'lere kadar hakim bir uygulama olarak refah devleti anlayışı, yeniden paylaşım noktasında önemli uygulamalar içerisinde olmuştur. Özellikle, sosyal hizmetler, eğitim gibi alanlara finansman kaynaklarını yönlendiren devletler, refah devleti anlayışına paralel olarak gelirin yeniden dağılımında geniş kapsamlı hizmetler vermişlerdir.

Ancak artan bütçe açıklarının da etkisiyle refah devleti anlayışının iflası ve buna paralel olarak ortaya konan belediyeçilik anlayışı, hem kapsam hem de nitelik itibarıyla değişmiştir. Söz konusu ilkenin yerel yönetimin dayanağını teşkil eden uygulamaları günümüzde yeni bir anlam kazanmıştır. Yeniden paylaşım uygulamalarının bu yeni anlayışta etkisini daralttığını söylemek gerçekçi bir yaklaşımdır olacaktır.

## **2.2. Yeniden Yapılanma Sürecine İlişkin Kavramlar**

### **2.2.1. Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler**

Küreselleşme, bağımsız ulus devletlere nüfuz eden ve onların toplumsal, siyasal ve ekonomik işlev ve kaynaklarını demokratik yollarla yönlendirme ve kontrol etme kapasitesini etkileyen ve erozyona uğratan bir süreç olarak değerlendirilmektedir (Mahmutoğlu, 2006:31).

Coşkun'un ifadesiyle ise küreselleşme (2008:69), "gelişen teknoloji sayesinde bilginin, malların ve hizmetlerin üretim ve dağılımının tarihinin daha önceki evrelerinde görülmeyen bir hızla dünya sathı mahaline yayılması"dır. Bu anlamıyla küreselleşme olgusunun en belirgin özelliğini, artan teknolojik olanaklar ve ulaşım ve haberleşme teknolojisindeki ilerlemeler bağlamında ekonomik gelişmeler oluşturmaktadır.

Küreselleşme süreci, yerelliğin anlam ve içeriğini yeniden yapılandırırken, yerel yönetimlere de yeni işlevler kazandırmaktadır. Günümüz kentlerinin ulusal devlet sınırlarının dışına taşacak bir biçimde, belli bir hiyerarşik yapı içinde birbirlerine iletişim ve bilgi ağlarıyla bağlanmalarının hız kazanması, stratejik konumdaki kentlerin etkin bir hizmet ağı oluşturmalarını gerektirmektedir (Köse, 2004:35). Yani küreselleşme süreci aynı zamanda bir yerelleşme eğilimini de zorunlu olarak getirmekte ve yerel yönetimler doğrudan bir aktör olarak hizmet sunumunda görev almaktadırlar.

Küreselleşme, hem yerelin evrenselleşmesi hem de evrenselin yerelleşmesi olarak değerlendirilebilir. Bu iki yönlü işleyen bir süreç olup, iki nokta arasındaki tüm olguları etkilemekte ve değişime zorlamaktadır (Mahmutoğlu, 2006:33).

Bu bağlamda, günümüz dünyasında, bir yandan küreselleşme eğilimleri, bir yandan yerelleşme eğilimlerinin güçlendiği görülmekte ve küreselleşme sürecinde yerelleşmenin önemi giderek artmaktadır

Fiziki mekanların küreselleşme süreci ile etkisini kaybetmesi, özellikle haberleşme ve ulaşım teknolojisindeki gelişmeler, yerel yönetimleri ekonomik ve sosyal ilişkilerin bir parçası haline getirmiştir (Köse, 2004:36). Küreselleşme sürecindeki dinamikleri iyi analiz edemeyen bir yerel yönetim biriminin halkın beklentilerine cevap verme

noktasında yetersiz kalacağı açıktır. Bir takım uluslararası anlaşmaların yerel yönetimlerin üzerindeki baskısı bu vurguyu daha da önemli kılmaktadır. Bu durum ise yerel yönetimlerin gerek ulusal gerekse uluslararası arenada kendilerini yeniden konumlandırması sonucunu doğurmaktadır.

Türkiye’deki yerel yönetimler ve özellikle belediyeler üzerinde küreselleşme süreci, şehirde yaşayan kitlelerin, dünyanın en gelişmiş kentlerindeki yerel hizmet kalitesi ve çeşitliliğini talep etmesi yönünde etki yapmaktadır (Mahmutoğlu, 2006:39).

Küreselleşme süreci bu anlamda yerelleşme politikalarını zorlamakta ve devletleri adem-i merkeziyetçi bir yapıya yönlendirmektedir. Öte yandan küreselleşmenin tekdüzeliğine karşın, bu süreçte farklılığın ortaya konulması açısından yereli ve yerel olan ön plana çıkartmayı gerektirmekte bu ise yerelleşmeyi teşvik edici bir unsur olarak fonksiyon icra etmektedir.

### **2.2.2. Hizmette Yerellik (Subsidiarity) İlkesi**

Küreselleşmeye paralel bir gelişim gösteren hizmette yerellik, yaygın demokratik gelişimin de etkisiyle kamu hizmetlerinin en yakın yönetim birimlerince sağlanması ilkesinin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hızlandırmaktadır (Köse, 2004:3).

Yerellik en genel tanımıyla bir hizmeti vatandaşa en yakın birimin yürütmesini öngören bir ilkedir. Bununla birlikte ancak etkin bir şekilde yerine getirilemeyen hizmetlerin bir üst idari birime devrini öngörmektedir. Ancak etkinlik ilkesi ile birlikte bir yetkinin üst birime devredilmesinde görevin kapsam ve niteliği, yetkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekliliklerinin de göz önünde bulundurulması A.Y.Y.Ö.Ş hükümlerinin vurgu yaptığı kıstaslar olmuştur.

Yerellik ilkesinin irade oluşturma, karar alma, icra ve denetim süreçlerine katılımı, hız ve kararların isabeti bakımından, optimum hale getirdiği; imkanlarla ihtiyaçların en iyi biçimde karşılanarak, yerel özellik, gelenek ve göreneklerin en üst seviyede dikkate alınması nedeniyle hizmet-külfet ilişkisini daha iyi hissettirdiği ve bu nedenle hizmetlerin yerel halk tarafından benimsendiği düşünülmektedir (Apan, 2006:40). Ancak bu ilkenin bazı hizmetleri merkezi yönetime yüklediği gerçeğini de göz ardı

etmemek gerekir. Nitekim AB üyesi ülkeler bazen yerel yönetimler, bazen de merkeze bağlı birimler vasıtasıyla (ilkenin getirdiği kıstasları göz önünde bulundurarak) bu ilkeyi uygulamaktadırlar.

Bununla beraber yerel yönetimlerin halka yakınlığı, hizmeti ucuz ve kolay sunarak gecikmeyi önlemeleri, halkın sorunlarını merkezi yönetimden daha iyi saptamaları ve çözüm üretmeleri bu ilkenin yerinden yönetimleri güçlendirici dayanaklarını oluşturmaktadır (Uçar, 2004:100). Böylece yerellik ilkesi, yetkinin ademi merkezileştirilmesinin bir aracı olarak yorumlanabilmektedir. Bu açıdan yerellik ilkesi özellikle Avrupa Birliğine üye ülkelerin nüfuz sahasına AB kurumlarının karışmasını engelleme aracı olarak işlev görmektedir (Apan, 2006:36).

Türkiye’de bu ilkenin uygulanabilirliği konusunda Cumhurbaşkanınca yeniden görüşül-mek üzere TBMM’ne iade edilen 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un 5.e maddesinde, “Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” biçiminde yer almaktadır.

5393 sayılı yeni Belediye Kanununun 14. maddesinde ise “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur” denilerek ilkenin uygulanmasına yer verilmiştir. Aynı hüküm 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesinde yer almıştır.

Ülkemizdeki merkezi yönetim uygulamaları dikkate alındığında bu ilkenin son dönemlerde çıkarılan kanunlarda yer alması önemlidir. Böylece bir yandan Avrupa Birliği süreci içerisinde uyum yönünden var olan sıkıntıların aşılması, diğer yandan ise geleneksel aşırı merkezileşme düşüncesinin A.Y.Y.Ö.Ş’ün ilkeleri doğrultusunda değişimi yönünde bir mesafe alınmış olmaktadır. Bununla beraber merkezi idarenin yetki kaybına uğrama korkusu söz konusu ilkenin hayata geçirilmesi noktasında hala bir engel olarak karşımızda durmaktadır.

### **2.2.3. Yönetişim (Governance)**

En basit ifadesiyle yönetişim, yönetimin piyasa ve toplum karşısında değişen konumuyla birlikte, bu yeni durumu anlamaya yönelik kavramsal bir araç; devlet,

piyasa ve toplum arasındaki ilişkilerin yeniden ve yeni baştan kurgulanması sürecidir (Arıkboğa, 2007a:112-113).

Yönetişim, yönetimin önceki dönemde tek başına yapmaya çalıştığı şeyin, farklı aktörlerin de sürece dahil olmasıyla kolektif bir tarza bürünmesiyle ilgilenmektedir (Arıkboğa, 2007a:113). Bu çok yönlü etkileşim süreci ile karar alma süreçlerinin aktörleri de katılım yönünde teşvik edilmektedir. Bu anlamda iyi bir yönetişim, yönetimin ulaşılabilir, şeffaf, katılımcı, hesap verebilir olması anlamına gelmektedir (Coşkun, 2008:74). Yönetişim bu suretle, devletin kurumsal yapılanmasını güçlendirmesini sağlayacaktır (Öztürk, 2002:28).

Kamu yönetiminin tek başına kendi içinde bir şeyler yapma yerine, toplumun geneli ile birlikte düşünme yaklaşımının benimsenmesi yaklaşımın yönetsel ilişkileri yeniden yapılandırma amacını ortaya koymaktadır (Uçar, 2004:103). Böylece, yerel yönetimlerde merkezin etkisinin azaltılarak, çoğulcu yapıların yerel yönetim hizmetlerinde etkin hale getirilmesi sağlanmış olacaktır.

Kamu yönetiminin hem verimli, hem de yaptığı işlemler, eylemler ve aldığı kararlardan dolayı sorumlu hale getirecek çerçeveyi yönetişim kavramı sunmakta ve toplumu yönlendirmek ve yönetmek konusunda sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymakta olduğuna işaret etmektedir (Eryılmaz, 2007a:27).

Diğer ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de, yönetişim anlayışının yansımaları giderek artan düzeyde görülmektedir. Belediye hizmetlerinin kararlaştırılması ve sunulması aşamalarında sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün yer almaya başlaması ya da giderek artan sayıda belediyenin bu kesimlere yerel hizmetlere ilişkin kararların alınması sürecinde işbirliğinin ve etkileşim içinde oldukları bilinmektedir (Köseçik ve Özgür, 2005:9). Güçlü bir yerinden yönetimin varlığı ise, bu anlayışın gelişmesi ve yerleşmesinde bir zorunluluk halini almaktadır.

#### **2.2.4. Yerel Yönetimlerde Katılım**

Yerel yönetimlerin demokratik niteliğini kuvvetlendirici unsurlardan belki de en önemlisi yerel halkın yönetim süreçlerine katılımıdır. Demokratik bir yerel yönetimde seçimle iş başına gelen yöneticinin ve karar organlarının aldığı kararların en yakın denetimi halkın sürece katılımı ile mümkündür. Böylece yerel halkın kendi

ihtiyaçlarına yönelik en doğru tespit sağlanmakta ve yerel halka kendisini ilgilendiren konularda söz sahibi olma imkanı tanınmaktadır.

Bunun yerel yönetimlere etkisi ise, karar alımına ve uygulamasına katılımın insanlara projelere sahip çıkma hissini vermesi ve bu projenin başarılı olmasında önemli katkı sağlamasıdır (Öztürk, 2002:29). Bu yönüyle katılım, bilgi süreçlerine dahil edilme ve açıklık ve şeffaflık ilkesinden öte, daha geniş bir anlama sahiptir.

Ancak diğer bir yönüyle ise, kurumsal açıdan yerel hizmetlerde açıklık ve şeffaflığın sağlanmasında da, bireysel olarak halkın yönetime etkin katılım kültürünün geliştirilmesi için geniş katılım olanaklarının varlığı da şarttır. Bu anlamda Türkiye’de 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen bir takım düzenlemeler yerel katılımın kurumsallaşmasını sağlayıcı niteliktedir. Ancak katılım kültürünün işlenmesi veya işlettirilmesi katılım olanaklarını artırıcı yöndeki normlardan çok demokratik anlayışın ülkedeki düzeyi ile ilgilidir. Yerel yönetimlerin halka en yakın birimler olması nedeniyle söz konusu katılım kültürünün bir ülkede yerleşmesi, öncelikle yerel düzeydeki katılım olanaklarının artırılması ve bunun pratik işlevselliğinin sağlanması ile mümkün olacağı açıktır.

### **2.3. Türkiye’deki Belediye Reformuna Etki Eden Faktörler**

Kamu yönetiminin son yıllarda karşı karşıya bulunduğu sorunların çözümü noktasındaki çabalar, bugün kamu yönetiminde yeni bir paradigma değişimini zorunlu hale getirmiştir. Artık geleneksel kamu yönetiminin iç yetersizliklerinden kaynaklanan mevcut sorunların çözümü, geleneksel kamu yönetiminin içeriğine yönelik bir arayıştan çok, yeni bir anlayışın sistematik yapısını kurmaya yöneliktir.

Bu değişim sürecinde; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya ve modernist düşünceden post modernist düşünceye geçişler, en çok dikkati çeken temel süreçler olarak görülmektedir (Özer, 2005a:74).

Bu dönemde kamu yönetimi, daha fazla sorumlulukla çalışan bir organizasyon yapısı içerisinde örgütlenme eğilimindedir. Küresel değişim sürecinin ekonomiden siyaset anlayışına her alanda köklü bir değişim ve dönüşümün sürecine yön verdiği bir

ortamda, genelde kamu yönetiminin, özelde ise yerel yönetim birimlerinin yapısına ilişkin reform çalışmalarının, Türkiye’deki etki eden faktörlerini belirlemek, değişim sürecindeki karşılaşılan sorunların geleneksel dirençlerinin, ne yönde olduğunu anlama açısından da genel bir çerçeve çizilmesini sağlayacaktır.

### **2.3.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**

Daha öncede değinildiği gibi, yeni kamu yönetimi anlayışı, özellikle 1980’li yıllardan itibaren etkisini gösteren kamu sektöründeki değişim hareketinin kavramsal karşılığını oluşturmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı bu yönüyle, önceden teorisi oluşturularak uygulamaya yön veren sistematik bir düşünce olarak ortaya çıkmamış; daha çok İngiltere ve ABD gibi ülkelerde hükümetler tarafından yürürlüğe konulan reform programları ile kendini göstermiştir (Eryılmaz, 2007b:533).

Yeni kamu yönetimi, merkezi, ulusal, siyasal, yönetsel aktörlerin kamu sektörünün yapısını, süreçlerini ve personelini değiştirmek için kullandıkları içsel bir çabadır (Özer, 2004:136). Bu süreçte katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi, esnek, piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüştürülmüştür (Özer, 2005b:4). Yeni yönetim anlayışı Özer’in ifadesiyle (2005a:75);

“...kararlara katılma, karar alma sürecini etkileme, yönetime katılma gibi fonksiyonlar gören sivil toplum örgütlerini, hem demokratikleşme hem de sivil toplum örgütlerinin gelişmişlik düzeyini ortaya koyan aktif katılımçılık, yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, öz yönetim gibi alt kavramları içeren, yapabilir kılmayı ve klasik, geleneksel, hiyerarşik, bürokratik ve şimdiye kadar iyi sonuç vermeyen yönetim anlayışının tersine, sivil toplum örgütlerine önem veren, gelişimlerinin önünü açan, katılımçılığı, saydamlığı, yetki devrini, yerinden yönetimi, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yollarını teşvik eden ve benimseyen bir anlayış olarak yönetişim kavramlarını ve tüm bunların kamu yönetimlerine yansımada somutlaşan yeni kamu yönetimi düşüncesini içermektedir.”

Yetki ve sorumluluk itibariyle genişleyen kamu yönetimi yapısı bu anlayışın etkisiyle daha fazla piyasa merkezli çözümlere yönelmek, garantör bir yönetim anlayışını benimsemek ve hizmetlerde verimlilik ve etkinlik gibi kavramları göz önünde tutmak gibi değişimin yönünü belirleyen kavramların etkisiyle bir dönüşüm sürecine sokulmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu yönetiminin kendi kendine yeterli olduğu anlayışı ve kamu yönetiminin kendini piyasa ve toplum karşısında korunaklı bir konumda gören tavrı yıkılmıştır (Arıkboğa, 2007a:112). Bu geleneksel anlayışın kabullerinin değişmesinde, her alanda yaşanan bir değişim ve dönüşüm sürecinin etkisiyle kamu yönetiminin artan sorunlarına geleneksel yapı içerisindeki çözüm metotları ile yanıt verilememesi etkili olmuştur.

Bu anlayışın etkisiyle bugün kamu yönetimi daha önce sahip olmadığı iki kanata sahiptir. Kamu yönetimi bu bir taraftan topluma diğer taraftan piyasaya açılmakta, piyasa ve toplum ilişkilerindeki bu iki boyutlu değişimle kendini dönüştürmektedir (Arıkboğa, 2007a:112).

Bu yönüyle yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetiminden çok kamu işletme yönetimine vurgu yapan, sadece talimat ve yönergeler göre iş yapmaktan çok hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesini esas alan, kullanıcı tercihlerini ve rekabeti ön plana çıkaran, girişimcilik, verimlilik, katılım, özgürlük gibi kavramlarla kamu yönetimini yeni bir ekonomi ve yönetim teorisi ile tanımlamaya çalışan ve günümüzün kamu yönetimlerindeki paradigma değişimini ortaya koyan çok yönlü bir anlayışın ifadesidir.

Analitik, politik, liberal ve piyasa odaklı yönetim gibi özel sektörde benimsenen yönetim tekniklerinin bu anlayışın teorik arka planının teknik yaklaşımlarını ortaya koymaktadır. Kar- maliyet analizleri, kamu yöneticilerinin politika yapım sürecinde yer almaları, kötü yönetimin nedeninin bürokratlar olarak görülmesi, neo klasik ekonomi rekabet kuramından etkilenmeler bu teknik yaklaşımların ifadesidir (Özer, 2005b:17).

Kamu yönetiminin hacimce faaliyet alanlarının küçültülmesiyle üretkenliğe dönük, rekabeti teşvik edici, yerelleşmeyi esas alan, bürokrasinin azaltılması ve özelleştirme gibi modellerin kamu yönetiminde uygulanabilir kılınması yeni kamu yönetimi düşüncesinin temel hedeflerindedir (Özer, 2005b:19-21). Yeni kamu yönetimi anlayışı bu yönüyle ekonomik norm ve değerlere vurgu yapmakta, daha fazla sorumlulukla çalışan bir kamu yönetimi sistemi öngörmektedir.



Özetle yeni kamu yönetimi anlayışı, özü itibariyle, esasını Max Weber'in formüle ettiği yasal-rasyonel bürokrasi modelinden alan geleneksel kamu yönetimi anlayışını; piyasa tipi mekanizmalar, esnek ve adem-i merkeziyetçi örgütlenme, çıktılara ve amaçlara yönelme, performansı geliştirme, yurttaş-müşteri merkezli yönetim anlayışı ve teknikleri ile ikame etme amacını gütmektedir (Eryılmaz, 2007b:533).

Yeni kamu yönetimi anlayışının dünyadaki gelişimi, hakim özellik ve eğilimler olarak üç aşamalı bir süreçte ele alınabilir. Birinci aşama, 1979 yılından başlayarak 1980'li yılların ortalarına kadar süren, kamuda yasal-yapısal serbestleşme ve sübvansiyonların kaldırılması gibi tasarruf önlemleridir. İkinci aşama, 1985 yılından itibaren yoğunlaşan kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesi ve tutumluluk (economy), verimlilik (efficiency), etkinlik (effectiveness) politikalarıdır. Son olarak ise, 1990'lardan itibaren, kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş odaklılık, yönetim, katılım, hesap verebilirlik, saydamlık ve performansa dayalı yönetim gibi ilke ve değerlerin öne çıktığı politikaların oluşturduğu bir aşama olarak üçüncü aşama kamu yönetiminin niteliğini geliştirmeye yönelik açık uçlu bir süreçtir (Eryılmaz, 2007a:21).

1980'li yıllarda bir çok ülkede kamu yönetimlerinde bir paradigma değişimi yaratan ve Türkiye'de de 24 Ocak 1984 tarihli kararlarla yasal-yapısal serbestleşmeye dayalı reformlarla başlayan bu anlayışın ikinci ve üçüncü aşamalarının devam ettirilememiş olması ve ikinci ve üçüncü dalga reformların ülkemizde ancak 2000'li yıllarda kamu yönetimi alanındaki düzenlemelerde esas alınan bir model olması, geçte olsa bir takım merkeziyetçi uygulamaların önünü kesmekte ve yerelleşme ve sivil toplumu güçlendirici mahiyetteki uygulamaları teşvik edici ana unsur olarak etkisini genişleterek devam ettirmektedir.

### **2.3.2. Gelişmiş Ülke Deneyimleri**

Yönetimsel reform çabalarının 1980'li ve 1990'lı yıllarda uygulamaya konulduğu gelişmiş ülkelerde, daha öncede değinildiği gibi reformların gerekçesi, karşı karşıya kalınan mali krizdi. Refah devleti anlayışının bütçe açıklarına karşın sürdürülmesi imkansızdı. Krizden etkilenen birçok ülke çözümün kapsamlı bir reformun dışındaki alternatif yönetimde düzeltme yöntemleri ile sağlanamayacağını farkına varmıştı.

ABD, İngiltere, Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda gibi Anglo-Amerikan ülkeleri ekonomik ve yönetsel reform programları ile bu sürece öncülük yapmışlardır. Reagan döneminde ABD’de ve Thatcher döneminde İngiltere’de uygulamaya konan kamu harcamalarının kısılması yönündeki tedbirler reform sürecinin ilk adımları olmuştur.

Bu süreçte özel yönetim ilkelerine yönelinmiş, müşteri yönelimli ve rekabetçi bir kamu yönetimi oluşturulmaya çalışılmıştır. Fransa bu sürece 1989 yılında yönetsel reform çabaları ile başlamış, Almanya’da ise yerel düzeyde 1990’lardan itibaren yeni kamu yönetimi anlayışına oldukça benzeyen geniş ölçekli reform faaliyetleri söz konusu olmuştur (Öztürk ve Coşkun, 2000:150-151).

Benzer şekilde diğer gelişmiş batı ülkelerinde de bu süreç yaşanmıştır. İsveç refah devleti 1980’li yıllarda küçültülmüş, Hollanda da doğalgaz kaynakları nedeniyle krizden fazla etkilenmemiş olsa da, yerel ve ulusal düzeyde birçok reform yapılmıştır. Deregülasyon, dezantralizasyon, özelleştirme ve harcamaların kısılması ve reorganizasyonla birlikte 1980’li yıllardan 1990’lı yılların başına kadar özelleştirme en önemli trendi oluşturmuştur (Öztürk ve Coşkun, 2000:151-152).

Söz konusu reformlar tüm etkinliğini klasik kamu yönetiminin yetersizlikleri karşısında göstermiştir. Geleneksel yönetimde görülen düşük ücretle istihdam, kardan çok fiyatların maliyeti karşılama beklentisi, özel sektörün zayıf olduğu alanlarda kamu sektörünün çok sayıda kişi çalıştırması, kayıpların önlenmesi için bütçeden katkı alınması, faaliyetlerde ve girdilerde dönüşüm kriterlerinin sağlanmasında eksiklikler olması ve önemli kararların verilmesinde mutlaka bakanlıklara bağlı kalınması gibi olumsuzluklara karşın, yeni kamu yönetimi anlayışının bu alanda getirdiği çözüm önerileri anlayışın sürekli olarak güçlenmesine yol açmıştır (Özer, 2006:22).

Özetle birçok Avrupa ülkesinde, yerel yönetimin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi yönündeki anlayış, yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetimin etkisini azaltma ve yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini sağlama yönünde olmuştur. Bu süreçte ise katılım, yerelleşme, şeffaflaşma ve demokratikleşme eğilimleri de öne çıkmıştır. Hizmetlerin verimli ve etkin bir şekilde yerine getirilmesini sağlamada yerel yönetimler önemli görevler üstlenmişlerdir.

Dünyada son 25-30 yıldır süregelen bu değişim süreci her bakımdan ülkemizi de etkilemiş, diğer alanlardaki gelişmelere paralel, kamu yönetimi sistemimizde de köklü ve kalıcı bir değişim ve yeniden yapılanma ihtiyacını ortaya koymuştur. Bilim ve teknolojiadaki hızlı gelişmeler, toplumsal ihtiyaçların yanında bu ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş bulunan kamu yönetiminin merkezi ve yerel düzeydeki örgütlenmesi ve işleyişinde de değişimi zorunlu kılmıştır (Günaydın, 2003:133). Bu süreçte 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ortaya çıkışında gelişmiş ülke deneyimlerinin yansımalarında yararlanılmış ve ortaya çıkan sorunların çözümünde buradaki deneyimler veri olarak ele alınmıştır.

### **2.3.3. Avrupa Birliği Süreci ve Avrupa Birliği Yerel Yönetim Özerklik Şartı**

Şüphesiz Avrupa Birliği'ne tam üye olmaya çabası içerisinde olan Türkiye'nin yerel yönetim sistemide, AB'nin etki alanı içerisinde. AB'nin öne sürdüğü reform çabalarını gerçekleştirme noktasında olan Türkiye'nin böyle bir etkilenme içerisinde olması kaçınılmazdır.

AB'nin, üye ülkelerin yerel yönetimleri üzerinde önemli etkilerde bulunduğu ve entegrasyon sürecinin hızına ve başarısına paralel olarak bu etkilerin daha da önem kazanacağı veri olarak ele alındığında; yerel yönetim alanındaki reform çabalarının son zamanlardaki hızı daha iyi anlaşılabilir. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ortaya çıkarılmasında teşvik edici önemli unsurlardan biride Avrupa Birliği süreci olmuştur.

Diğer yandan Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlerin önemi ve geliştirilmesine ilişkin en önemli düzenlemelerinden biri olan A.Y.Y.Ö.Ş'ün getirdiği ilkelere uyum noktasında bir çabanın varlığı da 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun bir takım düzenlemelerinde belirginleşmektedir.

A.Y.Y.Ö.Ş'te, yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğu, yurttaşların kamusal işlere katılma hakkının Avrupa Konseyin tüm üye devletlerince paylaşılan demokratik ilkelerden biri olduğu hususlarını dikkate alarak; bu hakkın, yerel düzeyde en uygun biçimde kullanılabileceği ve yerel yönetimlerin gerçek sorumluları ile var olmaları, hem etkili ve hem de yurttaşlara yakın bir idare sağlayabileceği inancını vurgulamıştır (Uçar, 2004:102). Bu açıdan genel olarak yerel

yönetimlerin; özerklikleri, yetki ve sorumlulukları, diğer kuruluşlarla ilişkiler (merkezi idare veya bölgeler ve sınır ötesi ilişkiler) ve kaynakları üzerinde durmuştur. Söz konusu Şart'a Türkiye 1988 yılında bazı maddelerine çekince koyarak imzalamıştır. Ancak Türk belediyeçilik mevzuatında Şart'ın getirdiği bir takım sıkıntılar kısmi olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer düzenlemeler ile aşılmaya çalışılmıştır.

#### **2.3.4. Türk Belediyeçiliğinde Reform İhtiyacı**

Yeniden yapılanma çalışmaları Türk kamu yönetiminde yaklaşık iki yüz yıllık bir geçmişe sahiptir. Özellikle Tanzimatla beraber yeniden yapılanma çalışmaları farklı bir boyut kazanmış, cumhuriyetin ilk yılları ise devlet yapısında gerçekleştirilen köklü değişikliklere sahne olmuştur.

Son yıllarda ise geleneksel bürokratik anlayışın verimsiz ve hantal bir kamu yönetimi yapısını ortaya çıkarması ve bu yapının sorunlarının kronik bir hal alması, toplumun değişen ve çeşitlenen beklentilerine cevap vermedeki yetersizlikler, mevcut yapıdaki çözüm arayışlarını hızlandırmıştır.

Kamu yönetiminin yapısına ilişkin karşı karşıya kalınan sorunların bir yandan küreselleşme olgusu ile derinleşmesi, diğer yandan ise kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesi noktasında yaşanan sıkıntılar, Türk belediyeçiliğinde reform ihtiyacının sıklıkla dile getirilir olmasına yol açmış ve kamuoyunda kamu yönetimine yöneltilen eleştiriler günlük hayatta kamu-halk ilişkisi bağlamında kamu yönetiminin her geçen gün pejoratif anlamıyla örneklendirilmesi sonucu daha ciddi boyutlara ulaşmıştır. Nitekim kamu yönetiminde reform ihtiyacı 1980'lerden günümüze her geçen gün artan bir şekilde etkisini hissettiren bir baskıyı da beraberinde getirmiştir.

Bu yönde son dönemdeki kapsamlı reform değişiklikleri bir kenara bırakılırsa 1980'lerde başlayan dünyadaki değişim sürecine Türk belediyeçiliğinin yasal ve fikirsel uyumunun geç sağlanmasının (sürecin ikinci ve üçüncü dalga reformlarla devam ettirilememiş olmasının), bugüne kadar reformun önündeki engelleri aşamamış olmamızın çok yönlü nedenleri bir gerekçe olarak gösterilebilir. Machiavelli'nin ifadesiyle (1994:36), "yeni düzen oluşturmak kadar güç, başarı şansı az ve uygulanması tehlikeli olan başka bir şey yoktur. Çünkü, eski düzenden çıkarları olanların tümü değişimi isteyenlerin düşmanlarıdır."

Diğer yandan bu yönde reform çabalarının önündeki engeller olarak, siyasi istenç eksikliği, uygulama ve izlemin bütünsel bir yaklaşımla ele alınmamış olması, ayrılıkçı hareketler ve yerelleşmenin tekçi devlet ilkesini zedeleyeceği endişesi, anayasal yargıdan kaynaklanan sorunlar ve hemşerilik ve katılıma karşı mesafeli duruş gösterilebilir (Aktel ve Memişoğlu, 2005:34-35).

Türkiye’de değişime karşı bürokratların muhafazakar bir tutum takınmaları, siyasi ve ideolojik kampaşmalar bir yana, tüm dünyada değerleri, yapıları ve kamu sektörünü derinden etkileyen gelişmelerin, fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orijinli ve müşteri tercihli kamu hizmetlerinden oluşan bir yapının kurulmasını şart koştuğu bir gerçektir (Özer, 2005b:3). Türkiye’de 1930’dan bu yana belediyeçilik alanında temel kanun olma sıfatı ile varlığını koruyan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun değişen ve gelişen yerel hizmet anlayışının şartlarını sağlayamadığı bir realite olarak ele alınacak olursa, belediyeçilik alanındaki normların değişimini sağlayan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun ortaya çıkış amacı daha net anlaşılabilir.

Bu yönüyle bu reform çalışmalarının belki de en önemli ayağını oluşturan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun geç kalınmış bir sürece uyum açısından getirdiği uygulamalarla nasıl bir ivme kazandırdığına yeni kamu yönetimi anlayışının sistematik ilkeleri açısından bakmak, Türk belediyeçiliğindeki reform ihtiyacının ana unsurlarının ortaya konulması açısından son derece önemlidir.

### **2.3.5. Sosyo-Ekonomik ve Siyasal Alanda Yaşanan Gelişmeler**

Çalışmanın teoriği itibariyle tarihsel olarak sürekli vurguladığımız 1980’li yıllar, dünyada hız kazanan değişim sürecinin, ülkelerin kamu yönetim yapılarını dönüştürdüğü yıllar olmuştur. Türkiye’de de bunun yansımaları çeşitli biçimlerde ortaya çıkmış, ilk olarak 1980 sonrası ülkemizin ithal ikameci ve içe dönük bir kalkınma stratejisinden ihracata dayalı dışa dönük bir stratejiye geçmesi biçiminde ortaya çıkan değişim rüzgârı, piyasa ekonomisini geliştirmeye dönük politikalarla devam ettirilmiştir. Bu dönemde ANAP hükümetinin bürokrasi ile ciddi bir mücadele politikasına karşı bürokrasinin değişime direncide aynı oranda olmuştur.

Toplumsal hareketlilik açısından ise, halkın kamu yönetiminden beklentileri nitelik ve nicelik açısından şekil değiştirmiş, Türkiye’deki bütün yapıları hızlı bir biçimde

değişim yönünde zorlayan küreselleşme süreci, toplumu da dönüştürmüştür.1990'lı yıllarla beraber, özel radyo ve televizyonların ortaya çıkması, girişimciliğin önem kazanması ve belki de en önemlisi çevrenin merkeze kayan hareketlenmesi, sosyo ekonomik yapıyı umulmadık bir şekilde değiştirmiştir. Kamu yönetiminin bu dönemde dönüşüm ve yeniden yapılanma ihtiyacı eskisinden daha ciddi bir biçimde hissedilir olmuştur.

Ancak bu değişime rağmen, siyaseten kısır çekişmelerin ve koalisyon hükümetlerinin var olduğu bir ortamda ikinci ve üçüncü dalga reformlar konusunda ciddi bir adım atılamamıştır. Piyasa ekonomisinin gerektirdiği kurumların ortaya çıkışı ancak 1990'ların sonuna doğru İMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların etkisiyle olmuştur.

Ak parti iktidarı ile ise bu süreç ivme kazanmış ve “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” anlayışıyla kamuda yeniden yapılanma çalışmalarına girişilmiştir. Ancak bu sürece hız kazandıran tek parti iktidarının değişim yönünde hissettiği baskı, kamuda kötü yönetime neden olan geleneksel anlayışın yeni kamu yönetimi anlayışı ile ikame edilmesi suretiyle toplumsal ihtiyaçların varlığından kaynaklandığı gibi, İMF ve AB gibi kurumların bu yönde telkinlerinden de etkilenmiştir. Şüphesiz değişen sosyo-ekonomik yapının değişimi en nihayetinde zorladığı ise bilinmektedir.

## **BÖLÜM 3: 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU ÇERÇEVESİNDE BELEDİYE YÖNETİMİ**

### **3.1. Belediyenin Kuruluş ve Görevleri**

#### **3.1.1. Belediyenin Kuruluşu ve Sınırları**

Belediyelerin kuruluşu ile ilgili 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen düzenlemelerde en dikkat çeken husus; 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 7.maddesinde yer alan ve belediye kurulmasında esas alınan 2.000 nüfus kriterinin 5.000'e çıkarılmasıdır. Diğer yandan belediye kurulmasına ve sınırlarının kesinleşmesine ilişkin süreç kısaltılmıştır. Buna ilişkin prosedürün nasıl işletildiği ve kanuni mevzuatta hangi kriterlerin olduğunun ayrıntılı incelemesi yapmakta ve 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun ilgili hükümlerinde ne gibi değişikliklere gidildiğine bakmakta yarar vardır.

##### **3.1.1.1. Belediye Tüzel Kişiliğinin Kuruluşu**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4.maddesinde belediyelerin kuruluşuna ilişkin birden fazla yöntem benimsenmiştir. Bunlardan birincisi, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulmasının zorunlu hale getirilmesidir (m.4/1). Böylece belediyelerin kuruluşunda 5.000 nüfus eşiği dikkate alınmakla birlikte il ve ilçe merkezlerinde böyle bir nüfus kriteri aranmamıştır.

İkinci olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu tek başına bir köy yerleşiminde belediye kurulmasını mümkün kılmış buna ilişkin bazı temel şartlar getirmiştir. Bu şartlardan biri, nüfus toplamının 5.000 ve üzerinde olmasıdır (m.4/1). Bir diğeri şart ise mesafeye ilişkindir. Buna göre, içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamamaktadır (m.4/2).

Yukarıda sayılan şartlara haiz köy veya beldenin belediyeye dönüştürülmesi için bir başvurunun yapılması gerekmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre başvuru iki yolla yapılabilir. Bunlar, bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesidir. Ardından

valinin bildirimi üzerine, mahalli seçim kurulları, onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını almakta ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirmektedir (m.4/4). Bunun sonucunda İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına göndermekte ve böylece Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulabilmektedir (m.4/5).

Yukarıda sayılan iki yönetime göre belediye kurulmasına ilişkin şartların sağlanamaması durumunda katılma yöntemiyle köyler belediyeye dönüştürülme imkanına sahiptir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 8.maddesinde düzenlenen bu durumda; aralarında 5.000 metreden fazla mesafe olmaması, burada oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması ve katılmak isteyen köy veya beldenin oylarına başvurulması gerekir. Oylama sonucunun olumlu olması durumunda ise başvuru evrakı valilik tarafından katılınacak olan belediye gönderilmekte ve buradaki belediye meclisi otuz gün içinde kararını vermektedir. Böylece belediye meclisinin uygun görmesi halinde katılım gerçekleşmektedir. Büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılınacak ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü üzerine, Büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanmaktadır. Ancak Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulması için belde nüfusunun 100.000'den aşağı düşmemesi ve yeni kurulacak beldenin nüfusunun 50.000'den az olmaması şarttır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 8.maddesi, söz konusu katılım için aranan belediye meclisi kararının reddine ilişkin herhangi bir düzenlemeye gitmemekle birlikte, birleşme ve katılma işlemlerinde 8.maddede düzenlenmeyen hususlarda adı geçen kanunun 4. maddesine göre işlem yapılacağını belirtmiştir. Atıf yapılan maddeden anlaşılan, belediye meclisinin katılma talebini reddi halinde dosyanın İçişleri Bakanlığı kanalıyla Danıştay'a intikal ettirileceği ve buradan çıkan kararın itiraz hakkı olmadan uygulanacağıdır (Öner, 2006:62).

Öte yandan yukarıda belirtilen, gerek il ve ilçe merkezlerinde veya tek başına bir köy yerleşiminde gerekse de katılma yoluyla belediye kurulması yöntemlerinin dışında, 5393 sayılı Belediye Kanunu, köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmelerine veya yeni oluşturulan yerleşim alanlarında belediye kurulabilmesine imkan tanımıştır.



Bu suretle, birleştirme yöntemiyle fiziki olarak birbirine yakın birimlerin tek bir merkezde toplanması amaçlanmış ve coğrafi olarak da halkın aynı alanda yaşaması teşvik edilmiştir (Akgül, 2003:262). Nüfusun belli bir alanda yoğunlaşmasının halkın birçok hizmetten daha etkin bir şekilde yararlanması önünü açacağı öngörülmüştür.

Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskun sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması şartı aranmaktadır (m.4/3). Buradaki işleyiş bir köy yerleşiminde belediye kurulmasına ilişkin yukarıda belirtilen işleyişle aynı olmakla birlikte, kendi köyleri dışında belediye kurulmasını isteyen köy kısımlarındaki kayıtlı seçmenlerin yarısından bir fazlasının yazılı başvuru yapması gerekmektedir. Ayrıca hem köydeki hem de başvuruyu yapan köy kısımlarındaki hemşerilerin oylarına başvurulması gereklidir (Öner, 2006:61).

Yeni oluşturulan yerleşim alanlarında belediye kurulabilmesi için ise yine 5.000 nüfus şartı aranmakta ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabileceği belirtilmektedir (4/son).

Bir diğer husus, belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması noktasında getirilen düzenlemelere ilişkindir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması iki yolla mümkündür. Bunlar:

1. Meskun sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır (m.11/1).

2. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür (m.11/2).

Türk belediye sisteminin önemli ölçüde küçük belediyelerden oluşması nedeniyle uygulamada karşılaşılan sorunlar ve halka sunulan hizmetlerin verimliliği açısından (Akgül, 2003:250), nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının öngörülmesi önemli bir düzenlemedir.

Nitekim 21 Ocak 2008 yılında Türkiye İstatistik Kurumu'nun Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine geçilmesine ilişkin sonuçlarının kamuoyuna duyurulması belediyelerdeki nüfus sayısının gözler önüne serilmesi açısından oldukça etkili olmuştur. Zira 5429 sayılı kanunla eklenen bir maddeyle köye dönüştürme işlemleri yeni nüfus sayımı sonuçları açıklanıncaya kadar ertelenmişti. Sonuçlar açıklandığında ise 957 belediyenin 2.000'den daha az nüfusa sahip olduğu görüldü. Bu sonuçlara göre Türkiye'deki belediyelerin yaklaşık üçte biri belediye olma vasfını kaybetmiş görünmekteydi (Arıkboğa, 2008).

Belediyelerdeki optimum ölçek sorunun çok yönü bulunduğu söylenebilir. Bunlardan bir kısmı hizmetlerle olan ilişkisidir (Arıkboğa, 2007b:4). Bu yönüyle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun optimal kent büyüklüğünü belirleme noktasındaki düzenlemeleri hizmetlerin verimli ve etkin bir şekilde sunulması açısından önem arz etmektedir.

Nitekim son yıllarda yerel yönetim birimlerinde uygun büyüklük tartışmalarının kaynağında yıllarda kamu maliyesinde yaşanan sıkıntılardan dolayı kaynakların etkin kullanılması gereği, kalabalıklaşmadan ötürü ortaya çıkan hizmet kalitesinin düşmesi ve yaşam kalitesinin azalması, gecekondulaşma ve çevre kirliliği gibi sorunların yattığı hep vurgulanan hususlar olmuştur (Topal, 2001:55).

Sonuç olarak, belediyelerin kuruluşu, birleşmesi ve katılması veya tüzel kişiliğinin sonlandırılması gibi yukarıda incelenen hükümlere bakıldığında; söz konusu düzenlemelerle belediye kurulabilmesi için nüfus kriteri 2.000 'den 5.000' çıkarılmış, coğrafi yakınlığın varlığı için birleşmelerde 2.500 metre sınırı günün yerleşim şartlarına göre 5.000 metreye çıkarılmış ve nüfusu 2.000'in altına düşmüş olan belediyelerin tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüştürülmesi öngörülmüştür. Belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması konusunda 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yer almayan açık ifadeler getirilmiştir. Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ise yapılan özel düzenlemelerle ayrılma yoluyla belde kurulabilmesi için belde nüfusunun 100.000'in altına düşmemesi ve yeni kurulacak beldenin nüfusunun 50.000'den az olmaması şartı aranmıştır. Belediyelerin kuruluş aşamasında halka danışılması, konulan hükümlerle yasal zorunluluk haline getirilmiş, belediye sınırlarının kesinleşmesinde meclisinin görüşünün alınması benimsenmiş ve A.Y.Y.Ö.Ş.'ün ilkeleri ile uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır.

### 3.1.1.2. Belediyenin Sınırları

Yeni bir belediyenin kurulması ile birlikte, söz konusu belediyenin sınırlarının 6 ay içinde belirlenmesi gerekmektedir (m.5). 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre sınırların düzenlenmesinde dikkat edilecek hususlar şunlardır;

1. Eskiden beri o yerleşim yerine ait sayılan tarla, bağ, bahçe, çayır, mera, otlak, yaylak, zeytinlik, palamutluk, fundalık gibi yerler ile kumsal ve plajlar belediye sınırı içine alınır (m.5/a).
2. Belediye sınırlarını dere, tepe, yol gibi belirli ve sabit noktalardan geçirmek esastır. Bunun mümkün olmaması durumunda, sınır düz olarak çizilir ve işaretlerle belirtilir (m.5/b).
3. Belediyenin sınırları içinde kalan ve eskiden beri komşu belde veya köy halkı tarafından yararlanılan yayla, çayır, mera, koru, kaynak ve mesirelik gibi yerlerden geleneksel yararlanma hakları devam eder. Bu haklar için sınır kâğıdına şerh konulur (m.5/c).
4. Çizilen sınırların geçtiği yerlerin bilinen adları sınır kâğıdına yazılır. Ayrıca yetkili fen elemanı tarafından düzenlenen kroki sınır tespit tutanağına eklenir (m.5/d).

Böylece belirlenen sınırların kesinleşmesi için 5393 sayılı Kanuna göre, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı aranmaktadır (m.6/1). Kesinleşen sınırlar, valilikçe yerinde uygulanmak suretiyle taraflara gösterilmekte ve durum bir tutanakla belirlenmektedir. Ardından kesinleşen sınır kararları ile dayanağı olan belgelerin birer örneği; belediyesine, mahalli tapu dairesine, il özel idaresine ve o yerin mülki idare amirine gönderilmektedir (m.6/2).

1580 sayılı Belediye Kanunu dönemine baktığımızda belediye sınırlarının kesinleşmesi noktasında yukarıda yeni yasa ile getirilen düzenlemelerden farklı hususlar yer almakta olduğunu görmekteyiz. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun da düzenlenen sınırların kesinleşmesi ilişkin prosedür nüfus kriterine göre ayırım getirmekteydi. Buna göre nüfusu 80.000'nin altında olan yerlerde belediye sınırları; belediye meclisinin kararı, mahalli idare heyetinin görüşü ve il idare kurulunun onayı ile kesinlik kazanıyordu

(m.5/1). Nüfusu 80.000'nin üstünde olan yerlerde ise belediye sınırları; belediye meclisinin kararı, idare heyetinin onayı, valililiğin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinlik kazanmaktaydı (m.5/2).

5393 sayılı Belediye Kanunu ise, görüldüğü üzere bu nüfus kriterini ortadan kaldırmış, valiliği son karar merci olarak belirlemiştir. Ancak belediye meclis kararı üzerinde mülki amirlerin onayının 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kaldırıldığını hatırlatmakta yarar vardır. Şüphesiz bu onay yetkisi de bu hükümle çelişmektedir. Öte yandan adı geçen kanuna göre Kesinleşen sınırların zorunlu nedenler olmadıkça beş yıl süre ile değiştirilemeyeceği hükme bağlanmıştır (m.6/son).

Bir diğer konu, sınır uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin getirilen düzenlemelerdir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, bir il dahilindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması halinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri otuz gün süre verilerek istenmektedir. Bunun sonucunda vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlamaktadır. Ancak Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin sınır değişikliklerinde Büyükşehir belediye meclisinin de görüşü alınmaktadır (m.7/1). İl ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek sınır uyuşmazlıklarında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri uygulanmaktadır (m.7/2). 5442 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre ise il ve ilçe sınırlarının değiştirilmesi, İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleşmektedir (m.2/b).

Görüldüğü üzere beldeler veya köyler arasındaki sınır uyuşmazlıklarının çözümünde vali, il ve ilçelerin sınırlarının değiştirilmesinde Cumhurbaşkanı son karar mercii olarak yetkilendirilmiştir. Bu durumda, A.Y.Y.Ö.Ş.'ün 5.maddesinin, yerel yönetim sınırlarının belirlenmesinde yerel topluluklara danışılması gerektiği yönündeki hükmü bu durumda uygulanmamış olmakta; yerel halka danışmaksızın sınırların tespitinin yapıldığı görülmektedir.

Ancak 1580 sayılı eski Belediye Kanunu ile karşılaştırıldığında; görüşlerin ilin en büyük amirine iletilmesi süresi 31 günden 30 güne indirilmiş, il idare kuruluna tanınan yetkilere son verilmiş ve bunun yerine vali yetkilendirilmiştir. Öte yandan Büyükşehir meclisinin görüşünün alınması da yeni bir düzenleme olmuştur.

### **3.1.2. Belediyenin Görev ve Yetkileri**

#### **3.1.2.1. Belediyenin Görev ve Sorumlulukları**

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda belediyenin yetki ve görevleri 15.madde ile uzun bir liste halinde düzenlenmiş ve sayılan görev ve yetkilerin nitelik itibariyle geniş olarak addedilebilecek kapsamından dolayı da belediyelerin ihtiyaçlarını görev ve yetki açısından temin edebilmiştir.

Belediyelerin görev ve hizmetlerinin temini açısından dünyada uygulanmakta olan başlıca üç ilkedен söz edilebilir. Bunlar; yasaların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakılmamış bütün hizmetleri belediyelerin karşılamasını öngören *Genellik İlkesi*; belediyelerin görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden yetki almasını öngören *Yetki İlkesi* ve belediyelerin yapacağı hizmetleri yasalar sıralayan *Liste İlkesi*'dir (Keleş, 2000).

5393 sayılı yasa ile yetki ve görevlerin belirlenmesinde tadadi (liste usulü sayma) ilkesinden; yetki ve genel yetki ilkesine geçilmiştir. Kanunda, belediyelerin yetki ve görevleri, konu olarak belirtilmiş, ancak liste halinde sayılmamıştır (Eryılmaz, 2007a:151).

5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki yetki ve görevleri "zorunlu" ve "isteğe bağlı" görevler olarak ikiye ayırmak mümkündür.

#### **3.1.2.1.1. Belediyelerin 5393 Sayılı Belediye Kanununda Sayılan "Zorunlu" Görevleri**

Belediyelerin zorunlu görev ve sorumlulukları şu başlıklar altında sıralanabilir:

1. Stratejik plan hazırlamak (nüfusu 50.000'in üstünde olan belediyeler) (m.41),
2. İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı faaliyetleri (m.14/a),
3. Coğrafi ve kent bilgi sistemleri (m.14/a),
4. Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık (m.14/a),
5. Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans (m.14/a),
6. Evlendirme, defin ve mezarlıklar (m.14/a),

7. Gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma (m.14/a),
8. Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; (m.14/a),
9. Şehir içi trafik; (m.14/a),
10. Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi (m.14/a),
11. Kadınlar ve çocuklar için koruma evleri (Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler) (m.14/a),
12. Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele hizmetleri (m.15/j).
13. Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek (m.15/l).

### **3.1.2.1.2. Belediyelerin 5393 Sayılı Belediye Kanununda Sayılan “İsteğe Bağlı” Görevleri**

Belediyelerin isteğe bağlı görev ve sorumlulukları ise şu şekilde sayılabilir:

1. Okul öncesi eğitim kurumları açabilir ve Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir<sup>1</sup>;
2. Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; (m.14/b)
3. 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. (m.14/b)
4. Gerekliğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı

---

<sup>1</sup> “Okul öncesi eğitim kurumları açabilir” hükmünün ve ikinci fıkrasının yürürlüğü; Anayasa Mahkemesinin 22.09.2005 –E. 2005/95 K. 2005/14 sayılı kararı ile durdurulmuştur (R.G :29.09.2005 - 25951).

müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. (m.14/b)

5. Gıda bankacılığı yapabilir. (m.14/b)

6. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.(m.14/4)

7. 15.maddesin (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67 nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir (m.15/2).

8. Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir (m.67).

9. Şartlı ve şartsız bağışları kabul edebilir.(m.18/g ve m..38/l)

10. Şirket ve işletme kurabilir (m.70 ve m.71)

11. Kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir (m.15/3).

12. Belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Kardeş kent ilişkisi kurabilir-İçişleri Bakanlığının izniyle- (m.74).

13. Meclis üye sayısının salt çoğunluğunun kararı ile ve en az ellibin metrekare olması şartıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir (m.73).

14. Mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir (m.75).

Yukarıda sayılan belediyenin yetki ve görevleri şüphesiz 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun; belediyenin hizmetlerini altyapı, ulaşım ve bir takım klasik temel yerel hizmetlerin görülmesi şeklinde tanımlayan kapsamının ötesindedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nu bu noktada, belediyeleri kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapmak ve yaptırmakla yükümlü tutmuştur (m.14/2).

Böylece mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla anayasanın bu doğrultudaki tanımına da paralel olarak her türlü yetki ve görevi belediyelere vermiş bulunmaktadır. Bu düzenleme özerk yerel yönetimlerin tesisi açısından son derece önemlidir. Zira yerel yönetimlerde özerklik, yerel yönetimlerin halkın genel çıkarlarına aykırı olmayan, kanunlarla kendilerine yasaklanmayan her türlü hizmeti yapabilme serbestisi demektir (Eren, 1994:149).

Nitekim 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 olması gerektiği A.Y.Y.Ö.Ş'ün 4.maddesinin 2.bendinde özellikle vurgulanmıştır. A.Y.Y.Ö.Ş'de belirtilen hükümlerin iç hukukumuzun bir parçasını oluşturması, adı geçen Şart'a uyum konusunda da dikkate değer bir çaba gösterilmesi gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun böyle bir hükümle, belediyelerin yerel özerklik noktasında güçlenmesini ve gelişmiş ülke yerel yönetimleri ile uyumlu hale getirilmesini sağlaması açısından son derece önemlidir.

Bir diğer düzenleme, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyelerin hizmet sunumu noktasında önceliklerini belirlemesine ilişkindir. Buna göre, hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate



alınarak belirlenecektir (14/3). Öte yandan subsidiyarite ilkesinin bir gereği olarak belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacak ve hizmet sunumunda özürü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanacaktır (14/4).

Söz konusu bu önceliklerin belirlenmesi önemli bir gelişmedir. Zira hizmet sunumunda artık belediyeler önceliklerini stratejik planla belirlemek ve mali durum dikkate alınacaktır. Nitekim Anayasa'nın 65.maddesi'nde bu duruma işaret edilmektedir (Öner, 2006:70). Diğer yandan artık belediyeler, belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebileceklerdir (m.14/6).

### **3.1.2.2. Belediyenin Yetki ve İmtiyazları**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen belediyelerin yetki ve imtiyazları sırasıyla şunlardır:

1. Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak (m.15/a).
2. Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek (m.15/b).
3. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek (m.15/c).
4. Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve 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 (m.15/d).
5. Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek (m.15/e).

6. Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek (m.15/f).
7. Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak (m.15/g).
8. Mahallî 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 aynî hak tesis etmek (m.15/h).
9. Borç almak, bağış kabul etmek (m.15/i).
10. Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek (m.15/j).
11. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek (m.15/k).
12. Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek (m.15/l).
13. Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek (m.15/m).
14. Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek (m.15/n).
15. Gayrisihhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde 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 kirliliği oluşmaması için gereken tedbirleri almak (m.15/o).

16. Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek (m.15/p).

17. İl sınırları içinde Büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; 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 yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir (m.15).

Öte yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediyeler adı geçen kanunun 15.maddesinin (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilmektedirler. Toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya toplu ulaşım ve taşıma hizmetlerinin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülmesini düzenleyen 67.maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir (m.15).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyelerin görev, sorumluluk yetki ve imtiyazlarını düzenleyen ve yukarıda açıklamaya çalıştığımız düzenlemelere baktığımızda 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda yer almayan bir takım görevlerinde belediyelere verildiği görülmektedir. Öner'in altı başlıkta belirttiği

(2006:101-102) ve belediyelere ilk kez verilen görev, sorumluluk yetki ve imtiyazlar şunlardır:

1. Stratejik plan ve performans planı hazırlanması.
2. Coğrafi ve kent bilgi sistemi kurulması.
3. Şehir içi trafik hizmetleri.
4. Sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını belirlemek, bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliği oluşmaması için gereken tedbirleri almak.
5. İzinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, gıda dışı malları yoksullara vermek.
6. Sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını belirlemek ve buralarda çevre kirliliği oluşmaması için gereken tedbirleri almak (m.15/o) görevi çerçevesinde belediyelere belediye sınırları ve mücavir alanları içinde;
  - a) Kara yolu ile yolcu taşıma hakkına sahip gerçek ve tüzel kişilerin şehirlerarası otobüs terminali kurmalarına ve işletmelerine
  - b) Her türlü akaryakıt ile sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) ve
  - c) Sıvılaştırılmış doğal gaz (NPG) istasyonlarına nazım imar ve uygulama imar planına uygun olmak kaydıyla belediye tarafından izin verme yetkisi tanınmıştır (m.80/1).

Yukarıda belirtilen bu gelişmeler dikkatte alındığında, Eryılmaz'ın da haklı olarak belirttiği gibi (2007a:154), Belediye Kanunu'nun öngördüğü görevler çok geniş kapsamlıdır ve "beşikten mezara" kadar belde halkının hemen hemen tüm ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır.

Şüphesiz bu kanunla belediyenin yetki ve görevleri artırılmış, belediye sadece altyapıya ilişkin yetki ve görevleri olan bir kuruluş olmaktan çıkarılarak sağlık, sosyal yardım, kültür, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi geniş bir alanda yetkili ve görevli hale getirilmiştir (Eryılmaz, 2007a:152). Bu yetki ve görevlerle katılımcı, saydam, özerk, girişimci, sosyal, etkin ve verimli bir belediyeçilik anlayışının

temellerinin atıldığı gibi hesap verme noktasında da halkı ön planda tutan nitelikli bir belediyeçilik anlayışının gelişiminin esas alındığı muhakkaktır.

### **3.2. Belediyenin Organları**

5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen değişikliklerin belki de en önemli ayağını yapısal değişiklikler çerçevesinde belediye organlarının düzenlenmesi oluşturmaktadır. Başkan, meclis ve encümeden oluşan bu üçlü yapı, çoğu zaman yerel demokrasi açısından tartışma konusu oluşturmuş, bu organların seçimine, oluşumuna ve yetkilerine ilişkin hükümler merkez-yerel yönetim ilişkilerini etkileyen en önemli unsurlardan biri olarak görülmüştür. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun aşağıda ayrıntıları ile belirtilmeye çalışılan yapısal kapsamdaki reformları bu açıdan önem taşımaktadır. Zira kamu alanındaki değişimin öncü kurumlarından olan belediyelerin idari yapısına ilişkin bu düzenlemelerin arkasında yatan düşünce etkin, etkili, demokratik, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetimi esas alan bir fikri altyapının kanun hükümlerine yansımalarıdır. Şüphesiz bizi böyle bir değerlendirmeye sevkeden idari yapıya ilişkin düzenlemelerin temel argümanların incelenmesi bu açıdan önem arz etmektedir.

#### **3.2.1. Belediye Meclisi**

##### **3.2.1.1. Belediye Meclisinin Oluşumu**

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. 1580 sayılı eski yasada belediyenin organlarının belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümeni olduğu belirtilmiş ve şu anda uygulamada olan 5393 sayılı kanunda bu üçlü geleneksel yapıyı sürdürmüştür<sup>2</sup>.

Demokrasinin bir gereği olarak belediye meclis üyelerinin belirlenmesi seçimler yoluyla olmaktadır. Nitekim Anayasa'nın 127.maddesinde bu hususa değinilmiştir.

Buna göre:

“Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.”

---

<sup>2</sup>Ancak 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun aksine, belediye encümeninin karar organı değil yürütme organı olması öngörülmüştür.

Böylece mahalli idarelerin karar organlarının ancak seçim yoluyla göreve gelebilecekleri vurgulanmıştır. Anayasanın bu ilgili maddesindeki hükme uygun olarak, 5393 sayılı Belediye Kanununun 17.maddesinde ise “belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur.” demek suretiyle 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nun aksine belediye meclisinin tanımı açık bir şekilde yapılmıştır.

Başta Anayasa olmak üzere, 5393 sayılı Belediye Kanunu’ndaki bu hükümler konunun genel kavramsal çerçevesini çizmesi ve ilkeleri belirlemesi yönünden önemli olmakla birlikte belediye meclisinin ne şekilde oluşacağına dair 5393 sayılı yasanın “ilgili kanun” sıfatıyla atıf yaptığı, ülkemizde yerel yönetim organlarının üyelerinin seçilmesine ilişkin düzenlemeleri içeren 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’una<sup>3</sup> değinmekte yarar vardır. Bu kanuna göre, yerel yönetim seçimleri beş yılda bir yapılır. Her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü seçimin başlangıç tarihidir. Aynı yılın Mart ayının son pazar günü ise oy verme günüdür (m.8/1).

Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken yerel yönetim organlarına veya bu organların üyeliklerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır (m.8/2).

Anayasa ve Kanunlarda yazılı şartlara uygun olarak, seçilme yeterliliğine sahip olan her vatandaş, bir siyasi parti listesinden veya bağımsız olarak, il genel meclisi üyeliğine, belediye başkanlığına veya belediye meclisi üyeliğine adaylığını koyabilir (m.10/1)

Belediye meclis üyelerinin seçimi, ülkemizde seçim sisteminde yapılan değişikliklere paralel olarak tarihsel süreç içerisinde bir takım değişikliklere uğramıştır. Günümüzde belediye meclisleri “nispi” temsil sistemine uygun olarak seçimle belirlenen üyelerden oluşmaktadır (Gözler, 2002:133-143). Söz konusu seçim sonucunun ilanını takip eden beşinci gün ise 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 19.maddesi gereği belediye meclisi, belediye başkanının başkanlığında toplanmak durumundadır. Bu toplantıda ve en geç 3

---

<sup>3</sup> 18.01.1984 tarihli ve 18285 sayılı Resmi Gazete

gün içinde 2 yıllığına üyeleri arasından gizli oy ile 2 başkan vekili ve en az 2 kâtip üyeden oluşan başkanlık divanı seçilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'ndan farklı olarak, eski 1580 sayılı Belediye Kanunu, 2972 sayılı kanunun dışında belediye meclisinin ne şekilde oluşacağı hususunda bir takım düzenlemeler getirmekteydi. 1580 sayılı eski Belediye Kanuna göre (m.26), milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği, köy muhtarlığı ile belediye meclisi üyeliği veya belediye başkanlığı bir şahsın uhdesinde toplanamazdı. Böyle bir durumun olması halinde bu kişi seçim sonucu kendisine tebliğ edildiği tarihten itibaren 15 gün içinde tercih hakkını kullanmaz ise belediye başkanlığını ve belediye meclisi üyeliğini reddetmiş sayılmaktaydı. Ayrıca yine eski kanunun devam eden maddesinde (m.27), ana, baba, büyükbaba, büyükanne, evlat, torun, kardeş, karı, koca ve bu derecedeki sıhri hısımlar bir mecliste birleşemezdi. Bu düzenleme ile ailelerin belediye yönetimini egemenlikleri altına almaları önlenmek istenmişti. Ancak 1580 sayılı Eski Belediye Kanunu'nun bu düzenlemesi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer almamaktadır. Kanun koyucunun değişen sosyo-kültürel yapıyı dikkate alarak bu hükme yer vermediği kanaatindeyiz. Bugün 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu belediye meclislerinin oluşumu ile ilgili getirilen düzenlemeler ile atıfta bulunduğu "ilgili kanun" tanımıyla 2972 sayılı kanunun yukarıda ifade edilen hükümlerini benimsemektedir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen bir diğer husus belediye meclisinin seçimlerine dairdi. Buna göre belediye meclisi seçimlerinin Eylül ayında yapılması öngörülmüştü. Ancak fesih, iptal veya istifa nedeni ile meclisin zamanından önce dağılması durumunda bir ay içinde yeni meclisin seçimine başlanması belirtilmişti. Bu durumda seçim işlerine ait süreler seçimin başladığı günden hesaplanarak Belediyece ilan olunurdu (m.31). Yeni düzenleme ile açıkça hükme bağlanmış olan tanımlar çerçevesinde artık 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun bu düzenlemeleri şüphesiz geçmişe dair uygulamalar açısından değerlendirilmelidir. Bugün 2972 sayılı Kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun atıfta bulunduğu "ilgili kanun" sıfatı ile belediye organlarının seçimine dair düzenlemelerde dikkate alınması gereken temel kanundur.

### **3.2.1.2. Belediye Meclisinin Yapısı**

Bugün Türkiye’de mahalli idareler denildiğinde ilk akla gelen kuruluşlar belediyelerdir. Modern mahalli idareler, bölgesel sınırları açık bir şekilde belirlenmiş, idari ve mali açıdan özerk, yerel personeli atamada merkezi idareden bağımsız, tüzel kişiliğe sahip idarelerdir (Ulusoy ve Akdemir, 2004:21). Belediyelerin en temel özelliği halka en yakın kuruluşlar olmasıdır.

Şüphesiz bu halka yakın idari birimler olmasını ve bu sayede yerel halkın tercihlerine uygun bir hizmet sunulmasını sağlayan en önemli özellik belediyelerin karar organlarının seçimle iş başına gelmesi ve bu sayede halkın istekleri doğrultusunda karar alma sorumluluğunu etkileyecek bir yakın denetimin varlığıdır. Bu nedenle belediyelerin karar organları olan belediye meclislerinin üye sayılarının hangi sayıda olacağı ve görevlerinin ne zamana kadar süreceği önem taşımaktadır. Kanun’un, yerel halkın, yerel hizmetlerin hem denetimine hem de işleyişinin etkinliğine ilişkin aktif bir şekilde söz sahibi olması açısından belediye meclislerini optimum bir yapıya kavuşturacak düzenlemelere gitmesi şarttır. Bu nedenle bu anlayış doğrultusunda ülkemizde eski 1580 sayılı Belediye Kanunu’ndan farklı olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun belediye meclisi üye sayısı ve görev süresine ilişkin ne gibi farklı düzenlemeler getirdiğine bakmakta yarar vardır.

#### **3.2.1.2.1. Belediye Meclisine Seçilecek Üye Sayısı**

Yerel karar organlarının üyelerinin yine kendileri tarafından belirlenmesi demokratik çerçevede bu organlara tanınmış olan personel özerkliğinin bir gereğini oluşturmaktadır ve bu nedenledir ki yerel halkın seçimi ile göreve gelen yerel temsilciler, kendi nüfuslarına bağlı olarak diledikleri gibi kendi örgütlenmelerini belirleyebilmelidirler. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 7.maddesinde bu hususa değinilmiştir. Buna göre:

“Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hanel getirmemek koşuluyla yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlara uygun kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabilirler.”

Türkiye’nin gerek A.Y.Y.Ö.Ş’ün belirttiği sınırlar çerçevesinde, gerekse de demokratik ve katılımcı bir yönde gelişen ve değişen dünyada diğer benzeri ülkelerin



uyguladığı yöntemler çerçevesinde bu konuyu Kanun ve mevzuatlarla düzenlemesi önem taşımaktadır.

Türkiye’de belediye meclis üyelerinin sayıları ile ilgili olarak düzenleme getiren kanun 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’dur. 5393 sayılı Belediye Kanunu, daha önce yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanunu’ndan farklı olarak belediye meclislerinin üye sayıları ile ilgili olarak bir hüküm içermemektedir. Ancak belediye meclisinin ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşacağını belirtmektedir (m.17). Kanun’da belirtilen “ilgili kanun” şüphesiz daha öncede belirtildiği gibi 2972 sayılı kanun olmaktadır.

2972 sayılı kanun, belediye meclisi üyelerinin seçimine ilişkin hususları belirlemiş bulunmaktadır. Buna göre, her seçim çevresinden son nüfus sayımı sonuçlarına göre seçilecek üye sayıları şöyledir (m.5/b):

• Nüfusu 10.000 ve daha az olan belediyelerde		9
• Nüfusu 10.001-20.000 arasında olan belediyelerde		11
• Nüfusu 20.001-50.000	“ “ “	15
• Nüfusu 50.001-100.000	“ “ “	25
• Nüfusu 100.001-250.000	“ “ “	31
• Nüfusu 250.001-500.000	“ “ “	37
• Nüfusu 500.000-1.000.000	“ “ “	45
• Nüfusu 1.000.000’den fazla olan belediyelerde		55

Görüldüğü gibi meclis üyelerinin sayısı nüfus durumuna göre 9-55 arasında değişmektedir (Eryılmaz, 2007a:156). Böylece temsil kabiliyeti açısından değişen belde büyüklüklerine göre bir oranlama getirilmek ve bu organların temsili gücü artırılmak istenilmiştir.

Bunun yanında diğer bir husus, 2972 sayılı kanununun 28.maddesinde öngörülen belediye meclis üyeleri adedinde bir eksilmenin olması halidir. Bu durumda belediye

meclisi üyeliklerinde boşalma olduğu takdirde, belediye başkanı beş gün içerisinde meclise katılacak yedek üyelerin adını yetkili seçim kurulundan sormakta ve üç gün içerisinde adı bildirilen üyeyi davet etmektedir. Bu suretle davet edilen üye, kalan süreyi tamamlamaktadır. Boşalan üyelik hangi ilçe veya siyasi partiye ait ise, davet edilecek üye de, aynı ilçe ve siyasi partiden olmak zorundadır. Şayet bir partiden boşalan asıl üyelik için, o partiden davet edilecek yedek üye kalmamış ise veya boşalan asıl üyelik bir bağımsıza ait ise, parti ayrımı yapılmaksızın oy bölüşümün de sırası önde gelen yedek üye asıl üyeliğe davet edilir. Ancak bir siyasi parti listesinden, meclis asıl üyeliğine seçildikten sonra, başka bir siyasi partiye geçen veya bağımsız kalanlardan asıl üyelik açıldığı takdirde, bu üyelerin meclis üyeliğine seçildikleri sırada mensup oldukları partinin yedek üyesi, asıl üyeliğe çağrılmaktadır. Yedek üyelerin asıl üyeliğe getirilmelerinde 2972 sayılı kanun karmaşık olmakla birlikte temsilde adaletin sağlanması açısından görüldüğü üzere dengeli bir usul öngörmektedir.

### **3.2.1.2.2. Belediye Meclis Üyelerin Seçimi ve Görev Süresi**

Yerel meclislerde seçim dönemi, halkın (seçmenlerin) seçilmiş yerel yöneticileri denetlemelerine imkân verecek kısalıkta, aynı zamanda, yerel hizmetleri etkin ve devamlı bir şekilde yürütecek uzunlukta olmalıdır (Kalabalık, 2005:372). Zira siyasi açıdan mahalli idarelerin varlık nedeni halkın katılımı ve denetimiyle kendine yüklenen görevleri yerine getirdiği savıyla açıklanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2004:38).

Ülkemizde yerel meclislerin görev süresi beş yıl olarak düzenlenmiştir. Anayasanın 127.maddesinin 3.fikrasında, mahalli idarelerin seçimlerinin, 67'nci maddedeki<sup>4</sup> esaslara göre beş yılda bir yapılacağı belirtilmiştir. Ancak bu süreye bakılmaksızın belli şartların varlığı halinde genel seçimlerle aynı zamanda yerel seçimlerin yapılmasında bir sakınca görülmemiştir.

Aynı şekilde 2972 sayılı Kanunun 8.maddesinde de, Anayasa'da belirtilen seçimlerin beş yılda bir yapılacağı hükmü tekrarlanmakla birlikte ayrıntılı olarak düzenlemeye gidilmiştir.

---

<sup>4</sup>Anayasa'nın 67.maddesi "Seçme,seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları" başlığı altında bir takım ilkeler getirmiş ve düzenlemelere gitmiştir.

Burada değinilmesi gereken bir başka mesele, 31.05.2007 tarihinde Anayasa'nın "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Seçim Dönemi" başlıklı 77.maddesinde yapılan değişiklik gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin dört yılda bir yapılacağına belirtilmesidir. Bu düzenleme Anayasanın 67.maddesi ile birlikte değerlendirildiğinde, uygulamada belediye seçimlerinin üç yılda bir gibi kısa sürede yapılması gibi bir sonucu da ortaya çıkarabilmektedir. Zira Anayasanın 127.maddesinin 3.fıkrasına göre, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılabilmektedir. Bu düzenleme şüphesiz beş yıllığına seçilen bir belediye yönetiminin uzun vadeli bir yönetim stratejisi geliştirmesine imkân tanımayabilmektedir. Özellikle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belirlediği ve ileride ayrıntıları ile değinilecek olan stratejik planlamaya dayalı bir yönetim anlayışının hayata geçirilmesine engel olabilme ihtimali vardır.

### **3.2.1.3. Belediye Meclisinin Görevden Uzaklaştırılması ve Feshi**

Belediye meclislerinin görevden uzaklaştırılması ve feshi anayasada düzenlenmiş bir hükümdür. Konu ile ilgili olarak Anayasa'nın 127.maddesinin 4.fıkrasında şu ifadeler kullanılmaktadır:

"Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak görevleri ile ilgili bir suç sebebi hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir."

Şüphesiz belediye meclisleri yerel özerkliğin temin edilmesinde en önemli organlardan biridir. Ancak kanun koyucunun yerel özerkliğin kötüye kullanımı konusunda bir takım anayasal veya yasal hükümler getirmesi de doğaldır. Burada önemli olan yapılan düzenlemelerin içeriğinin geniş tutulmamasıdır.

Yukarıda belirtilen 127.maddede ki İçişleri Bakanlığı'na belediye meclisi üzerinde tanınan bu yetki bir vesayet denetimi yetkisidir. Vesayet denetimi anayasal bir kurumdur ve mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla yapılır. Hiyerarşik denetimden

ayrılan yönü vesayet denetiminin kanuna dayanan bir denetim türü olmasıdır (Eryılmaz, 2007a:317).

5393 sayılı Belediye Kanununda belediye meclisinin feshine ilişkin olarak belirtilen nedenlere bakıldığında ilk olarak belirli bir sınırlandırılmaya gidildiği dikkati çekmektedir. Zira 1580 sayılı eski Belediye Kanunu, belediye meclisinin feshine ilişkin nedenleri sayarken bu kapsamı daha geniş tutmakta ve bu vesayet denetiminin alanını genişletmekte idi. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun göre, belediye meclisi:

1. Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa (m.30/a),
2. Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa (m.30/b),

İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı, gerekli gördüğü taktirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de isteyebilmektedir. Danıştay bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlamaktadır (m.30/2). Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis ise kalan süreyi tamamlamaktadır (m.30/3).

Öte yandan 5393 sayılı Belediye Kanununun 31.maddesinde belediye meclisinin, Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, meclis üye tam sayısının yarıdan fazlasının tutuklanması, yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarsından aşağı düşmesi, geçici olarak görevden uzaklaştırılması gibi nedenlerle boşalması halinde ise meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapıncaya kadar meclis görevinin belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülmesi öngörülmüştür.

5393 sayılı yasa ile birlikte bu konuda getirilen ve yukarıda ifade edilen bu düzenlemeler, 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'na göre bir takım değişiklikler içermektedir. Zira 1580 sayılı yasanın 53.maddesi belediye meclisinin feshine ilişkin nedenleri dört temel başlık altında toplamaktaydı. Buna göre belediye meclisi:

1. Kanunen belirli olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa,
2. Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa,

3. Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa,

4. Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa,

İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunmaktaydı (m.53/2). Ayrıca İçişleri Bakanlığı lüzum gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının tehirini de isteyebilir ve Danıştay'ca bu husus en geç iki ay içinde karara bağlanırdı (m.53/3).

Görüldüğü üzere 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda yer alan, olağan ve olağanüstü toplantılar dışında veya kanunen belirli olan yerden başka yerde toplanma nedeniyle meclisin feshine imkan veren hükümler, 5393 sayılı yeni yasada yer almamaktadır. Diğer yandan, siyasi meseleleri müzakere etme veya siyasi temennilerde bulunma hükmü yeni kanunda, "belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar al"ma şeklinde değiştirilmiştir. Danıştay'ın konu ile ilgili karar alma süresi ise iki aydan bir aya indirilmiştir.

### **3.2.1.4. Belediye Meclisinin İç Teşkilatı**

#### **3.2.1.4.1. Başkanlık Divanı**

Belediyelerde, meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile katip üyelerden oluşan meclis başkanlık divanının oluşumu ve seçimleri yeni esaslara bağlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanun'una göre (m.19), belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanacak, meclis bu toplantıda üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçecek ve ilk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı ise yapılacak ilk mahalli idareler seçimlerine kadar görev yapacaktır.

Yukarıdaki bu düzenlemede ilk göze çarpan husus eski yasada yer almayan başkanlık divanı teriminin kullanımıdır. Öte yandan, her yılın dönem başı toplantıları olan Haziran ayında yapılan ve her yıl yenilenen üyelerin seçim prosedürü terk edilmiş ve seçimin ardından iki yıl, sonrasında ise yeni bir seçime kadar görev yapacakları benimsenmiştir (Eryılmaz, 2005b: 20) .

Bununla beraber başkanlık divanı ile ilgili olarak yapılan diğer düzenlemeler 1580 sayılı eski Belediye Kanunu ile benzerlik göstermektedir. Başkan vekilinin hangi hallerde belediye meclisine başkanlık yapması gerektiğine dair, meclise belediye başkanı katılamaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da katılamaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık etmesi öngörülmüştür. Ancak yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısı meclis başkan vekilinin başkanlığında yapılması zorunlu tutulmuştur (m.19/3).

Başkanlık divanında boşalma olması durumunda ise kalan süreyi tamamlamak üzere yenisi seçilmektedir (m.19/4). Meclis başkanının, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlü tutulmasının yanı sıra (m.19/5), meclisin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi gerekliliği de belirtilmiştir (m.19/6).

#### **3.2.1.4.2. Komisyonlar**

Belediye meclislerinin örgütlenmesi bakımından önemli bir konu da belediye komisyonlardır. Komisyonlar kendisine havale edilen işleri görüşerek belediyelerin karar alma fonksiyonunun daha etkin ve sağlıklı olarak işlemesine yardımcı olmaktadır. Genellikle çok az sayıda üyelerden oluşmaları da bu niteliklerini kuvvetlendirici mahiyettedir.

Bilindiği gibi belediye meclis üyelerinin fahri yönü ağırlıktadır. Dolayısıyla her konuda bilgi sahibi olmaları beklenemez. Bundan dolayıdır ki belediye meclisleri kendisine kanunlarla verilmiş olan işleri yaparken kendi üyeleri arasından bir konu hakkında daha yeterli bilgi ve uzmanlığa sahip olan kişileri seçer. Bu şekilde oluşan komisyonların çalışması ise belediye meclisinin kararlarına ışık tutmaktadır (Güngör, 2005b:9).

Öte yandan kararların mecliste görüşülmeden önce bu gibi komisyonlarda ele alınması sürecin daha katılımcı yönünü ortaya çıkarmaktadır. Böylece komisyon aşamasında görüşülen bir çok hususta gerek yerel halkın gerekse sivil toplum örgütlerinin katılımına imkan sağlanmaktadır. Bu açıdan hem daha saydam bir yönetim anlayışı sergileme fırsatı hem de belediye meclisinde verilecek kararların önceden

komisyonlarda görüşülmesi ile kararların olgunlaştırılması fırsatı sağlanmış olmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu, bu konuda önemli yenilikler getirmektedir. İhtisas Komisyonları ve Denetim Komisyonu olarak iki alt başlıkta inceleyeceğimiz komisyonların oluşumu ve çalışmasına dair getirilen düzenlemeler, komisyonları çağın gereklerine göre yeni bir anlayışla ele alma gereksiniminden ortaya çıkmıştır.

#### **3.2.1.4.2.1. İhtisas Komisyonları**

1580 sayılı Belediye Kanunu 62.maddesinde, belediye meclisinin her olağan toplantı süresi içerisinde gündemdeki konuları incelemek üzere encümenleri oluşturabileceği ve encümenlerin bu görüşlerini toplantı süresi içerisinde meclise bildirebilecekleri hükme bağlanmıştı. Şüphesiz buradaki encümen deyimini komisyon anlamında kullanılmaktaydı.

Bu komisyonlar, uygulamada Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmeliğin<sup>5</sup> 31.maddesine göre TBMM'ndeki gibi süreklilik taşıyan komisyonla oluşturulabilmekteydi. Üye seçimlerinde siyasi parti grubunun meclisteki üye sayısı dikkate alınmaksızın, en yüksek oyu alan üyelerin seçilmesi şeklinde gerçekleşirdi (Eryılmaz, 2005b: 24) .

1580 sayılı Kanun'da kararların alınmasında demokratikliği sağlama açısından önemli olan komisyonlar, yine bu kanun döneminde bu komisyonların oluşumu açısından aynı demokratikliği yansıtmamaktadır. Zira 1580 sayılı eski Belediye Kanun'unun öngördüğü komisyonun oluşum aşaması, belediye meclisinde çoğunluğu sağlayan partinin birçok konuda etkili olabilmesini sağlamakta ve komisyonların siyasi amaçlarla politize edilmesine açık bir ortam yaratmaktaydı (Azaklı ve Özgür, 2005:307).

Yeni düzenlemeye baktığımızda, 5393 sayılı Belediye Kanununun 24.maddesinde düzenlenen ve ihtisas komisyonlarını ele alan hükümlere izahat getirmeye çalışan maddenin gerekçesi de, belediye yönetimlerinde etkinlik açısından bu komisyonların gerekliliğine dair bazı hususları vurgulamaktadır (TBMM, 15.01.2008).

---

<sup>5</sup> 09.10.2005 tarihli ve 25961 sayılı Resmi Gazete

“İhtisas komisyonları yeniden düzenlenerek bir taraftan toplumsal birikimin belediyelerimize yansıtılması, diğer taraftan katılımın artırılması ve bu komisyonların etkinliğini sağlayacak bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. İhtisas komisyonları yoluyla kararların tartışılarak alınması, kararların mecliste görüşülmeden önce komisyonlarda olgunlaştırılması ve ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınmasını sağlamaktadır.”

Böylece ulusal ölçekte meclis sistemlerinde görülen komisyon sisteminin, “yerel” ölçekte de uygulanabilir bir sistem olduğuna dikkat çekmektedir. Bu çerçevede Kanun komisyonların kurulmasında bir standart getirmeye çalışmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre, belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyonların bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı aynı meclis kararında belirtilir (m.24/1). Şüphesiz belediye meclislerinin ihtisas komisyonlarını belirlerken üye sayısını tek rakam olarak belirlemesi kararlarda eşit oy çıkması ihtimalinin ortadan kaldırılması açısından faydalı olacaktır. Ancak bu konudaki alt ve üst sınırlarının tespiti belirtildiği üzere belediye meclisine aittir (Güngör, 2005b:9).

İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulmaktadır (m.24/2). Böylece eski 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda yer alan bir aksaklıkta giderilmiş ve meclisin oluşumunda katılımın demokratikliği açısından önemli bir hüküm getirilmiştir.

Diğer yandan il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunlu tutulmaktadır (m.24/2). Esasen düzenlenen bu hususla ülkemizde hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunların üzerinde daha etkin kararlar almak amaçlanmaktadır. Özellikle imar komisyonlarının zorunlu hale getirilmesi ile her belediyenin eski düzenlemeden farklı olarak bu komisyonları oluşturarak, bu konunun üzerinde hassasiyetle durma noktasında bir çalışmanın içine girmesi istenmiştir denilebilir. Böylece ülkemizde önceliğini koruyan imar sorunlarına bu düzenleme ile bir çözüm bulunulmaya çalışılmıştır. Artık 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun getirdiği bu düzenleme ile nüfusu 10.000’in üzerinde olan her belediye plan ve bütçe ile imar komisyonlarını oluşturmak zorundadır. Bunun dışında kalan komisyonların kurulmasına ilişkin kararın ise belediye meclisinin takdirine bırakıldığı görülmektedir.



Kanun komisyonların görev sürelerini de belirlemiştir. Meclis toplantısına müteakip imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandırmak zorundadır. Komisyonların işlerini belirli bir süre zarfında sonuçlandırması zorunlu tutulmak suretiyle işlerin bir an önce sonuca bağlanması istenmektedir. Komisyonlar kendilerine havale edilen işlerle ilgili raporlarını bu sürenin sonunda meclise sunmadıkları takdirde, konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınmaktadır (m.24/3). Böylece ihtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanmaktadır (m.24/4). Ancak bazı durumlarda komisyonlara gerek görülmeden de meclis doğrudan karar verebilmektedir. Nitekim imar konuları ile yıllık bütçe dışında kalan gündemdeki diğer konular ile üyelerin teklifleri; toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabulü halinde komisyonlara havale edilmeksizin belediye meclisince görüşülerek karara bağlanabilmektedir (m.21/3)

Bütün bunlara ek olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu ihtisas komisyonlarında demokratikliği ve katılımı sağlama açısından önemli bir takım hükümlerde içermektedir. Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilmektedir (m.24/5). Bunun yanında komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilmektedir (m.24/6). Ancak 5393 sayılı Kanun uzman kişilerden yararlanmayı öngörmekle beraber bunlara verilecek ücret konusunda bir hüküm içermemektedir. Aytaç'a göre (2005:9), adı geçen kanun açısından bu bir eksiklik meydana getirmektedir. Hakim olan görüş bu noktada 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre hizmet alımı yöntemiyle ödeme yapılmasının mümkün olmadığı durumlarda bu miktarın piyasa şartlarına göre belirlenmesidir (Güngör, 2005b:10). Uzman olarak yararlanılacak kişilere verilecek ücret konusunda bir hüküm bulunmaması karşısında adı geçen kanun ihtisas komisyonlarına katılacak olan üyelere verilecek ödenek hakkında açık bir hüküm getirmiştir. Buna göre belediye başkanına ödenmekte olan aylık brüt ödeneğin günlük tutarının üçte birini geçmemek üzere meclis tarafından belirlenecek miktarda komisyonlara katılanlara huzur hakkı ödenmektedir (m.32). Bilgi edinme hakkı

kapsamında değerlendirilebilecek bir diğerk hüküm ise son derece önemlidir. Buna göre komisyon raporları alenidir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilir (m.24/son). Böylece 5393 sayılı Belediye Kanunu ile bu yönde de bir gelişme sağlandığı aşikardır.

Ek olarak belirtilebilecek diğerk bir husus, komisyon raporlarının bağlayıcı olup olmadığıdır. Belirtilmelidir ki ihtisas komisyonlarının raporlarının meclisi bağlayıcı bir tarafı yoktur. Meclis kararını ihtisas komisyonunun kararını değiştirerek veya aynen kabul ederek verebilir. Ancak konusu suç teşkil eden konularda ihtisas komisyonu raporunun aksine bir kararın verilmesi cezai bir sorumluluk doğurabilmesi açısından önem arz etmektedir (Güngör, 2005b:11).

#### **3.2.1.4.2.2. Denetim komisyonu**

1580 sayılı Kanun, belediye meclisinin gerekli görmesi durumunda içlerinden birkaç üyeyi hesapları ve işlemleri incelemekle görevlendirilebileceğini, bu inceleme görevini yapanların belediye dışındaki uzmanlardan yararlanabileceklerini, inceleme sonucu en geç bir sonraki toplantının başında belediye başkanının da görüşünü almak suretiyle meclise sunacaklarını hükme bağlamaktaydı (m.64).

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ise bu konuda önemli yenilikler getirmektedir. Bu Kanun ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerin denetimini yapmak üzere denetim komisyonu kurulması ve böylece meclis üyelerinin özel idare işleriyle ilgili olarak daha iyi bilgi edinmeleri ve bunun sonucunda elde edilen verilerle meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının daha etkili bir şekilde işletilmesi öngörülmüştür.

Buna göre, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, 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 oluşturur. Komisyon, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşmaktadır (m.25/1). Komisyon, belediye başkanı tarafından belediye binası içinde belirlenen yerde çalışır

ve çalışmalarında kamu personelinden ve gerektiğinde diğer uzman kişilerden yararlanabilir (m.25/2).

Denetim komisyonu toplantılarına, belediye ve bağlı kuruluşları dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilenlere (1.000); kamu personeli dışındaki diğer uzman kişilere Büyükşehir belediyelerinde (3.000), diğer belediyelerde (2.000) gösterge rakamının Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, belediye meclisince belirlenecek miktarda günlük ödeme yapılır. Denetim komisyonunun emrinde görevlendirilecek kişi ve gün sayısı belediye meclisince belirlenir. Uzman kişilerde aranacak nitelikler belediye meclisinin çalışmasına dair yönetmelikte düzenlenir (m.25/3). Komisyon belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Bu istekler gecikmeksizin yerine getirilir (m.25/4).

Komisyon, çalışmasını kırkbeş işgünü içinde tamamlamakta ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunmaktadır (m.25/6). Bu sürenin şüphesiz uzatılması mümkün değildir. Bu süreden sonra komisyon herhangi bir şekilde bir denetim yapamamaktadır. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulması da belirtilmiştir (m.25/son). Ancak belirtilmelidir ki konusu suç teşkil etsin veya etmesin, kamu zararı sebebiyle sorumlusundan mali tazmini gereken konularda da belediye başkanı, ilgililer hakkında yasal işlem yapabilmektedir (Güngör, 2005b:15).

Görüldüğü üzere denetim komisyonlarının kurulması ve çalışma düzeni hakkında birçok standart yeni düzenlemelerle birlikte hayata geçirilmiştir. Zira 1580 sayılı Kanun ile birlikte bu düzenlemeler değerlendirildiğinde, eski kanunda kurulması zorunlu olarak dile getirilmeyen bu komisyonların il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde kurulması zorunlu hale getirilmiştir. Daha önce seçimle oluşturulan bu komisyonlar yine yeni düzenlemenin hükümleri çerçevesinde bundan sonra meclis üye tam sayısının oranlanması suretiyle oluşturulacaktır. Öte yandan 5393 sayılı Kanunda komisyonun çalışma yeri belirtilmiş ve belediye meclisi tarafından tespit edilen miktarda ücret ödenebileceği hükme bağlanmıştır. Bu yetki şüphesiz sadece meclise verilmiş bir yetki olmaktadır. Aynı şekilde komisyonun belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilmesi ve

bu isteğin gecikmeksizin yerine getirilmesi zorunluluğu yeni bir husustur. Ancak belirtilmelidir ki ihtisas komisyonlarında olduğu gibi 5393 sayılı Belediye Kanunu denetim komisyonu raporlarının halka açık olduğunu ve belirli bir bedel karşılığında isteyenlere verilmesi konusunda bir düzenleme yapmamıştır. 1580 sayılı Kanun'da yer alan komisyonun çalışma süresine dair dört aylık süre ise, yeni düzenlemede iki ay olarak belirlenmiş ve komisyonun raporunu Şubat ayı sonuna kadar tamamlayacağı ve buna ilişkin raporunu izleyen ayın onbeşine kadar meclis başkanlığına sunması gerektiği de hükme bağlanmıştır (Eryılmaz, 2005b:25).

Tüm bu getirilen yeniliklere ek olarak vurgulanması gereken bir diğer düzenleme ise, konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulmasıdır. 1580 sayılı Kanun'da şüphesiz komisyonun bu tür bir yetkisi bulunmamakta idi.

### **3.2.1.5. Belediye Meclisinin Toplantı ve Çalışma Usulü**

#### **3.2.1.5.1. Belediye Meclis Toplantısı**

Eski 1580 sayılı Belediye Kanununun 54.maddesi, belediye meclisinin olağan ve olağanüstü olmak üzere iki tür toplantı yapabileceğini belirtmekteydi. Buna göre belediye meclisinin olağan toplantısı Ekim, Şubat ve Haziran ayları başlarında olmak üzere yılda üç defaydı. Toplantıların süresi itibari ile de bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi 30 gün, diğer toplantıların süresi ise en çok 15 gün olarak belirlenmişti. Bu süreler sonunda işin bitmemesi durumunda ise kanun valinin bu süreleri 15 günü aşmamak üzere uzatarak sebeplerini İçişleri Bakanlığı'na bildirmesini öngörmüştü. Kanunda olağanüstü toplantının da önemli ve acele bir iş çıkması durumunda belediye başkanının yazılı çağrısı veya üyelerin üçte birinin gerekçeli teklifi ya da valinin doğrudan doğruya çağırması üzerine yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Ancak olağanüstü toplantılarda çağrıyı gerektiren konudan başka bir iş görüşülemezdi

Yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu ise belediye meclislerinin toplantıları ile ilgili eski kanundan farklı olarak değişiklikler getirmiştir. Dikkati çeken husus 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 20.maddesinde bu konunun ayrıntılı olarak düzenlendiğidir. Öncelikle yeni kanun 1580 sayılı yasanın öngördüğü yılda üç defa toplanma koşulunu kaldırmış ve belediye meclisinin her ayın ilk haftasında, önceden

kararlaştırılan günde toplanacağını belirtmiştir. Meclis, resmi tatile rastlayan günlerde çalışmasına ara verebilmektedir ve her yıl bir ay tatil kararı da alabilmektedir. Böylece belediye meclisinin etkinliğinin artırılması ve ilgili kanun maddesinin gerekçesinde belirttiği gibi, yapılan değişiklik ile mahalli hizmetlerin katılımcı ve şeffaf bir anlayışla yürütülmesi ve meclis denetiminin daha etkin şekilde yapılması amaçlanmıştır ve mahalli hizmetler ile ilgili olarak alınacak kararların halkın çıkarları doğrultusunda alınması ve Avrupa Yerel Yönetimler zerklik şartına uygunluğu sağlama açısından meclislerin sık sık toplanması ve mahalli hizmetleri kendi içersinde müzakere etmesinde fayda grlmştır.

Kanuna göre bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi ise en çok beş gündür (m.20/2). Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belediye sınırları içerisinde belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutat usullerle belde halkına duyurulur (m.20/3). Böylece bu hususta da bir değişiklik yapılarak eski kanunda belirtilen 30 ve 15 günlük toplantı süreleri sırasıyla yirmi ve beş gün olarak kısaltılmıştır. Ayrıca 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun, belediye meclisinin öngörülen yerde toplanıp karar almaması durumunda kararların alınmamış ve kararlarının geçersiz sayılması gibi katı bir hüküm de yeni Belediye Kanunu ile değiştirilmiş, meclisin belediye sınırları içerisinde belirlediği her hangi bir yerde toplantı yapabileceğini de vurgulamıştır.

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda yer alan belediye meclislerinin olağanüstü toplantı yapabileceklerine dair herhangi bir hüküm 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nda görülmemektedir. Bu konuda kanunun ilgili maddesinin gerekçesinde şu ifadeler kullanılmaktadır (TBMM, 15.01.2008) :

“1580 sayılı kanunda öngörülen ve yılda üç defa yapılan olağan ve belirli şartların gerçekleşmesiyle yapılacak olağanüstü toplantı sisteminden vazgeçilerek ....meclisin her ay olağan olarak toplanması öngörülmektedir....belediye meclislerinin her ay toplanması sebebiyle olağanüstü toplantı yapılmasına gerek kalmadığından olağanüstü toplantı sistemine son verilmektedir.”

Ancak madde gerekçesinde belirtilen bu değerlendirmeye rağmen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 20.maddesine bakıldığında olağanüstü toplantının açıkça yasaklanmadığı görülmektedir. Kalabalık'ında belirttiği gibi (2005:385-386), kanun her ayın ilk

haftasında meclisin olağan olarak toplanacağını öngördüğüne ve olağanüstü toplantı yapılmasının yasaklamadığına göre, ihtiyaç hasıl olduğunda belediye meclisi olağanüstü toplantı yapabilir. Zira belirtildiği üzere 1580 sayılı Kanunda açık bir şekilde olağanüstü toplantının acil ve önemli bir iş çıktığı takdirde, belediye başkanının veya üyelerden üçte birinin gerekçeli teklifi veyahut valinin doğrudan doğruya çağırması üzerine belediye meclisinin olağanüstü toplanabilmesine imkan tanımıştı. Burada çok belirgin bir şekilde belirtilen bir hususun açıkça yasaklanmaması, kanun koyucunun bu konuda olağanüstü toplantının yapılmasını yasakladığı sonucuna varmaya imkan vermemektedir. Diğer yandan belediye meclisinin etkinliğini artırma ve yönetimde katılmayı arttırma gibi bir gerekçe ile ortaya konan kanunun ilgili maddesinin böyle bir hüküm içereceği açıkça çok zorlama bir hüküm olacaktır.

Diğer taraftan, idari fonksiyonda süreklilik esastır. Kanunda öngörülen sürelerin dışında da, belediye meclisinin toplanmasını gerektirecek konuların çıkması muhtemeldir. Bu nedenle, belediye meclisi, idari fonksiyonun sürekliliği, düzenli ve sürekli idare ve kamu hizmetlerinin sahip olduğu süreklilik ve değişkenlik ilkeleri gereğince, ihtiyaç duyulduğunda, belediye meclisinin de olağan toplantıların usulüne uyulması şartıyla, her zaman olağanüstü toplantı yapabilmesinde bir sakınca yoktur (Kalabalık, 2005:386).

Meclis toplantıları daha önceki Kanunda da öngörüldüğü gibi halka açık olarak yapılmaktadır. Ancak burada 1580 sayılı yasada yer alan “gizli toplantı” kavramı, yönetimde açıklık ilkesinin gereğince, “kapalı toplantı” biçimine dönüştürülmüş ve “meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir” (m.20/5) denilmiştir.

Öte yandan 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nda, açık ve gizli toplantılardaki karar özetlerinin mahallin en büyük mülkiye memuruna verilmesi ve kararların verildiği tarihten itibaren 48 saat içerisinde özetlerin belediye kapısına asılmak suretiyle neşir ve ilanı şart tutulmaktaydı. Yapılacak gizli toplantılardan ve gündeminden en büyük mülkiye memuruna bilgi verilmesi gerekiyordu. Ayrıca, mahallin en büyük mülki amirlerin gizli oturumlara bizzat katılma veya bir memur gönderme hakları vardı (m.56).

5393 sayılı Belediye Kanununda ise bu hükümler kaldırılmıştır ve merkezin belediyeyi “denetimi ve gözetimi” olarak adlandırılabiliriz gizli toplantılar ve gündem hakkında en büyük mülki amire bilgi verilmesi zorunluluğu da ortadan kalkmıştır. Yeni Kanun sadece, meclis görüşmelerinin görevlilerce tutanağa geçirilmesine ve başkan ve kâtip üyeler tarafından imzalanmasına yer vermiş ve toplantıların meclisin kararıyla sesli ve görüntülü cihazlara da kaydedilebileceğini belirtmiştir (m.20/son). Özetle 5393 sayılı Belediye Kanun’unun getirdiği bu yasal düzenlemeler çerçevesinde belediye meclisi daha etkin bir karar organı haline getirilmeye çalışılmıştır.

### **3.2.1.5.2. Belediye Meclisinin Gündeminin Belirlenmesi**

Yukarıda belirtilen 1580 sayılı eski Belediye Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu arasında toplantı usulleri açısından dikkat çeken bu farklılıkların yanı sıra belediye meclisinin gündemine ilişkinde 5393 sayılı Belediye Kanunu bir takım yenilikler içermektedir. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nda “Ruzname” başlığı altında yapılan düzenlemede, olağan ve olağanüstü toplantıların gündemi belediye başkanı tarafından en az bir hafta önce üyelerin beldedeki adreslerine gönderiliyor ve yerel gazeteler ve sair vasıtalarla ilan ediliyordu. Acele hallerde ise bu süre üç güne kadar indirilebiliyordu<sup>6</sup> (m.54). Yine aynı Kanunun 57.maddesine göre ise üyelerde meclise belediye görevleri ile ilgili olmak şartıyla teklifte bulunabiliyor ve kabul edildiği takdirde konu gündeme alınıyordu.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ise belediye meclisinin gündeminin yine belediye başkanının belirleyeceği belirtilmekle ve belediye başkanının gündemi en az üç gün önceden üyelere bildireceği ve bunun çeşitli yöntemlerle halka duyurulacağı hükme bağlanmakla birlikte, meclis üyelerinin de belediyeye ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebileceği ve bu önerinin toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınacağı öngörülmektedir (m.21). Böylece belediye meclis üyelerine de salt çoğunlukla kabul edilmesi şartıyla gündem belirleme konusunda bir yetki verildiği görülmektedir.

Öte yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun, belediye başkanının gündemi üyelere duyurmasını “acele hallerde” üç güne kadar indirebilmesi

---

<sup>6</sup> Üyelere tebligatın imza karşılığı yapılması esastır. Tebligat tarihinin toplantıdan en az 7 gün önce (acele hallerde 3 gün) olmasına dikkat edilmekteydi.

hükümünü, olağan gündem belirleme ve duyurulma süresi görerek bir haftalık süreyi ortadan kaldırmıştır. Zira artık belediye meclisi bir hafta ara ile toplanmaktadır. Kanun koyucu bu bir hafta süreyi üç günle sınırlayarak bu hususu dikkate almıştır.

### **3.2.1.5.3. Belediye Meclisi Toplantısı ve Karar Yeter Sayısı**

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda, belediye meclisi, üye tam sayısının çoğunluğu ile toplanmakta ve toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar vermekte idi.5393 sayılı Belediye Kanunu bu konuda da bir takım yeni düzenlemelere gitmiştir. Buna göre, belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmakta ve katılanların salt çoğunluğuyla karar vermektedir. Ancak, yeni bir düzenleme olarak karar yeter sayısı, üye tamsayısının dörtte birinden az olamayacağı da belirtilmiştir (m.22/1).Yeni Belediye Kanunu'nda yer alan “salt çoğunluk” tabiri dikkat çeken bir husustur. Salt çoğunluk; oylamada, yarıdan bir fazla üye sayısının oyuyla sağlanan çoğunluk anlamına gelmektedir (Eryılmaz, 2005b:22). 5393 sayılı Belediye Kanunu, oylamada eşitlik çıkması durumunda ise açık toplantılarla kapalı toplantılar arasında ayırma gitmiştir. Eğer oylamada eşitlik çıkarsa, meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılacaktır. Gizli oylamada eşitlik çıkması durumunda ise oylama tekrarlanacak ve eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a çekilecektir (m.22/1). Eski düzenlemede ise böyle bir ayırım yapılmamakta, sadece belediye başkanının bulunduğu tarafın tercih olunacağı belirtilmekteydi.

5393 sayılı Belediye Kanun'unda, yukarıda da belirtildiği üzere salt çoğunluk öngörülmüştür. Meclisin toplanmasında üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde başkan, gün ve saatini tespit ederek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil etmekte ve gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılmak zorundadır (m.22/2). Görüşmeler sırasında başkan veya üyelerden birinin talebi üzerine yapılacak yoklamada karar yeter sayısının bulunmadığı anlaşılırsa, aynı şekilde hareket edilmektedir (m.22/3). 1580 sayılı Kanunun 68.maddesine göre ise belediye meclisinin toplanması için yeterli sayıda üye yoksa başkan en az üç gün sonra toplanmak üzere meclisi tatil eder ve yeni toplantı günü ve yeri mahalli vasıtalarla duyurulurdu. Bundan sonraki toplantıya ise katılan üyelerin çoğunluğuna bakılmaksızın görüşmelere geçilebilirdi.



Üyelerin, oylarını eski Belediye Kanun'unda da belirtildiği gibi bizzat kullanması öngörülmiştir. Ancak gizli oy kullanmaya fiziki bakımdan engelli üyeler, tayin edecekleri kişi eliyle oy kullanabilmektedirler (m.22/4). Oylama gizli, işaretle veya ad okunarak yapılmakta ve oy verme kabul, ret veya çekimser şeklinde olmaktadır (m.22/5). Kararlar ise meclis başkanı ve katip üyeler tarafından imzalanmakta ve bir sonraki toplantıda üyelere dağıtılmaktadır (m.22/son).

#### **3.2.1.5.4. Belediye Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi**

Meclis kararlarının kesinleşmesi ile ilgili hükümler 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre meclis kararları, belediye başkanının geri iade etmemesi halinde kesinleşir. Eğer Belediye Başkanı, meclisin aldığı kararları hukuka aykırı bulursa, gerekçesi ile birlikte 5 gün içinde yeniden görüşülmek üzere meclise iade edebilir. Bu durumda meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar edebilir. İsrar edilerek ikinci defa üye tam sayısının çoğunluğuyla kabul edilen kararlar da kesinleşmektedir. Belediye başkanının iade şansı yoktur. Bu durumda kesinleşen karar aleyhine 10 gün içinde idari yargı organlarına başvurabilir.

Kesinleşen meclis kararları, kesinleştiği tarihten itibaren yedi gün içinde mahallin en büyük mülki amirine (ilde vali, ilçedeki kaymakam) gönderilmek zorundadır. Aksi halde bu kararlar yürürlüğe girmemektedir. Mülki idare amirleri hukuka aykırı buldukları belediye meclisi kararları aleyhine idari yargıya başvurma hakkına sahiptir<sup>7</sup>. Kesinleşen belediye meclis kararları yedi gün içinde halka duyurulmak zorundadır.

1580 sayılı Kanuna göre; bütçe, kesin hesap, ek ödenek, bütçede değişiklik yapılması, bölümden bölüme aktarma, borç alıp verme, ücret tarifeleri, bazı imar konuları ile kanalizasyon, su işleri ile belediye idarelerinin vergi, resim... gibi konularla 6183 sayılı kanun konusu dışında kalan hususlara ilişkin belediye meclis kararları mahalli en büyük mülki amirinin onayı ile yürürlük kazanmaktaydı. Mülki amir bu kararları bir hafta içerisinde onaylamak zorundaydı (m.71).

Eğer mülki amir bunu onaylamazsa belediye meclisi; il merkez belediyeleri için Danıştay'a, diğer belediyeler için mahalli idare mahkemelerine başvurabilmekte, bu

---

<sup>7</sup>Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5272 sayılı Belediye Kanunu'nda bu konuda valiye tanınan idari yargıya başvuru ile ilgili 10 günlük bir süre kısıtlaması getirmekteydi. Bu süre kısıtlamasına 5393 sayılı kanunda yer verilmemiştir.

merciler bir ay içinde karar vermek durumunda idi. Mülki amir kendisine onay için gönderilen kararı mutlaka onaylamakla yükümlü olmayıp, nedenlerini açıkça belirterek meclis kararını gönderebilmekte, meclis bu durumda ya mülki amirin gerekçelerini benimseyerek yeni bir karar vermek veya eski kararında ısrar edebilmekteydi. Adı geçen Kanununun 72.maddesinde göre; 25 yılı aşan bir süre için yapılacak borç alma veya borç vermeler ancak Danıştay kararı ile işleme konulabilmekte, 73.maddede ise, belediye meclisince verilen onaya tabi olmayan (kesin) kararlar ve bunlara yapılacak itiraz sonucuna kadar il valisi tarafından belediye meclis kararlarının uygulama ve icrasının ertelenmesini öngörmekteydi (Eryılmaz, 2005b:23).

Öte yandan,1580 sayılı Belediye Kanununda; senesi içinde ödenmek şartıyla avans almalar, kanunlarla vazedilmiş olan belediye vergi ve resimlerine ait tarifeler, üç seneden fazla süreli veya yıllık bedeli 10.000 TL'yi aşacak kiraya verme ve kiralama akitleri, yararı umuma ait belediye taşınmaz mallarının bir hizmete tahsis edilmesi, tahsis yer ve amacının değiştirilmesi veya gelir getiren bir mülk haline dönüştürülmesi, bağışların bir karşılığı gerektirmesi halinde bağışların kabul edilip edilmemesi, bazı kamu hizmetlerinin belediyelerce imtiyaz yolu ile başkalarına yaptırılabilmesi, belediyeye düşen görev ve yetkiler içerisinde olmak şartıyla başkan tarafından meclise getirilecek veya üyeden bir veya birkaçı tarafından teklif edilecek başka konuların da mecliste görüşülüp karara bağlanması hususları, tasdiğe tabi olmayan meclis kararlarıydı (m.70).

Yukarıda değinilen 1580 sayılı eski Belediye Kanununda meclis kararlarının kesinleşmesine dair hükümler yine değinildiği üzere 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri gereğince değişikliğe uğramıştır. Yeni düzenleme ile getirilen bu konudaki yeniliklere baktığımızda; Bütçede dahil olmak üzere meclis kararlarının mülki idare amirine yedi gün içinde gönderilmesi ve bu şartla yürürlüğe girmesi, kesinleşen meclis kararlarının sadece ilan panosuna asılmakla değil, yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulacak olması, meclis kararlarının önce belediye başkanının; hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilecek olması, yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların kesinleşmesi, belediye başkanının meclisin ısrarı

ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilecek olması ile mülki amirin onay yetkisi olmamakla birlikte, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilecek olması yeni düzenleme ile getirilen hükümlerdir.

Son olarak 5393 sayılı Belediye Kanununun öngördüğü üzere, cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ve bunların değiştirilmesine ilişkin olarak alınan meclis kararları ise mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girmesi belirtilmesi gereken bir diğer husustur (m.81).

Özetle, yeni düzenlemede mülki idare amirlerinin önceden denetim yetkisine son verilmiştir. Meclis kararlarının kesinleşmesi noktasında mülki idare onayını aramak zorunlu olmamakla birlikte, yürürlüğe girebilmesi için mülki idare amirine gönderilmesi koşuluna tabi kılınmıştır (Kaplan, 2005:281).

### **3.2.1.5.5. Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri**

Belediye meclisinin görev ve yetkileri 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 70.maddesinde ayrıntılı bir şekilde sayılmıştı. Ayrıca muhtelif kanunlarla belediye meclisine görevler verilmişti. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise Belediye Meclisinin görev ve yetkileri ilgili madde de şu şekilde belirtilmiştir:

1. Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek (m.18/a) ;

Stratejik plan esas itibariyle 5393 sayılı Belediye Kanununun 41.maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre; belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planı hazırlayıp meclise sunmaktadır.

Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanmakta ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girmektedir. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir. Stratejik plan ve performans planı bütçenin

hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile bu şekilde bir uygulama alanı bulan stratejik planlama,1 580 sayılı Belediye Kanununda, meclise verilen görevler arasında yoktur. 1580 sayılı Kanunda planlardan bahsedilmişse de burada amaçlanan imar planlamasıdır (Eryılmaz, 2005a:3). Çalışmalarında belediyeler, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan “Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu”nu rehber olarak kullanacaklardır (Tamer, 2005a:28). Böylece nüfusu 50.000’in üzerindeki belediyelerin her türlü çalışmalarını stratejik plan üzerine oturtması ve faaliyetlerini stratejik plan eksenli yürütmesi amaçlanmıştır. Bu düzenleme ile özel sektör yönelimlerinde görüldüğü gibi, etkili, verimli, saydam ve hesap verebilirliği ön plana çıkararak ve katılımcı bir yönetim anlayışının belediye yönetimlerinde de hakim olması arzu edilmektedir (Tamer, 2005a:31).

2. Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak (m.18/b);

1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 70.maddesinin 1. 2. ve 4. fıkrasında meclisin karar vereceği işler arasında düzenlenen maddeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda birleştirilerek tek bir fıkrada hükme bağlanmıştır. Bütçede değişiklik kısmı ise analitik bütçe sınıflandırması esasına göre düzenlenmiştir (Eryılmaz, 2005a:4).

3. Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, Büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek (m.18/c);

Bu düzenleme 1580 sayılı Kanunun 70.maddesinin 3. ve 9.fıkralarında ve 15.maddesinin 30.31. ve 32. fıkralarındaki; beldenin imarı, imar plan ve programlarına uygun bazı düzenleme ve yatırım faaliyetleri ile ilgili mesai programının belediye meclisince görüşülüp karara bağlanması hususu ile benzerlik göstermektedir. Ancak bu düzenleme ile Büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etme yetkisi belediye meclislerine verilmiştir (Eryılmaz, 2005a:4).

4. Borçlanmaya karar vermek (m.18/d);

Belediyenin borçlanma konusundaki karar yetkisi belediye meclisine verilmektedir.1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 70.maddesinin 5.fikrasında da değinilen ve borç alıp verme olarak düzenlenen bu husus, borçlanmaya karar vermek şeklinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer almıştır. Bu haliyle borç alınmasına ilişkin yetki belediye meclisine aittir.

5. Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralınmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek (m.18/e);

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda, üç seneden fazla süreli veya yıllık bedeli 10.000.- TL'yi aşacak kiraya verme ve kiralama akitlerinin belediye meclisince görüşülüp karara bağlanacağı belirtilmekteydi (m.70/10). Öte yandan adı geçen kanununda, yararı umuma ait belediye taşınmaz mallarının bir hizmete tahsis edilmesi, tahsis yer ve amacının değiştirilmesi veya gelir getiren bir mülk haline dönüştürülmesi hususu da belediye meclisinin görüşüp, karar vereceği işler arasındaydı (m.70/11). Bu hükümler 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda korunmakla birlikte, ek olarak belediye meclisine, taşınmaz mal alımı, satımı, takasına karar vermek gibi görev ve yetkilerde verilmiştir.

Dikkati çeken husus, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte, kiranın yine 3 yıldan fazla olması hali korunurken, bu sürenin 30 yıla çıkarılması ve bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar verme yetkisinin belediye meclisine verilmesidir.<sup>8</sup>Ayrıca belediye taşınmaz mallarının tahsisi konusunda, yararı umuma ait ibaresi de kaldırılmak suretiyle, her türlü belediye taşınmazının tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisin kaldırılmasına karar vermek de belediye meclisine görev olarak verilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanununda tahsisin yer ve amacının değiştirilmesi veya gelir getiren bir mülk haline dönüştürülmesi hususu düzenlenmişken, 5393 sayılı Belediye Kanununda, tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde, tahsisin kaldırılmasına karar vermek hükmüne yer verilmiştir (Eryılmaz, 2005a:4-5).

---

<sup>8</sup> 5272 sayılı Belediye Kanununda bu süre 25 yıl olarak düzenlenmişti.

6. Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağılı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek(m.18/f) ;

1580 sayılı Belediye Kanununun 70.maddesinin 8.fikrasında düzenlenen bu hüküm 5393 sayılı Belediye Kanununda da korunmuştur.

7. Şartlı bağışları kabul etmek (m.18/g);

Şartlı bağışları kabul etme yetkisi 5393 sayılı Belediye Kanununda yer verildiği üzere 1580 sayılı eski Belediye Kanununun 70.maddesinin 12.fikrasında da yer almakta idi. Dolayısıyla bu yetki yeni düzenlemede de belediye meclisine verilmektedir.

8. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek (m.18/h);

1580 sayılı Belediye Kanununda bu ilgili madde adı geçen kanunun 70.maddesinin 13.fikrasında düzenlenmekteydi. Ancak bir farkla ki, dava konusu olacak en az miktar 1.000.-TL olarak belirlenmişti. 5393 sayılı Belediye Kanunu bu miktarı görüldüğü üzere 5.000.-YTL olarak düzenlemiştir.<sup>9</sup> Bir diğer husus ise, yeni düzenleme ile yukarıda da dile getirilen hüküm çerçevesinde bir dar kapsamlı tanım yapılmıştır. Zira 1580 sayılı Belediye Kanunu bu konuda bir daraltmaya gitmemiştir.

9. Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek (m.18/i);

Bu husus belediye meclisine 1580 sayılı Belediye Kanunundan farklı olarak, 5393 sayılı Belediye Kanununda verilen yeni bir yetkidir. Belediyelerin piyasa mekanizmasındaki avantajlardan yararlanmasının önünü açan bir düzenlemedir. Şartların ve zamanın gerekliliklerine göre böyle bir düzenlemeye gidildiği kanaatindeyiz.

---

<sup>9</sup>5272 sayılı Belediye Kanununda dava konusu olacak en az miktar 5.000.-YTL ile 25.000.-YTL arasında belirlenmişti. Dolayısıyla bir üst sınırdan mevcuttu. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu herhangi bir üst sınır öngörmemektedir.

10. 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 (m.18/j);

Esasen imtiyaz konusu 1580 sayılı Belediye Kanununun 19.maddesinin 4.bendinde düzenlenmekteydi. Ancak belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek yeni kanunla belediye meclisine görev ve yetki olarak verilmektedir.

11. Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek (m.18/k);

Daha önce başkanlık divanı başlığı altında değinildiği üzere, 5393 sayılı Belediye Kanunu “başkanlık divanı” terimini 1580 sayılı kanundan farklı olarak kullanmayı tercih etmiştir. Buna bağlı olarak ihtisas komisyonları üyelerinin seçimi de daha öncede olduğu gibi belediye meclisine verilmiştir.

12. Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek (m.18/l);

Norm kelime anlamı olarak, kural olarak benimsenmiş, yerleşmiş ilke veya kanuna uygun durumdur (Eryılmaz, 2005a:6). 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre, norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmektedir. Belirlenen bu ilke ve standartlar çerçevesinde ise norm kadro çalışmasını belediyeler yapmak ve yaptırmak ile görevli tutulmuşlardır (m.49/1).

13. Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek (m.18/m);

1580 sayılı Belediye Kanunu yönetmelikleri kabul etme konusunda belde halkının sağlık, huzur ve refahını sağlamak için önlemler almak, belde esenliğini gözeten emirler ve yasaklar koymak gibi bir takım sınırlamalar getirmişti (m.19/2). Bunun yanında belediye zabıtası talimatnamelerinin tetkik ve tasdiki gibi bir takım düzenlemelere gidilmişti (m.70/15). 5393 sayılı Belediye Kanunu ise görüldüğü üzere bu ifadelerle yer vermemektedir. Böylece her alanda yönetmelik çıkarılmasına imkan tanınmıştır.

14. Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek (m.18/n);

1580 sayılı Belediye Kanununun 8.maddesinde, “mahallelerin ihdası, ilgası, isimleri ile hudutlarının tayini” başlığı altında ve yine aynı kanunun 15.maddesinin 31.fıkrasında geçen hükümler bir takım değişikliklerle 5393 sayılı Belediye Kanununda yukarıda belirtildiği üzere tek bir fıkrada toplanmış ve benzer hükümler getirilmiştir.

15. Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek (m.18/o);

Mahalli idarelere verilen birlik kurma hakkı daha önce 1580 sayılı Belediye Kanununun 133. ve 148.maddelerinde düzenlenmekteydi. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu bu hususu belediye meclisinin görevleri arasında da saymış ve birlik kurulması, kurulmuş birliklere katılması ve birlikten ayrılma gibi konularda karar merciinin belediye meclisi olduğunu belirtmiştir.

16. Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek (m.18/p);

Yukarıda belediye meclisinin görevleri arasında sayılan bu düzenlemede 1580 sayılı Belediye Kanununda yer almayan ve 5393 sayılı Belediye Kanununda belediye meclisine verilen bir yetkidir. Ancak Eryılmaz’ında vurguladığı üzere (2005a:7), eski Kanunda yer almamakla birlikte; konuyla ilgili diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde bu tür faaliyetlerin eskiden beri yapıldığı da bilinen bir durumdur.

17. Fahri hemşerilik payesi ve beratı vermek (m.18/r);



Fahri hemşerilik payesi ve beratı verme uygulaması daha öncede çeşitli durumlarda uygulanmakta olan bir yöntemdi. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanununun bu yetkiyi belediye meclisine vererek açık bir düzenlemeye gittiği görülmektedir.

18. Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak (m.18/s);

Belediye başkanı ile encümen arasındaki anlaşmazlıkların çıkması durumu göz önünde tutularak bu anlaşmazlıkları karara bağlayacak mercii belediye meclisi olarak gösterilmiştir. Bu durum 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 97.maddesinde de gözetilmiştir. Buna göre, belediye başkanı ile belediye encümeni arasında bir ihtilaf vuku bulduğunda belediye meclisi bu durumu inceleyerek karar vermekte idi. Şayet belediye meclisinin kararı hakkında encümen veya belediye başkanının valiye müracaat etmesi halinde ilçe belediyelerince il idare kurulunca, il merkezi belediyeler için il idare kurulunun görüşü alındıktan sonra Danıştay tarafından bu anlaşmazlık kesin hükme bağlanmaktaydı.

19. Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek (m.18/t);

Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesi konusundaki yetki doğrudan belediye meclisinin görevleri arasında sayılmakla 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5.maddesindeki mücavir alan tanımına uygun olarak bu yerlere hizmet götürülmesi konusundaki yetki belediye meclisine verilmektedir.

20. İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek (m.18/u) ;

Bu konudaki düzenlemede 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 10.maddesi esas alınarak belediye meclisinin görevleri arasında sayılmıştır.

### **3.2.1.6. Belediye Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları**

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır (m.26/1). 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda bu husus

belli bir başlık altında düzenlenmemekle beraber ilgili maddelerde<sup>10</sup> belediye meclisinin bilgi ve denetim yollarını bir takım hükümlerle belirlemektedir. Biz 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda getirilen düzenlemeleri aşağıdaki başlıklar halinde açıklamaya çalışmakla birlikte yeri geldiğinde 1580 sayılı eski Belediye Kanun ile aralarındaki farklılıklara da dikkat çekmeye çalışacağız. Zira yeni düzenlemenin eskiye göre ne gibi değişikliklere gittiğini bilmek, konumuz açısından reformun hangi anlayış çerçevesinde yapıldığını analiz etmek açısından daha geniş bir bakış açısı sağlayacaktır.

### **3.2.1.6.1. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi ve Yetersizlik Kararı**

Bilindiği gibi, belediye meclisi her sene belediye başkanı tarafından sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporunu görüşmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediye bütçesi ile ilgili düzenlemesine göre, belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur. (m.61/son). Bu sorumluluk gereği belediye meclisine kanunda belirtilen şartlarla belediye başkanının sunduğu faaliyet raporuna yetersizlik kararı vermek suretiyle denetim yetkisi verilmiştir.

Kanunda belediye meclisinin yetersizlik kararı vermek suretiyle belediye başkanını görevden düşürmesine imkân veren hüküm 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26/3.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmektedir. Bunun devamında ise vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a göndermekte ve yetersizlik kararı, Danıştay'ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşürülmektedir. Böylece belediye başkanının faaliyet raporuna ilişkin yetersizlik kararının ancak Danıştay tarafından uygun bulunması halinde belediye başkanının başkanlıktan düşeceği belirtilmiştir. Görüldüğü gibi nihai karar bir yargı organı tarafından verilmektedir. Ancak konunun yargı tarafından incelenmesi içinde şüphesiz belediye meclisinin yetersizlik kararı vermesi şarttır.

---

<sup>10</sup> 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 57,61,63,64 ve 76.maddeleri

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda ise bu, şu anda yürürlükte bulunan Belediye Kanunu'nda olduğu üzere belediye başkanı'nın belediye meclisine her dönem başı toplantısında, belediyenin mali durumuna ve akdedilmiş taahhütlerin ifa şekline dair sunduğu senelik bir çalışma raporu vereceği belirtilmişti. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun bu konuyu düzenleyen ilgili hükmünden farklı olarak, belediye meclisinin bu rapora ilişkin yetersizlik kararı vermesi şartları değişiklik göstermekteydi. Yeni düzenlemede yer alan dörtte üç çoğunluk değil, üçte iki çoğunlukla belediye meclisinin yetersizlik kararı vermesi durumunda bu yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanak aynen meclis birinci başkan vekili onun bulunmaması halinde ikinci başkan vekili tarafından mahalli en büyük mülkiye amirine gönderilmekteydi. Öte yandan vali, bu dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde kendisinin gerekçeli ve kanaatli görüşüyle birlikte bir ay içerisinde Danıştay'a sunmakta ve Danıştay'ca yetersizlik kararı verildiği takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşmekteydi (m.76). 5393 sayılı Belediye Kanunu 1580 sayılı Kanunda yer alan kaymakamın gerekçeli görüşü konusunda bir hüküm getirmemiş, sadece valinin gerekçeli görüşünden bahsetmiştir.

### **3.2.1.6.2. Denetim Komisyonu**

Denetim komisyonu daha öncede belediye meclisinin teşkilatı başlığı altında incelendiği üzere 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 25.maddesinde yer alan ve 1580 sayılı Kanundan çeşitli farklılıklar içeren bir denetim aracı olarak düzenlenmiştir. Buna göre, nüfusu 10.000 aşan belediyelerde kurulması zorunlu olan denetim komisyonu belediye meclisine, yürütme organını denetleme konusunda bir araç sunmaktadır.

Böylece bu denetim komisyonu belediye meclisi tarafından gizli oyla seçilmek suretiyle gerektiğinde uzman kişilerden de yararlanarak yürütme organı üzerinde belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerine ilişkin denetim görevini yerine getirmektedir. Komisyon, çalışmasına dönem başı toplantısında seçildikten sonra kırk beş gün içinde tamamlayarak buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına vermektedir. Meclis başkanlığı ise konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili yetkili mercilere suç duyurusunda bulunabilmektedir.

### **3.2.1.6.3. Soru**

Soru, meclis üyelerince belediye işleri ile ilgili olarak ilgili başkanlığa sözlü/yazılı soru sorulmasıdır. 1580 sayılı belediye kanunu dönemindeki soru yolu ile denetim mekanizması yeni kanun döneminde de korunmuştur. Buna göre sorular, belediye başkanı veya görevlendirdiği kişi tarafından sözlü/yazılı olarak cevaplandırılmak zorundadır (m.26/2). Ancak bu şekilde sorulan soruların kafi görülmediği takdirde meclisin re'sen encümen üyesine de soru sorabileceğini öngören eski hüküm kaldırılmıştır.

### **3.2.1.6.4. Genel Görüşme**

Genel görüşme 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan yeni bir denetim yoludur. Genel görüşme, meclis üyelerinin en az üçte birinin, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda görüşme talep etmesidir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınmaktadır (m.26/3).

### **3.2.1.6.5. Gensoru**

Gensoru yöntemi, bilindiği gibi parlamenter hükümet sistemlerinde, bakanlar kurulunun ve tek tek bakanların parlamento karşısında siyasi sorumluluğu gereği, Türk Anayasa hukukunda nihai bir müeyyide olarak düzenlenmiş bir denetim aracıdır. Diğer denetim araçlarına göre en etkili olanıdır. Zira başbakan ve bakanlar “gensoru” ile düşürülebilmektedir (Gözler, 2002: 266-267).

Aynen TBMM'nin hükümeti gensoru ile denetleme yönteminde olduğu gibi, gerek eski 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda gerekse yürürlükte bulunan 5393 sayılı belediye kanunu'nda gensoru yöntemi bazı değişikliklerle yer almış ve böylece belediye başkanının belirli şartlar altında bu yolla düşürülmesine imkan tanımıştır.

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 76.maddesinde, belediye meclis üyelerinden her birinin belediye işleriyle ilgili herhangi bir konu hakkında meclis başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunulabileceği, bu gensoru önergesinin belediye meclisi üyelerinin üye tamsayısının çoğunluğunca kabul gördüğü durumda gündeme alınacağını ve gündeme alındıktan üç tam gün geçtikten sonra belediye başkanının veya görevlendireceği kişiler tarafından cevaplandırılacağı belirtilmekte, verilen

cevabın üye tam sayısının 2/3 çoğunlukça yeterli görülmediği takdirde ise aynen faaliyet raporunun belediye meclisince yetersizlik kararı verilmesi gibi işlem yapılacağını hükme bağlamaktaydı. Böylece Danıştay'ca bu kararın uygun görülmesi halinde belediye başkanının düşürülmesi gerektiği belirtilmişti.

5393 sayılı Belediye Kanunu ise, belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilmesi için belediye meclisinin üye tam sayısının en az *üçte biri* oranındaki üyenin imzasıyla verilebileceğini belirtmekte, eski kanunu da olduğu gibi böylece meclis üyelerinden her birinin meclis başkanlığına gensoru önergesi verebilmesi durumunu ortadan kaldırmaktadır.

Öte yandan gensorunun gündeme alınmasına ilişkin 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'ndan farklı olarak meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunu zorunlu görmektedir ve yine aynı şekilde üç tam gün geçmedikçe de karara görüşülemeyeceğini belirtmektedir (m.26/7). Verilen cevabın aynen 5393 sayılı Kanunun 26.maddesinin 4.fikrasında yer alan yıllık faaliyet raporuna yetersizlik kararı verilebilmesi için gerekli olan, meclis üye tam sayısının *dörtte üç* çoğunluğu ile yeterli görülmemesi durumunda ise, bu yetersizlik kararı ile görüşmeleri kapsayan tutanağın, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine verilmesini zorunlu görmektedir. Bundan sonraki işlemler yıllık faaliyet raporuna yetersizlik kararı verilmesinden sonra uygulanacak prosedürle aynıdır (m.26/8).

Görüldüğü üzere 5393 sayılı Belediye Kanunu, eski düzenlemeden farklı olarak gensoru önergesinin verilmesine, gündeme alınmasına, gensoru önergesinde yer alan husus hakkında belediye meclisinin belediye başkanının verdiği cevabı yeterli görmemesine ilişkin karar yeter sayılarını değiştirmektedir.

### **3.2.1.7. Belediye Meclis Üyelerinin Ödev ve Sorumlulukları**

#### **3.2.1.7.1. Belediye Başkan ve Meclis Üyelerinin Görüşmelere Katılamayacağı Durumlar**

1580 sayılı eski Belediye Kanunu, belediye meclis üyelerinin karara iştirak edemeyeceği meselelerin müzakereleri başlığı altında düzenlediği 66.maddesinde, belediye meclis üyesinin kendisi veya 27.madde uyarınca kendisiyle bir mecliste bulunamayan akrabası ile ilgili bulunan kararlara iştirak edemeyeceğini belirtmekteydi

(m.66). Bilindiği gibi eski Belediye Kanunu'nun daha öncede değinildiği gibi 27.maddesinde yer alan hükme göre, il genel üyeliği, köy muhtarlığı ile belediye meclisi üyeliği veya belediye başkanlığı bir şahsın uhdesinde toplanamaz. Bunlardan birinin tercih edilmesi zorunludur. Ayrıca, ana, baba, büyükbaba, büyükanne, evlat, torun, kardeş, karı, koca ve bu derecedeki sihri hısımlar bir mecliste birleşmezdi.

Yürürlükte bulunan 5393 sayılı Belediye Kanununda ise, belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dahil kan ve kayım hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamazlar (m.27). Böylece bu konuda eski Belediye Kanunu'nun 66.maddesinde atıf yapılan 27.maddeye yeni kanun yer vermemekte bunun yerine kendisi yeni bir tanımlamakla yapmaktadır.

1580 sayılı eski Belediye Kanun'unda sadece kamulaştırma, kiralama ve satın alma işlemleriyle ilgili olarak ilgililerin görüşmelere katılamayacağı belirtilmişken, 5393 sayılı Belediye Kanun'unda böyle bir sınırlamaya gidilmemiştir. Şu anda yürürlükte olan kanun, kendileriyle ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılmayacaklarını hükme bağlamış ve kapsamı böylece genişleterek bu konudaki spekülasyonları önlemeyi amaçlamıştır (Eryılmaz, 2005a:26).

### **3.2.1.7.2. Belediye Başkan ve Meclis Üyelerinin Yükümlülükleri**

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda, belediye başkanlarının ve belediye meclis üyelerinin görevlerinden çekildiklerinden sonra, bir yıl itibariyle belediye aleyhine münferiden veya müştereken dava vekâleti deruhde edemeyeceği, mensup olduğu belediye bütçesinden maaşlı veya ücretli bir vazifeye tayin edilemeyeceği, yine aynı şekilde münferit veya müşareket suretiyle mensup olduğu belediyeye ait bir iş taahhüt eyleyemeyeceği belirtilerek (m.29), söz konusu bu hükümlerle belediye başkan ve meclis üyelerinin bir takım çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri önlenmek istemişti.

5393 sayılı Belediye Kanunu bu hükmü gözetmiş ancak, belediye başkanının görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle, meclis üyelerinin ise görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüd giremeyeceğini, komisyonculuk ve temsilcilik yapamayacağını belirtmek suretiyle (m.28), hem belediyeye ait işlerde belediye başkanlarının ve meclis üyelerinin ilişkili

olamayacağı konusunda eski kanuna göre süreleri uzatmış hem de bu yükümlülüğü daha ayrıntılı ve belirgin bir şekilde düzenleyerek bu konuda karşılaşılan veya karşılaşılabilecek olan olumsuzlukların önüne geçmek istemiştir. Diğer yandan ise, belediye başkanı ve belediye meclisi ile ilgili süreler açısından farklı uygulamalara gitmiştir.

### **3.2.1.7.3. Belediye Meclis Üyelerinin Huzur ve İzin Hakkı**

Belediye meclis üyeleri, görevlerinin ifasından dolayı huzur ve izin hakkına sahiptir. Şüphesiz bu hakları Kanunla belirlenen hükümler çerçevesinde düzenlenmiştir. 1580 sayılı Kanun huzur hakkı konusunda bir takım hükümler içermekteydi. Buna göre, nüfusu 70.000'i aşan belediyelerde lüzum görüldüğü takdirde meclis üyelerine huzur hakkı verileceği, bu huzur hakkının miktarının belediye meclislerince belirleneceği ve İçişleri Bakanlığı'nın uygun görmesiyle kesinleşeceği belirtilmekteydi (m.156). Uygulamada bu huzur hakkı miktarı, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan genelgelerle belirlenmekteydi.

5393 sayılı Belediye Kanunu ise meclis başkan ve üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için belediye başkanına ödenmekte olan aylık brüt ödeneğin günlük tutarının üçte birini geçmemek üzere meclis tarafından belirlenecek miktarda huzur hakkının ödeneceğini belirtmektedir. Ancak bu hakkın hesaplanmasında belediye meclis toplantılarının kanunla belirlenen süreleri dikkate alınmaktadır ve meclis üyelerine aynı gün içinde birden fazla huzur hakkı ödenmemektedir (m.32). Böylece yeni kanunla yapılan bu düzenleme ile nüfusa bakılmaksızın bütün belediye meclis üyelerine huzur hakkı ödenecektir. Öte yandan eski 1580 sayılı Belediye Kanun'unda huzur hakkının miktarı yukarıda da değinildiği üzere İçişleri Bakanlığı genelgelerine göre tespit edilmekteyken artık 5393 sayılı Belediye Kanun'unun belediye başkanı ödeneği esas alınacaktır.

1580 sayılı Belediye Kanun'undan farklı olarak getirilen bir diğer düzenleme ise belediye meclis üyelerinin izinleridir. Buna göre, belediye meclis üyelerinin izinleri konusunda da iki durum söz konusu olmaktadır. Bunlardan birincisi belediye meclis üyelerinin hastalıkları süresince izinli sayılmalardır. İkincisi ise mazeret halidir ki bu durumda bir yıl içindeki toplantı süresinin yarısını aşmamak şartıyla istek üzerine meclis tarafından izin verilebilmektedir (m.32). İzin konusu 1580 sayılı Belediye

Kanun’unda yer almaması ve yeni Kanun ile birlikte açıklığa kavuşturulması açısından dikkat çekici bir husustur.

#### **3.2.1.7.4. Belediye Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi**

1580 sayılı Belediye Kanunu, belediye meclis üyelerinin şayet kanunda belirtilen seçilme şartlarından herhangi birini kaybetmesi durumunda belediye meclis üyeliğinin sona ereceğini belirtmekteydi. Ancak gerek istifa yolu ile gerekse seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi sonucu meclis üyeliğinin sona ermesine karar verecek olan mercii belediye meclisi idi. Belediye meclisinin bu yönde bir karar alması durumunda bu üye, belediye meclis üyeliği sıfatını kaybetmekte idi (m.30). Diğer değinilmesi gereken husus ise belediye meclis toplantılarına belirlenen sayılar adedince katılmayan üyenin durumuna ilişkindi. Kanuna göre, eğer üç defa ardı ardına belediye meclis toplantılarına katılmıyorsa, yine belediye meclisinin kararı ile belediye meclis üyeliği yitirilebilmekteydi (m.69). Görüldüğü gibi 1580 sayılı Belediye Kanun’unda belediye meclis üyeliğinin sona ermesi konusunda iki farklı maddede düzenlemeye gidilmişti.

5393 sayılı Belediye Kanunu ise bu konuya ilişkin düzenlemeyi tek madde altında toplamıştır. Buna göre, belediye meclis üyesinin istifası ve 1580 sayılı Kanun’da yer almayan ama doğal olarak üyelik sıfatının kaybedilmesi manasına gelen ölüm hallerinde, belediye meclis üyeliğinin kendiliğinden sona ereceğini hükme bağlamakta ve böylece bir belediye meclis kararını öngörmemektedir. İstifa dilekçesinin belediye başkanlığına sunulmasını ve başkanın bu konuda meclise bilgi sunmasını yeterli görmektedir (m.29/1).

Öte yandan 5393 sayılı Kanuna göre, 1580 sayılı yasada yer aldığı biçimde fakat özürsüz veya izinsiz olmak kaydıyla arka arkaya üç birleşim günü toplantılara katılmayan üyenin belediye meclisince, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğu ile üyeliğinin sona ermesi uygun bulunursa bu üye bu sıfatını kaybetmektedir. Ek olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu eğer bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmaması durumunda, yine yukarıdaki usulle belediye meclis üyeliğinin sona ermesinin mümkün olduğunu belirtmektedir (29/2). Ancak seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda ise valinin bildirim ve Danıştay’ın bu yönde kararı ile üyeliğin sona ermesi söz konusu olabilmektedir (29/3). 1580 sayılı eski Belediye Kanun’unda ise gerek üyeden savunma alınması gerekse de üye tam sayısının



salt çoğunluğu ile karar vereceği hususu yer almamakta idi. Ayrıca 1580 sayılı Kanun'dan farklı olarak, belediye meclis üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, bunu karara bağlama görevi belediye meclisine verilerek, valilik görüşü ve Danıştay kararından bahsedilmemişti. Bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesi de yeni bir husustur.

Belirtilmesi gereken bir diğer nokta ise 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 28.maddesinde düzenlenen, belediye meclisi üyeliğine seçilip de bir mazereti olmaksızın son dört sene içerisinde bir senelik meclis üyeliği görevini yapmayanların meclis kararıyla belediye meclis üyeliği seçimlerine katılma hakkını dört sene boyunca kaybetmeleri durumuydu. Ancak buna itiraz mümkündü. Böyle bir durumda belediye meclisi kararının keline tebliğinden itibaren ilgili kişi bir ay içerisinde asliye mahkemesine veya asliye mahkemesinin bulunmadığı yerlerde sulh hakimine müracaatla meclis kararına itiraz edebilmekteydi. Yargı kararı kesin kararı oluşturmaktaydı. Ancak eski 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen bu hususa 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer verilmemiştir.

### **3.2.2. Belediye Encümeni**

#### **3.2.2.1. Belediye Encümeninin Oluşumu**

Belediye encümeninin oluşumu ilgili düzenlemelerde 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediye encümeni üyeliğini iki tür olarak ayırma tabi tutmakta idi. Bunlar doğal üyeler ve seçilmiş üyelerdi. Doğal üyeler yazı işleri müdürü yada başkatip, hesap işleri müdürü veya muhasebeci, sağlık işleri müdürü veya başhekim veya hekim, veteriner müdürü veya baş veteriner veya veteriner, fen işleri müdürü veya baş mühendis, teftiş kurulu başkanı ve gereken yerlerde oluşturulacak olan personel ve hukuk işleri müdürüydü (m.88). Bunlar belediye encümeninin doğal üyeleri olarak vazife görmekteydiler. Seçilmiş üyeler ise belediye meclisinin kendi arasından seçtiği üyelerdi. Söz konusu kanuna göre belediye encümeninin seçilmiş üyelerinin aşağı ve yukarı sınırları bulunmaktaydı. Buna göre belediye encümenin seçilmiş üyeleri 2'den az olmamak kaydıyla belediye encümeninde yer alan doğal üyelerin (daire başkanlarının) yarısını geçmeyecek şekilde tespit edilmek zorundaydı. Bu şekilde belediye meclisince seçilen üyeler belediye encümenliğinin seçilmiş üyelerini oluşturmaktaydı.

5393 sayılı Belediye Kanunu, eski kanunda yer alan seçilmiş ve doğal üye ayırımına yer vermekle beraber belediye encümeninin oluşumu hakkında iki tür düzenleme getirmiştir ki bu ayırımın temelinde yatan kriter “il belediyeleri ve nüfusu 100.000’i geçen belediyeler”dir. Bu tanımı kapsayan belediyeler artık belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşacaktır (33/a).

Kanunun diğer belediyeler olarak nitelendirdiği bu tanımın kapsamına girmeyen belediyelerde ise belediye encümeninin üyeleri, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşması öngörülmüştür (m.33/b).<sup>11</sup> Ayrıca encümen toplantısının gündemine uygun olarak ilgili birim amirleri oy hakkı olmaksızın katılmaları için çağırılabilir (33/son). Bu kişilere ödenek veya huzur hakkı ödenmesi de söz konusu olmamaktadır.

Yeni düzenleme ile kanun koyucu belediye encümenini, idari bir organ olarak düzenlemekte ve uzmanlık niteliğini daha da güçlendirmektedir. Ancak encümenin yürütmeye ilişkin görevlerinin daha etkin bir şekilde görülmesi amacıyla getirilen bu düzenleme 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda olduğu gibi belediye encümeninde seçilmiş üyelere de yer vermekte, böylece organın katılım yönü dikkate alınmaktadır.

### **3.2.2.2. Belediye Encümeninin Toplantı ve Çalışma Usulü**

Eskiden 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nun belediye encümeninin toplantı nizamını düzenlediği hükümler doğrultusunda belediye encümeni, belediye başkanının ya da onun tevdi edeceği kişinin başkanlığında üye sayısının yarısından bir fazlası ile toplanabilmekte ve çoğunluğa ulaştığı takdirde karar alabilmekteydi (m.78). Ancak

---

<sup>11</sup>Anayasa mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilen 5272 sayılı Belediye Kanunu’nun 33.maddesinde bu düzenleme, “Belediye encümeni belediye başkanının başkanlığında; a-)İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelerde,belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için,gizli oyla seçeceği **dört üye** ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği **dört üyeden**, b-)Diğer belediyelerde,belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği **üç üye** ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği **üç üyeden**,oluşur.” şeklinde idi.

herhangi bir konuda karar alınabilmesi için muhakkak suretle ilgili konunun belediye başkanı tarafından belediye encümenine havalesi şart idi (m.84). Bu usulle kendisine havale edilen konunun ise bir hafta içinde müzakere edilmesi gerekiyordu. Öte yandan belediye encümeni kendisine verilen işleri kolaylaştırabilmek için tetkik komisyonları oluşturmak suretiyle de iş görebilmekteydi (m.80). Tüm bu belediye encümen üyelerinin vazifelerinden dolayı sorumlu tutulan kişi ise belediye başkanıydı (m.81).

5393 sayılı Belediye Kanunu ise, belediye encümen toplantısının haftada bir kereden az olmamak üzere yapılmasını şart koşturmaktadır. Bu toplantı önceden belirlenen gün ve saate olmaktadır. Acil durumlarda ise belediye başkanının belediye encümenini toplantıya çağırması öngörülmekle de belediye encümeninin toplantısı hususunda açık hükümler getirilmiştir (m.35/1). Şayet encümen iş yoğunluğundan dolayı haftada bir yapılan toplantı ile konuları görüşüp bir karara bağlayamamışsa bir hafta içinde birden çok toplantıda yapması da mümkün olabilmektedir.

Diğer yandan 5393 sayılı kanun toplantının önceden belirlenen gün ve saate olmasını öngörmesine karşın, bunun kimin tarafından belirleneceği konusunda bir hüküm içermemektedir. Belediye Kanunu'nda açıkça dile getirilmese de bu yetkinin belediye encümeninin dışında kullanılması şüphesiz mümkün değildir. Zira yine adı geçen kanunda encümen toplantıları için üyelere özel bir duyuru öngörülmemiştir. Encümen toplantısının önceden belirlenen gün ve saate olması ve encümenin, toplantı gününü kendisi daha önce belirlediği ve üyelerin de bu kararı imzaladığı göz önüne alınırsa, toplantı günün üyeler tarafından önceden bilindiği kabul edilmiştir (Güngör, 2005a:8).

Yeni düzenlemenin belediye encümeninin en az haftada bir olması gerektiği konusundaki hükmü yeni bir düzenlemedir. Ancak 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun, belediye encümeninin, gündemi belediye başkanı tarafından belirlenen toplantıda, belediye başkanı tarafından havale edilen işleri bir haftada karara bağlaması hususu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da yer almaktadır. Böylece kanun koyucunun işlerin bir gecikmeye maruz bırakılmadan çözümlenmesi isteği yeni kanunda da geçerliliğini korumuştur. Yine aynı şekilde belediye başkanı tarafından havale edilmeyen işler konusunda belediye encümeni toplantısında görüşme yapılamamaktadır (m.35/3).

Belediye başkanı encümenin doğal üyesi ve başkanı olması sıfatıyla encümene başkanlık etmektedir. Belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi de encümene başkanlık edebilmektedir. Ancak belediye başkanının izinli raporlu veya görevli olarak belde dışında bulunduğu zamanlarda kendi yerine encümene başkan görevlendirememektedir. Zira 5393 sayılı Kanun'a göre, bu durumda belediye başkan vekili, belediye başkanının tüm yetkilerine sahip olmakta ve belediye başkanının görevlerini yerine getirmektedir (m.40). Dolayısıyla bu durumda belediye başkanı bir görevlendirme yapamamakta encümene başkanlığı belediye başkan vekili icra etmektedir (Güngör, 2005a:4).

Söz konusu 5393 sayılı belediye kanununa göre karar alınabilmesi için ise, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanan belediye encümeninin, katılanların salt çoğunluğunu sağlanması zorunludur. Oyların eşit çıkması durumunda aynen belediye meclisinin açık toplantılarında yapılan oylamada eşitlik çıkması durumunda olduğu gibi belediye başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. Çekimser oy kullanılması da yasaklanmaktadır (35/2). Encümenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale komisyonu olarak yapacağı toplantılarda da bu hüküm geçerlidir (m.35/2). Bu madde ile getirilen düzenleme, gerek eski 1580 sayılı Belediye Kanunu gerekse Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilen 5272 sayılı Belediye Kanunu dönemindeki karmaşıklığı gidermesi açısından önem taşımaktadır. Zira 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre, belediyelerde ihale komisyonu belediye encümenidir denilmekte ve ihale komisyonlarının eksiksiz toplanacağı belirtilmektedir (m.13). 5393 sayılı Belediye Kanunu uzun dönem bir belirsizlik yaratan bu konuda yukarıda değinildiği üzere iki kanun arasındaki çelişkiyi kaldırmıştır (Güngör, 2005a:8).

Böylece alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanarak kesinleşmektedir. Kesinleşmektedir dedik zira 5393 sayılı Belediye Kanunu belediye encümeni toplantısında alınan kararlar üzerinde, bu kararların kesinleşmesi hususunda herhangi bir hüküm içermemektedir. Dolayısıyla belediye encümenin aldığı kararlar kesindir. Şüphesiz bu noktada diğer mevzuatlarda öngörülmüş hükümlerin hakkı saklıdır. Bu konuya ileride değinilecektir. Öte yandan kesinleşen bu kararlarda muhalif kalan belediye encümen üyeleri gerekçelerini de açıklamak zorundadırlar (m.35/2).

Yukarıda da değinildiği üzere 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 5393 sayılı Kanun arasında belediye encümeninin toplantılarına ilişkin temelde belirtilen bu farklılık ve benzerliklerin yanı sıra diğer bir hususta encümen üyelerinin toplantılara katılamayacağı durumlara ilişkin yapılan düzenlemedir. 5393 sayılı Belediye Kanun'a göre (m.35/son), encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dahil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamamaktadır.1580 sayılı Belediye Kanunu'nda bu değerlendirme, "encümen azaları hususi surette alakadar oldukları meselelerin müzakeresinde bulunamazlar." şeklinde idi (m.80). Dolayısıyla bu konuda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun daha açık bir izahat getirdiği söylenebilir.

### **3.2.2.3. Belediye Encümeninin Görevleri ve Yetkileri**

#### **3.2.2.3.1. 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda Belediye Encümeninin Görevleri**

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 83.maddesinde "Encümenin vazifeleri" başlığı altında Belediye Encümeninin görevleri şu şekilde sayılmaktaydı:

1. Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçeyi incelemek,
2. Aylık gelir ve gider çizelgesini incelemek ve denetlemek, açık arttırma ve eksiltme şartnamelerini, ihaleleri ve pazarlık kararlarını incelemek ve onaylamak, kesin hesap hakkında meclise görüş bildirmek ve muhasebe hesaplarını incelemek,
3. Kamulaştırma kararı vermek,
4. Beklenmeyen giderlerle ilgili tahsisatın harcama yerlerini belirlemek,
5. Bütçede bir bölümün içindeki maddeler arasında aktarma yapmak,
6. Belediyelere verilen görevlerin yapılmasını temin için "belediye emirleri" çıkarmak,
7. Minibüs ve otobüs gibi taşıt araçlarına ait ücret tarifeleri ile zorunlu ihtiyaç maddelerinin fiyatlarını belirlemek,
8. Belediyelerin taşınır mallarından icap edenleri arttırma yöntemiyle satışa çıkarmak,

9. Belediye cezalarını takdir etmek,

10. Belediye memurlarının işe alınması, yükseltilmesi, cezalandırılması, ödüllendirilmesi, işine son verilmesi ve emekliye sevk edilmesi hakkında belediye başkanlığından gönderilen önerileri incelemek ve karara bağlamak.

### **3.2.2.3.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile Belediye Encümenine Verilen Görevler**

1. Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek (m.34/a),

2. Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak (m.34/b),

3. Öngörülme yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek (m.34/c),

4. Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak (m.34/d),

5. Kanunlarda öngörülen cezaları vermek (m.34/e),

6. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek (m.34/f),

7. Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek (m.34/g),

8. Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek (m.34/h),

9. Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek (m.34/i).

Tüm bu sayılan görevlerin ötesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen en önemli düzenleme 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda hükme bağlanan, belediye meclisinin toplantı halinde bulunmadığı durumlarda onun yerine belediye encümeninin karar alabilmesi yetkisinin kaldırılmasıdır. Böylece bu hükmün 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer almamasıyla belediye encümeninin, belediye meclisi yerine geçerek karar alma imkânı kalmamaktadır.

#### **3.2.2.4. Kararlarının Üzerinde İdari Vesayet Denetimi**

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda yer aldığı şekliyle esas itibariyle belediye encümeni kararları üzerinde herhangi bir vesayet denetimi söz konusu değildi. Ancak belediye başkanının, belediye encümeninin kararlarına ilişkin itiraz yetkisi vardı. Bu müessesenin işlemesi de, belediye başkanının encümen kararlarının yürütmesini durdurması veya kararların o yerin en büyük mülki amirine başvurması ile il veya ilçe kurulunda incelenmesi şeklinde olmaktaydı. Bu kararların alınmasının sonucunda bunlara da itiraz mümkün olabilmekteydi. İlçe idare kurulu kararına karşı il idare kuruluna; il idare kurulu kararlarına yapılacak itiraz ise Danıştay tarafından incelenmekte ve karara bağlanmakta idi. Ancak bu şekilde itiraz, il veya ilçe idare kurullarının kararı tebliğinden 15 gün içinde yapılmak zorundaydı. Böylece çıkacak olan karar kesin bir nitelik arzelmekteydi.

5393 sayılı Belediye Kanunda da belediye encümeninin kararları üzerinde idari vesayet denetimi söz konusu değildir. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanun'unun dışında muhtelif kanunlarda belediye encümeninin aldığı bazı kararlar hakkında bir vesayet denetimi öngörölmüş olabilir. Bu durumda bu hükümlere uyulmak zorundadır (Kalabalık, 2005:436).

Öte yandan encümen üyeleri için yetersizlik kararı verilememekte ve gensoru işlemi de yapılamamaktadır. Görevlerinden dolayı doğrudan meclise karşı sorumlu tutulan encümen üyelerinin belediye meclisi ile aralarında çıkan anlaşmazlıkların nasıl çözümleneceği 1580 sayılı Belediye Kanun'unun 97.maddesinin 2.fıkrasında düzenlenmişken, 5393 sayılı Belediye Kanun'unda buna ilişkin herhangi bir hüküm yer almamaktadır (Azaklı ve Özgür, 2005:315).

#### **3.2.2.5. Belediye Encümen Üyelerinin Özlük Hakları**

5393 sayılı Belediye Kanunu encümen üyelerine ödenek verilmesini nüfus kriterine bağlı olarak gösterge rakamına bağlamıştır. Adı geçen kanunun 36.maddesine göre belediye encümeni başkan ve üyelerine:

1. Nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelerde (3500),
2. Nüfusu 10.001-50.000'e kadar olan belediyelerde (4500),

3. Nüfusu 50.001-200.000'e kadar olan belediyelerde (6000),

4. Nüfusu 200.001'in üzerinde olan belediyelerde (7500)

Gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda aylık brüt ödenek verilir. Encümenin memur üyelerine ise bu tutarların yarısı ödenmektedir. Görüldüğü üzere 5393 sayılı Belediye Kanunu encümen üyelerine toplantı başına bir ödenek yerine aylık ödenek verilmesini öngörmüştür. Ödenegin brüt olarak hesaplanmasının sonucunda ise bu miktardan gelir ve damga vergisinin kesilmesi de söz konusu olmaktadır (Güngör, 2005a:10).

Bu getirilen katsayı sistemi ile belediye encümenlerine ödenek uygulaması 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda yer almayan bir düzenlemedir. Yeni uygulama çerçevesinde düzenlenen ödenek hakları, belli bir sistematığe bağlanmış olmaktadır. Şüphesiz bu herkese uygulanabilir nitelikte bir standardın getirilmesi açısından önem taşımaktadır.

### **3.2.3. Belediye Başkanı**

#### **3.2.3.1. Başkanlık Sifatının Kazanılması**

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Bilindiği gibi demokrasi ile bağdaşır bir şekilde ve çağdaş batı ülkelerinin de uygulamaları göz önünde tutulduğunda belediye başkanlarının seçimle iş başına gelmesi yerel demokrasinin tam manasıyla tecelli etmesi açısından önemli bir husustur.

Yerel toplulukları temsil edici organların seçimle iş başına gelmesi, yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme imkânı ile yerel hizmetler üzerinde uygulanılabilir nitelikte kararlar oluşturarak yerel tercihler yönünde özgürce yönetilmesini sağlamakta ve bu yerel demokrasiyi güçlendirmektedir (Sivrekli, 2001:131). Seçim yoluyla (ve şüphesiz diğer katılma olanaklarının sağlanmasıyla) yerel sorunların daha sağlıklı belirlenmesi, tutarlılığın sağlanması ve yakın denetim sayesinde kaliteli hizmet sunulmasına imkan yaratılması sağlanmaktadır

Anayasa'mızın 127.maddesinde bu hususta, "mahalli idareler, ...karar organları... seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." demek suretiyle, yukarıda ifade edilen noktaların gerçekleştirilmesine dair yerel özerkliği



kuvvetlendirici bir hüküm getirmektedir. Ancak görüldüğü üzere “karar organları” kavramı belediye başkanları açısından değerlendirildiğinde, belediye başkanlığının bu ifadenin kapsamı dışında olduğu da dikkat çekmektedir. Böylece belediye başkanlarının seçim yolunun dışında da başka şekillerde göreve gelmesinin yolu açılmış olmaktadır.

Kuşkusuz özgür ve özerk bir yerel yönetimde Siverekli'nin de dile getirdiği üzere (2001:129), karar organlarının yanında yürütme organlarının da seçimle iş başına gelmesi gerekir Ancak ülkemizde belediye başkanın görevlendirilmesi yoluyla göreve getirilmesi, günümüzde yasal dayanakların olmasına rağmen pekte kullanılmamaktadır. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'ndan farklı olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki hükümlerde seçim yolu dışındaki merkezi yönetimin belediye başkanlığına atama yapmasının sınırlarını daraltmıştır. Belediye başkanları seçimle iş başına geldikleri için, seçilmiş organ sıfatına haizdir (Üçer, 2004:178).

İfade edilen bu hususlar ışığında belediye başkanlığı sıfatının kazanılmasının başlıca iki yolla mümkün olduğu görülmektedir. Aşağıda incelemeye çalıştığımız bu yollar, seçim ve belediye başkanının görevlendirilmesidir.

#### **3.2.3.1.1. Seçim Yolu**

Belediye başkanlığının seçim yolu ile kazanılmasının bir takım yasal dayanakları bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 37.maddesi, “Belediye başkanı, ilgili kanununda gösterilen esas ve usullere göre seçilir.” demektedir. Belediye meclisinin oluşumu başlığı altında incelediğimiz gibi bu “ilgili kanun” sıfatıyla 2972 sayılı Kanun'a atıf yapılmaktadır. Dolayısıyla bu kanundaki hükümler doğrultusunda belediye başkanının seçimine gidilmektedir.

#### **3.2.3.1.2. Belediye Başkanının Görevlendirilmesi**

Belediye başkanlarının atama yoluyla görevlendirilmesine imkan tanıyan hüküm eski 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 94.maddesinde “mansup reisler” başlığı altında düzenlenmekteydi. Bu düzenlemeye göre belediye başkanları atanarak görev başına getirilebilmekteydi. Bakanlar Kurulu'nca gerek görülmesi halinde bazı il merkezlerindeki belediye başkanları İçişleri Bakanlığı'nca atanabilmekteydiler. İl merkezi olmayan yerlerde ise bu atama il valilerince yapılabilmekteydi. Atama

yapılmasının yanı sıra bu şekilde görevden de çıkarılabilmeleri mümkün olmaktadır. Öte yandan bu yerlerdeki belediye başkanlığı görevi, İçişleri Bakanlığı'nın seçimi ve Cumhurbaşkanının onayı ile vali ya da kaymakamlara da verilebilmekteydi.

Eski Belediye Kanunu'nda yer alan bu hususlar şüphesiz yerel özerkliği tam anlamıyla zedeleyici nitelikteydi. Her ne kadar Anayasa'ya uygunluk taşıyor olsa ve kanun koyucu yerel özerkliğin kötüye kullanılmasını engellemek suretiyle bu düzenlemelere gitse de, bu haliyle belediyeler merkezi yönetimin bir nevi taşra yönetimi haline getirilmektedir. Belediye başkanlarının vali ve kaymakamlarca yürütülmesi Kalabalık'ında belirttiği üzere (2005:443), 1960–1963 ve 1980–1983 dönemlerinde uygulanmış ve bu durum katı bir vesayet denetimine yol açmıştır.

Kanımızca bu katı vesayet uygulamasının ötesinde bu durum her ne kadar ülkemizde o dönemin koşulları dikkate alındığında kanun koyucu tarafından yerinde bir uygulama olarak görülse de, yerel özerkliğin “içinde bulunan koşullar sebebiyle” istismar edilmesinden başka bir şey değildir. Zira yine 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 94.maddesinde bu şekilde görevlendirilen belediye başkanlarının gerek belediye meclisi tarafından gensoru yoluyla, gerekse yıllık faaliyet raporu münasebetiyle yine belediye meclisi tarafından yetersizlik kararı verilmesi yoluyla denetlenemeyeceği belirtilmiştir ve belediye meclisinin karara bağlayacağı işlerin sayıldığı 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 1,2,3,4,5,8,9 ve 13.fıkralarında belirtilen hususların ise merkez tarafından onaylandıktan sonra kesinleşeceği hükme bağlanmıştır.

Peki, 5393 sayılı Belediye Kanunu eskisinden farklı olarak bu konuda ne gibi düzenlemelere gitmiştir? 5393 sayılı Belediye Kanununun 46.maddesi belediye başkanlarının atama yoluyla görevlendirilmesinin kapsamını son derece sınırlandırmış olmasına rağmen yinede il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde (il merkezi olmayan belediyelerde) ise vali tarafından belediye başkanlığına görevlendirme yapılabileceğine yer vermektedir. Ancak bu görevlendirme belli şartların gerçekleşmesi durumunda mümkün olabilecektir. Bu şart ise, belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamamasıdır. Diğer yandan bu durumun gerçekleşmesi halinde dahi eski 1580 Belediye Kanunu'ndaki gibi bu görevlendirme süresiz değildir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, atama yoluyla belediye başkanın görevlendirilme süresini de

şarta bağlamıştır. Buna göre, seçim yapıncaya kadar bu şekilde atanan belediye başkanı görevde kalabilecektir. Seçim yapıldıktan sonra bu görevlendirme anlamını yitirmektedir.

Görüldüğü üzere 5393 sayılı Belediye Kanunu, kendisinden önce 1930 yılından başlayarak uzun yıllar belediyelerin temel kanunu olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan ve artık mantıklı görülemeyecek bir hükmü son derece sınırlandırmak suretiyle günümüzün şartlarına daha uygun hale getirmektedir. Adı geçen Kanun'da bu hükmün tamamen kaldırılmamasının nedenini belediye başkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde belediyeye ait işlerin yapılamayacak duruma gelmesini önlemek bağlamında görmek daha yerinde olur. Zira idare hukukunda gelenekselleşen bir söylem olarak idarede süreklilik esastır.

Ancak sınırlandırma yönüyle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda olduğu gibi, bu müessesenin hangi hallerde uygulama alanı bulacağı ve bunun kanuni sınırlarının belirli olması, bu sınırların dışına çıkılması durumunda ise yargı yolunun her zaman açık tutulması şartıyla yerel yönetim özerkliği ile bağdaşık bir şekilde, atama yolu ile görevlendirmenin korunması gerekir (Kalabalık, 2005:444).

### **3.2.3.2. Belediye Başkanına Vekalet**

5393 sayılı belediye kanununda başkana vekalet müessesesi, belediye başkanının izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı bir durumda, belediye başkanının bu süre içinde kendisine vekalet etmek üzere, belediye meclis üyeleri arasından birini görevlendirilmesiyle teşekkül etmektedir (m.40). Esasen bu prosedür 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda da öngörülmektedir. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu ayrıca başkan vekilinin özlük haklarını da düzenlemiştir. Buna göre başkan vekiline görev süresince başkana ödenen aylık brüt ödeneğin gün hesabı üzerinden ödenek verilmektedir (m.40/3).

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 40.maddesinin 2.fıkrası, “başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir.” ifadesini kullanmaktadır. Kalabalık'a göre (2005:444), bu ifadenin bu kanunda tekrar edilmesinde gerek yoktu. Zira vekilin, asilin sahip olduğu yetkilere sahip olması idare hukukunun bilinen en temel ilkelerindendir

Bu konuda bir başka düzenleme ise 5393 sayılı belediye kanununun norm kadro çerçevesinde belediye başkan yardımcılığı sayılarının sınırlarını çizmesidir. Norm kadrosunda belediye başkan yardımcılığı kadrosu bulunan belediyelerde belediye başkanı kendisine başkan yardımcısı tayin edebilir. Bu durumda nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir belediye meclis üyesini, 50.0001-250.000 arasında olan belediyelerde iki üyeyi, 250.0001-500.000 arasında olan belediyelerde üç üyeyi, 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört üyeyi belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirmek hakkına sahiptir (m.49).

### **3.2.3.3. Belediye Başkanının Görevleri**

#### **3.2.3.3.1. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38.Maddesinde Sayılan Görev ve Yetkileri**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediye başkanlarının görev ve yetkilerini saydığı 38.maddesinde belediye başkanın görev ve yetkileri maddeler halinde düzenlenmiştir.

Buna göre:

1. Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
2. 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.
3. Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
4. Meclise ve encümene başkanlık etmek.
5. Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
6. Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
7. Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
8. Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.

9. Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
10. Belediye personelini atamak.
11. Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
12. Şartsız bağışları kabul etmek.
13. Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
14. Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürülüler merkezini oluşturmak.
15. Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
16. Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

#### **3.2.3.3.2. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun İlgili Maddelerinde Sayılan Görev ve Yetkileri**

1. Seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci günü kendiliğinden toplanan meclise başkanlık etmek (m.19),
2. Belediye meclisinin gündemini belirleyerek üyelere en az üç gün önceden bildirmek ve ayrıca çeşitli yöntemlerle halka duyurmak (m.21/1),
3. Hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade etmek, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurmak (m.23),
4. Denetim Komisyonuna, çalışmalarını yürütebilmesi için belediye binası içinde yer belirlemek (m.28/2),
5. Meclis üyelerince meclis başkanlığına önerge verilerek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sormaları halinde, bunu bizzat cevaplandırmak veya sözlü veya yazılı olarak cevaplandırması amacıyla bir kişi görevlendirmek (m.26/1-2).

6. Bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunmak (m.26/3).
7. Münhasıran; kendisi veya ikinci derece dahil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılmamak (m.27).
8. Görevi süresince veya görevinin sona ermesinden itibaren üç yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde girmemek, komisyonculuk ve temsilcilik yapmamak (m.28).
9. Belediye encümeni, olağan veya acil durumlarda (m.35/1) toplantıya çağırmak, encümen toplantılarına başkanlık etmek (m.33/1).
10. İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için, gizli oyla seçeceği dört üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından dört üyeyi; diğer belediyelerde ise, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere her yıl birim amirleri arasından üç üyeyi encümene seçmek (m.33/a-b).
11. Katılmadığı encümen toplantılarına, başkanlık etmek üzere başkan yardımcısını veya encümen üyesini, görevlendirmek (m.33/2).
12. Encümen gündemini hazırlamak (m.33/3).
13. İzin ve hastalık nedeniyle veya görevli olarak görevden ayrılması hallerinde bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirmek (m.40/1),
14. Yerel yönetimler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa, bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planı hazırlayıp belediye meclisine sunmak. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir.Stratejik plan ve

performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir (m.41),

15. Belediyenin mali işlemleri dışında kalan diğer idari işlemlerinin idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından bizzat denetlemek veya görevlendireceği elamanlar tarafından denetlenmesini sağlamak (m.55/3),

16. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 41'inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlamak ve bu raporu mart ayı toplantısında meclise sunmak, raporun bir örneğini İçişleri Bakanlığı'na göndermek ve kamuoyuna da açıklamak (m.56),

17. Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı tarafından hizmetlerde meydana gelecek aksamaların, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek giderilmesinin istenilmesi durumunda, söz konusu aksamaları gidermek (m.57),

18. Bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasını sağlamak(m.61/5).

19. Belediye bütçe tasarısını hazırlayarak, eylül ayının birinci gününden önce encümene sunmak ve İçişleri Bakanlığı'na göndermek (m.62/1),

20. Belediyenin her yıl bütçesinin kesin hesabını hesap döneminin bitiminden sonra mart ayı içinde encümene sunmak (m.64).

#### **3.2.3.4. Belediye Başkanının Hakları**

##### **3.2.3.4.1. Mali Hakları**

###### **3.2.3.4.1.1. Başkanlık Ödeneği**

Belediye başkanlarına yaptıkları hizmetlerin karşılığı olarak ödenek verilmektedir. Ancak bu ödenek hakları 1930'dan (daha doğrusu 1954'den) bu yana çeşitli değişikliklere uğramış, belediye başkanının ödeneklerinin ne şekilde belirleneceği ve miktarının ne olacağı hususunda birçok kez bu konuda Danıştay ve Sayıştay'ında kararlarıyla sabit olmak üzere bunların doğrultusunda yasal düzenlemelere gidilmiştir.

1930-1954 arası belediye başkanlarına herhangi bir ödenek verilmesi söz konusu olmamıştır. Ancak 1954 yılında Danıştay Genel Kurulu, belediye meclisine belediye başkanlarına ödenek verilmesi yönündeki bir kararla yetki vermiştir.<sup>12</sup> 1995 yılından 5393 sayılı Belediye Kanunu'na kadar geçen süre içerisinde ise belediye başkanının ödeneğinin belediye meclisi kararı ile belirlenmesi, ancak bu hususta Genel Bütçe kanunlarına konulan hükümlerle ( 1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 47/e maddesi ile yapılan düzenleme ve daha sonraki bütçe kanunlarında bu hükmün korunması ile), bu ödeneğin asgari ve azami sınırlarının belirlenmesi yetkisinin İçişleri Bakanlığı'na verilmesi ve belediye meclisinin alacağı kararda bu sınırlara riayet etmesi gerekliliği ile bir ödenek uygulaması söz konusu olmuştur. Buna göre İçişleri Bakanlığı'nın her yıl yayınladığı genelgelerle belirlediği sınırlar içinde belediye meclislerinin belediye başkanının maaşını saptaması gerekmekte ve belediye meclisinin ödenek konusunda vereceği kararın kesinleşmesi illerde valinin, ilçelerde kaymakamın onayı ile olmaktadır.

Öte yandan belediye meclisinin bir önceki yıla göre belediye başkanına verilecek ödenek miktarını azaltarak belirlemesi yolundaki kararlarını Danıştay iptal etmiş, böylece İçişleri Bakanlığı'nın belirlediği sınırlara riayet edilmesi gerekliliğini ortaya koymuştu.<sup>13</sup> Ancak yine Danıştay'ın verdiği başka bir karar gereğince, belediye meclisinin belediye başkanının ödeneğinin somut ve objektif gerekçelerle maaşının düşürülebileceğini belirtmişti.<sup>14</sup> Şüphesiz 1995 yılında uygulamaya konan belediye başkanına ödenek verilmesi prosedüründe bu hususlara da dikkat edilmesi gerekliydi.

5393 sayılı Belediye Kanunu ise, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda açık bir hükümle izahat getirilmeyen bu konuda düzenlemeye gitmiş ve belediye başkanlarının aylık ödeneklerini düzenlemiştir. Kanun'un 39.maddesine göre, belediye başkanına nüfusu;

<sup>12</sup>Danıştay Genel Kurulu,18.10.1954 gün ve E.1954/209,K.1954/291

<sup>13</sup> DK.11.D.,12.11.1980 tarih ve E:1979/1028,K:1980/4080

<sup>14</sup> D.K.8.D,02.02.1987 tarih ve E:1968/441,K:1987/40



- a) 10.000'e kadar olan beldelerde 70.000
- b) 10.001'den 50.000'e kadar olan beldelerde 80.000,
- c) 50.001'den 100.000'e kadar olan beldelerde 100.000,
- d) 100.001'den 250.000'e kadar olan beldelerde 115.000,
- e) 250.001'den 500.000'e kadar olan beldelerde 135.000,
- f) 500.001'den 1.000.000'a kadar olan beldelerde 155.000,
- g) 1.000.001'den 2.000.000'a kadar olan beldelerde 190.000,
- h) 2.000.001'den fazla olan beldelerde 230.000,

Gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda aylık brüt ödenek ödenecektir. Nüfusu 50.001'den az olan il merkezi beldelerde bu ödeneğin hesaplanmasına yukarıda (c) bendinde belirtilen gösterge rakamı esas alınacak ayrıca belediye başkanlığı yapmış olanların, personel kanunlarına tabi bir kadroya atanmaları halinde belediye başkanlığında geçen süreleri memuriyette geçmiş sayılacaktır<sup>15</sup>.

Böylece 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun gösterge rakamlarını yukarıdaki şekilde belirlemesi suretiyle açık bir düzenlemeye gidilmiştir. Bundan böyle belediye başkanlarının aylık ödeneğinin belirlenmesi Mali Yılı Bütçe Kanunlarının belirlediği memur maaşları aylık katsayısı ile çarpımı sonucu oluşacaktır. Öte yandan belediye başkanlarına verilen ödenekten bir kısım kesintilerin yapılması da söz konusudur (Toprak, 2005:5-8).

Belediye başkanlarının ödeneklerinin her ayın onbeşi'nde ödenmesi gerektiği İçişleri Bakanlığı'nın 13.10.1987 tarih ve MİGM.(87) 532-46196 sayılı Genelgesi ile duyurulmuştur. Ancak ödeneklerin peşin yada izleyen ay başında ödenmesi hususunun

---

<sup>15</sup>Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilen 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun belediye başkanının özlük haklarını düzenleyen 39.maddesi, " Belediye başkanına nüfusu;(a)10.000'e kadar olan beldelerde 60.000,(b)10.001'den 50.000'e kadar olan beldelerde 70.000,(c)50.001'den 100.000'e kadar olan beldelerde 90.000,(d)100.001'den 250.000'e kadar olan beldelerde 110.000,(e)250.001'den 500.000'e kadar olan beldelerde 110.000,(f)500.001'den 1.000.000'a kadar olan beldelerde 150.000,(g)1.000.001'den 2.000.000'a kadar olan beldelerde 190.000,(h)2.000.001'den fazla olan beldelerde 230.000,Gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda aylık brüt ödenek ödenir." şeklinde idi.

açık olmadığı, bu bakımdan belediye meclisinin alacağı bir kararla ödeneğin peşin ödenmesinin mümkün olduğu yönünde görüşün bulunduğu gibi (Salihoğlu, 2002:103) belediye başkanlarının, ödeneklerini peşin almasının mümkün olmadığını dile getiren görüşler de bulunmaktadır (Kalabalık, 2005:450; Toprak, 2005:7).

Diğer yandan belediye başkanlarının; konut edindirme yardımı, ek gösterge, yan ödeme gibi memurlara ödenen yardımları alması mümkün değildir. Sayıştay, kararlarında bu şekilde yapılan ödemelerin tazmini yoluna gitmiştir.<sup>16</sup>

Belediye başkanlarının raporlu veya izinli bulunduğu sürelerde ödeneğin ödenmesi veya ödenmemesine ilişkin kararı ise Danıştay'ın bu konuda vermiş olduğu karar gereği belediye meclisinin vermesi gerekmektedir.<sup>17</sup> Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmaları halinde herhangi bir ödenek ödenip ödenmemesi konusunda ise eski düzenlemelerde farklılıklar söz konusu idi. Danıştay'ın da bu konuda farklı kararları bulunmaktaydı. Danıştay, bu açıktaki geçen sürede 2/3 oranında ödenek ödenmesi gerektiğini belirtmekle<sup>18</sup> birlikte bir diğer kararında, hapis cezasının infazı maksadıyla cezaevine giren belediye başkanının ödenek alamayacağını belirtmiştir. Başka bir kararında ise tutuklanan belediye başkanının başkanlık ödeneğinden yararlandırılmasına yasal bir engel bulunmadığını belirtmiştir.<sup>19</sup> İçişleri Bakanlığı ise 1998 yılında çıkardığı bir yazısında; belediye başkanlarının Devlet Memurları Kanunu'na tabi olmadığı, bu nedenle görevden uzaklaştırıldığı sürelerde 2/3 oranında aylık verilmesinin mümkün olmadığını dile getirmiştir.<sup>20</sup> Şüphesiz bu kararlar karşılaşılan olayların niteliğine göre değişme göstermiştir.

Yukarıda dile getirilen hususlar, spesifik olaylara ilişkin konularda yargının bu konudaki tutumu ve belediye başkanlarının ödenek haklarına ilişkin genel bir kanıya varmak için belirtilmiştir. Ancak konumuz gereği önemli olan, başkanın özlük haklarının 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiş olmasıdır. Böylece bu konu Kanun'da açık bir hükme bağlanmıştır. Zira adı geçen kanuna göre, görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, grevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte

---

<sup>16</sup>Sayıştay 4.Dairesi 25.01.1994 tarih ve 27797 ve 27798 sayılı kararları

<sup>17</sup>Danıştay Genel Kurulu,18.10.1954 tarih ve Esas:1954/209 Karar:1954/291

<sup>18</sup>Danıştay 11. Dairesi'nin 26.02.1979 tarih ve Esas:1976/1363 Karar:1979/486

<sup>19</sup>Danıştay 11.Dairesi'nin 26.02.1979 tarih ve Esas:1976/3363 Karar:1979/486

<sup>20</sup>20.02.1998 tarih ve B050MAH 0740001/45166

ikisi ödenecektir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam edecektir (47/son).

### **3.2.3.4.1.2. Yolluk Hakkı**

Belediye başkanları geçici görevle belde sınırları dışına çıktıklarında; 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nda<sup>21</sup> belirlendiği üzere geçici görev yolluğu alırlar. Danıştay ve Sayıştay'ın kararlarında, başkanların geçici görev yolluklarının, aylık ödeneklerinin karşılığı olan Devlet memurlarının aldıkları yolluklar kadar olacağı hükme bağlanmıştır.<sup>22</sup> Yurtiçi geçici görev yollukları her yıl Bütçe Kanununa ekli H Cetveli'nde tespit edilmektedir. Belediye başkanlarına yolluk ve yol giderleri dışında, konaklama ve yiyecek masrafları ödenmemektedir.<sup>23</sup>

Öte yandan belediye başkanlarının; mesleki toplantı, kurs ve seminer gibi amaçlarla yaptıkları seyahatlerde yol gideri ve yollukların belediye bütçesinin ilgili kalemlerinden yapılmaması durumunda da Sayıştay kararı ile bu ödemelerin tazminine gidilmektedir. Başkanın yurt dışına seyahat yapması da mümkündür. Belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın izni ile yurt dışında geçici görevlendirmelerde görev yolluğu ödenmektedir.<sup>24</sup>

Yukarıda görüldüğü gibi bu husus gerek daha önce yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu, gerekse de 5393 sayılı uygulamada olan Belediye Kanunu'nda düzenlenmekten ziyade başta Harcırah Kanunu olmak üzere yargı mercilerinin kararları ve İçişleri Bakanlığı'nın Genelgeleri ile düzenlenmekte ve bu doğrultuda hareket edilmektedir (Kalabalık, 2005:45).

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda ise belediye başkanlarının yolluk hakları ile ilgili herhangi bir vurgu yapılmamıştır. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda 60/b. maddesinde "belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen... yolluklar..." belediyenin giderleri arasında sayılmış ve bu hak Belediye Kanunu ile de hüküm altına alınmıştır.

---

<sup>21</sup> 18.02.1954 tarih ve 8637 sayılı Resmi Gazete

<sup>22</sup> Danıştay 9.dairesi 26.12.1972 tarih Esas:1971/2380 Karar:1972/2340 Sayıştay Temyiz Kurulu 10.11.1959 tarih 6167 sayılı kararı

<sup>23</sup> Sayıştay 4.Dairesi 18.06.1992 tarih ve 27504 sayılı karar

<sup>24</sup> 25.09.1997 tarih ve 50569 sayılı İçişleri Bakanlığı genelgesine göre, belediye meclisi toplantı halinde değilse 1580 sayılı Kanun'un 83.maddesinin son fıkrası uyarınca belediye encümenince bu görevlendirme yapılabilmekteydi.

### 3.2.3.4.1.3. Tedavi ve Cenaze Giderleri

Belediye başkanının tedavi giderlerinin karşılanması konusunda 1580 Belediye Kanunu'nda herhangi bir hüküm bulunmamaktaydı. Bununla beraber Belediye başkanının memurlar gibi değerlendirilmek suretiyle 657 sayılı DMK'daki<sup>25</sup> devlet memurlarının bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin tedavi giderlerinin ödenmesine imkan tanıyan hüküm, belediye başkanları açısından tartışmalı bir husustu. Süreç içerisinde çeşitli kararlarla değişiklikler gösteren tedavi giderine ilişkin uygulamalarda İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği 1984 yılında, belediye başkanlarının tedavi giderlerinin belediye bütçesinden karşılanmasını uygun bulduğunu belirten bir görüş bildirmişti.<sup>26</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu ise, 1993 yılında belediye başkanının bakmakla yükümlü oldukları kişilerin tedavi giderlerinin belediye meclisi kararına dayandırılmak şartıyla belediye bütçesinden ödenmesinin mümkün olduğu sonucuna varmıştı.<sup>27</sup> Sayıştay'ın bu konuda değişik kararları da mevcuttu.<sup>28</sup>

Görüldüğü üzere yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı eski Belediye Kanununda, belediye başkanlarının ve bakmakla yükümlü oldukları yakınlarının tedavi ve sağlık giderlerinin karşılanması konusunda bir hüküm bulunmayışı nedeniyle tedavi giderleri Danıştay ve Sayıştay kararları doğrultusunda, belediye meclisinin kabulü ve kararı halinde belediye bütçesinden ödenmekteydi (Yücel, 2005:35). 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda ve ilgili mevzuatlarda açıklık getirilmeyen bu konuda 5393 sayılı Belediye Kanunu ne getirmiştir? Şüphesiz bu konunun yasal dayanağı araştırıldığında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 39.maddesi bizlere yol göstericidir. Adı geçen maddenin son fıkrasına göre, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca Devlet memurları ile bakmakla yükümlü buldukları için uygulanan sosyal hak ve yardımlar, aynı esas ve usullere göre belediye başkanları ile bakmakla yükümlü buldukları için de uygulanmaktadır.

<sup>25</sup> 23.07.1965 tarih ve 12056 sayılı Resmi Gazete

<sup>26</sup> İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği 21.06.1984 tarih ve 81-106/1676 sayılı görüşü

<sup>27</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu 21.09.1993 tarih ve 23116 sayılı karar

<sup>28</sup> Örneğin Sayıştay 1.Dairesi'nin 12.05.1994 tarih ve 5805 sayılı kararında,belediye başkanlarının özel hastanelerdeki tedavi giderlerinin ödenmeyeceğini,yine Sayıştay 2.Dairesi'nin 09.07.1992 tarih ve 30469 sayılı kararında,belediye başkanının eşi ile bakmakla yükümlü olduğu annesine ait tedavi giderinin belediye bütçesinden karşılanamayacağını,Sayıştay 4.Dairesi'nin 25.01.1994 tarih ve 27798 sayılı kararında da,belediye başkanı ile aile evradının tedavi giderlerinin belediye bütçesinden ödenmeyeceği belirtilerek,yapılan ödemelerin tazmini yoluna gidilmiştir (Salihoğlu, 2002:105)

Bu düzenleme ile belediye başkanlarının da bu anlamda memur haklarından yararlanabileceği belirtilerek, açık bir hüküm sağlanmıştır. Zira 657 sayılı yasanın 210.maddesine göre;

Devlet memurlarının ölümü halinde cenaze giderleri kurumlarınca ödenir. Sürekli veya geçici görevle veyahut 78.maddeye göre yurtdışında bulunan Devlet Memurlarından ölenlerin ve yurt dışında sürekli görevlerde bulunanların eşleri, bakmakla yükümlü oldukları ana, baba ve (...) çocuklarının cenazelerini yurda getirmek için yapılması zorunlu olan giderler kurumlarınca karşılanır.

Böylece belediye meclisi kararının alınmasıyla belediye başkanlarının hem kendileri hem de bakmakla yükümlü oldukları çocuklar ile ana ve babalarının hastalıkları halinde, yapılacak tedavi giderleri 657 sayılı DMK hükümleri çerçevesinde bu konuda ilgili yönetmelik<sup>29</sup> kapsamında belediye bütçesinden ödenecektir (Toprak, 2005:19).

#### **3.2.3.4.2. Diğer Hakları**

##### **3.2.3.4.2.1. Emeklilik Hakkı**

Emeklilik hakkı, eski 1580 sayılı Belediye Kanunu'na 1963 yılında 307 sayılı Kanunla Ek 7.madde ile düzenlenmişti. Böylece belediye başkanlarının emeklilik hakları bu ek madde çerçevesinde açıklığa kavuşturulmaya çalışılmıştı. Bu madde ile şu hususlar dile getirilmişti:

1. Memur iken veya daha önce memuriyette bulunmuş olanlardan belediye başkanlığına seçilenlerin emeklilik durumları Emeklilik Sandığı mevzuatı çerçevesinde devam eder. Emekli Sandığı'nda emekli aylığı alanların belediye başkanı seçilmeleri halinde emekli aylıkları kesilmez ve başkanlık ödeneğini de alırlar.

2. Sigortalı (Bağ-Kur veya Sosyal Sigortalar Kurumu) iken belediye başkanlığına seçilenlerin ise sigorta primlerini kendilerinin ödemeleri durumunda, bu kurumlarla ilgileri aynen devam eder. Bu kurumlardan emekli aylığı almakta iken belediye başkanlığına seçilenlerin aylıkları kesilmez, başkanlık ödeneğini de alırlar.

---

<sup>29</sup>Devlet Memurlarının Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliği

5393 sayılı Belediye Kanunu ise 39.maddesinde daha öncede dile getirildiği üzere Devlet Memuru Kanunu'nun hükümlerinin belediye başkanlarını da uygulanmasını öngörmek suretiyle açık bir hüküm getirmiştir. Öte yandan yukarıdaki düzenleme ile ilgili olarak da, adı geçen kanunun 85.maddesinde, 08.09.1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun 12.maddesinin (II) işaretli fıkrasının (n) bendinde ve yine aynı kanunun ek 68.maddesinin dördüncü fıkrasında değişikliğe gitmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndan farklı olarak, bu getirilen değişiklikler sırasıyla şöyledir:

1. Sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi görevlerde bulunmadan veya bu kuruluşlara tabi olarak çalışmakta iken illerin daimi komisyon üyeliğine veya belediye başkanlığına seçilen ve atanalar ile Sandıktan veya diğer sosyal güvenlik kuruluşlarından emekli, yaşlılık veya malullük aylığı almakta iken belediye başkanlığına seçilen ve atanalar, istekleri üzerine istek dilekçelerinin Sandık kayıtlarına geçtiği tarihi takip eden aybaşından itibaren emekli kesenekleri kendilerince, karşılıkları kurumlarca ödenmek ve emekli aylıkları Sandıkla ilgilendirdikleri tarihten itibaren kesilmek suretiyle sandıktan faydalanırlar.

2. Sandıkça emekli aylığı bağlanan Büyükşehir belediye başkanlarına 7000,il belediye başkanlarına 6000,ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarına 3000,diğer belediye başkanlarına 1500 gösterge rakamı üzerinden, bu maddede belirtilen usul ve esaslar dahilinde makam tazminatı, buna bağlı olarak temsil veya görev tazminatı ödenir. Bu tazminatlar ilgililere ödendikçe iki ay içinde faturası karşılığında Hazineden tahsil olunur. Birinci fıkrada öngörülen iki yıllık sürenin hesabında iştirakçi olup olmadıklarına bakılmaksızın belediye başkanı olarak geçen sürelerin tamamı dikkate alınır.

Özetle yapılan bu düzenleme ile, belediye başkanlarının; gerek emeklilik gerekse fiili görevleri yönünden T.C Emekli Sandığı Kanunu ile ilgilendirilmeleri öngörülmüştür (Kalabalık, 2005:452). Diğer yandan Büyükşehir belediye başkanlarına verilecek olan tazminatın hangi miktarda ve ne gibi usullerle de olacağı belirtilmiştir.

Şüphesiz Belediye Kanunu'nda yer alan belediye başkanlarının emeklilik haklarına dair düzenleme konunun ayrıntılı olarak incelenmesi açısından yeterli değildir. 5393

sayılı Belediye Kanunu'nu ile beraber, diğer ilgili mevzuatlara da bakmak gerekir.<sup>30</sup> Ancak konumuz itibariyle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda eski 1580 Belediye Kanunu'na binaen ne gibi düzenlemeler getirdiğine bakmak yeterli görüldüğünden konunun ayrıntısına girilmeyecektir. Öte yandan kısaca, belediye başkanının emekli olması durumunun başkanın ödenek hakkının kesilmesine mani olmadığını bu iki haktan da yararlanabileceğini, Emekli Sandığına bağlı iken süresini doldurmadan belediye başkanı seçilenlerin belediye başkanı vazifeleri sürelerinin memuriyette bulunmuş gibi sayılacağını, Emekli Sandığından değil de Bağkur veya SSK dan emekli olanların belli şartlar dahilinde Emekli Sandığına geçebileceğini, Bağkur veya SSK'dan emekli olmadan belediye başkanlığına seçilenlerin ise isterlerse yine belli şartlar dahilinde emekli sandığına geçebileceklerinin bilinmesinde yarar vardır (Kalabalık, 2005:453 ; Yücel, 2005: 30-35).

#### **3.2.3.4.2.2. İzin Hakkı**

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda belediye başkanlarının nasıl izin kullanacaklarına dair bir düzenleme yer almamakta idi. Dolayısıyla bir yasal boşluk olduğu söylenebilirdi. Ancak uygulamada belediye başkanları, ne kadar izin kullanacaklarını o yerin mülki amirine bildirmek suretiyle bu haklarını kullanabilmekteydiler. Söz konusu uygulamada izin süresinin ne kadar olacağı da belediye başkanına bırakılmıştı.. Konunun bir diğer yönü ise hastalık sebebiyle izin kullanma imkanının varlığı idi. Danıştay kararına göre<sup>31</sup>, "...Belediye başkanlarının sağlık izinleri hakkında kısıtlayıcı bir süre bulunmadığı ve bu tür hizmetlerin herhangi bir makamın onayına bağlı olmadığı..." belirtilmişti. Böylece belediye başkanlarının hastalıkları halinde alacakları sağlık raporlarının izne çevrilmesi konusunda bir düzenlemenin olmamasının sonucu Danıştay bu kararında bu noktaya dikkat çekmişti.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nu ise (m.39/2), "Belediye başkanının görevli, izinli ve hasta bulunduğu sürelerde ödeneği kesilmez." demekle, 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda yer almayan izin hakkından bahsetmiştir. Yani belediye başkanlarının izinli olabileceğini vurgulamıştır. Adı geçen Kanun'un diğer maddeleri gözden

---

<sup>30</sup>1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu;2829 sayılı Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Tabi Olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanun;506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu;5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu.

<sup>31</sup> Danıştay 3.Dairesi,04.04.1979 tarih ve Esas:1979/188 Karar:1979/264

geçirildiğinde 44.maddesinin a bendinde yer alan hüküm, “Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi” halinde İçişleri Bakanlığı’nın başvurusu üzerine Danıştay kararıyla belediye başkanlık sıfatı ile sona ereceğini belirtmektedir

Görüldüğü üzere belediye başkanlarına verilen izin konusunda, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda da böyle bir hususun varlığının belirtilmesinden öte ayrıntılı bir düzenleme yapılmamıştır. Peki, bu konu nasıl uygulama alanı bulmakta ve bir düzen sağlanmaktadır? Şüphesiz 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’ndaki bu konuya ilişkin hükümler izin konusunu düzenlemiştir. Ancak belediye başkanlarının bundan hangi usulde faydalanacağı tartışmalıdır. Genellikle bu konudaki uygulama, eski 1580 sayılı Belediye Kanunu döneminde olduğu gibi, gerek ilgili mevzuatların gerekse de 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nun getirdiği yeni düzenlemeler uyarınca varlığını koruyacaktır.

Bir diğer konu ise belediye başkanlarının huzur haklarıdır. Daha öncede değinildiği üzere aynen belediye meclis üyelerine meclis toplantılarına ve ihtisas komisyonları toplantılarına katıldıkları her gün için, belediye başkanına ödenmekte olan aylık brüt ödeneğin günlük tutarının üçte birini geçmemek üzere meclis tarafından belirlenecek miktarda huzur hakkı ödendiği gibi, belediye başkanı açısından da 5393 sayılı belediye kanununun bu hükümleri geçerlidir (m.32).

Yukarıda da ele alınan başlıklar, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun ilgili maddelerinden çıkarılabilecek veya atıfta bulunulabilecek hükümlerdir. Bu hükümler şüphesiz belediye başkanlarının bir takım haklarını düzenlemektedir. Ancak bununla beraber belediye başkanlarının yararlanabilecekleri haklar verilen bu imkanlarla sınırlı değildir. Çeşitli kanunlarda düzenlenmiş ve mevzuatlarla kendisine tanınmış olan hakları mevcuttur. Temsil ve ağırlama giderlerinin karşılanması, belli kararlarla korunmaya çalışan konut tahsisi hakları, 5262 sayılı Pasaport Kanunu gereğince, il ve ilçe belediye başkanlarına görevlerinden dolayı hususi damgalı pasaport taşıyabilmeleri hakkının verilmesi, vali veya kaymakamın izni ile silah taşıma izninin verilmesi, İçişleri Bakanlığı’nın genelgesi ile il belediye başkanlarının valiler tarafından imzalanan ve örneği Türk Belediyecilik Derneği’nce belirlenen kimlik belgesini kullanmalarını tavsiye etmesi, hizmetlerinin gereği olarak resmi araç tahsisi hakları



(237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 16.maddesi gereği özel işlerinde kullanmaları suç teşkil etmektedir.) ve Başbakanlığın çıkarmış olduğu genelge doğrultusunda havaalanının Vip salonlarından yararlanma hakları mevcuttur.

### **3.2.3.5. Belediye Başkanının Organlık Sıfatını Kaybetmesi**

Bilindiği gibi belediye başkanları halk tarafından seçilerek göreve başlarlar. Ancak belirli şartların varlığı halinde bu organlık sıfatını kaybetmeleri de mümkündür. Yerel özerklik açısından değerlendirildiğinde belediye başkanlarının görevlerine son verilmesinin hangi yasal dayanaklara dayandığı önemli olmakla birlikte bu yasal dayanakların hangi usulleri öngördüğü de önem taşımaktadır.

#### **3.2.3.5.1. Seçilme Yeterliliğini Kaybetme ve Mahkumiyet**

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 91.maddesine göre, belediye başkanlığına seçildikten sonra seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi veya görevin kötüye kullanılması veya herhangi bir suçtan dolayı en az altı ay hapse mahkum olunmasının sonucu, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisine üzerine, Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararla belediye başkanı düşürülebilmekteydi.

Hondu'ya göre (1990:130), bu maddede belediye başkanlarının düşürülmesi, iki nedene dayandırılmaktaydı. Bunlar; belediye başkanının seçilme yeterliliğini kaybetmesi ve belediye başkanının mahkum olmasıydı

Daha sonra ise 1998 yılında 335 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bu madde; “Belediye başkanlığına seçildikten sonra, seçilme yeterliliğini kaybeden belediye başkanları, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisine üzerine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararla başkanlıktan düşer.” biçiminde değişikliğe uğramıştır. Böylece 2972 sayılı yasanın 9.maddesi ile atıfta bulunulan 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Yasası'nın 11.maddesinde ifade edilen biçimde taksirli suçlar dışında, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giyilmesi seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi anlamına gelmiş olmaktadır (Hondu, 1990:134).

Bu hükmün getirilmesinden sonra, bu maddeye ilişkin itirazı değerlendiren Anayasa Mahkemesi, 08.02.1989 tarih ve E:1988/38,K:1989/7 sayılı kararında 335 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnameyi, yetki yasalarının kapsamı dışında kaldığı gerekçesiyle iptal

etmişti. Bu nedenle de uygulamada bir yasal boşluk söz konusu olmuştu (Üçer, 2004:192).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise bu konu, kanunun 44/b maddesi ile düzenlenmiştir. İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatının sona ereceği belirtilmiş ve dolayısıyla 2972 sayılı Kanun'un 9.maddesi ile 2839 sayılı Kanun'un 11.maddesine daha önceki Anayasa Mahkemesi ile iptal edilen uygulamaya geri dönülmesi sağlanmıştır.

### **3.2.3.5.2. Belediye Meclisinin Feshine Neden Olan Eylemlere Katılma**

1580 sayılı eski Belediye Kanun'unun 53.maddesinde, daha öncede değinildiği üzere, belediye meclisinin feshini gerektiren nedenlerin sayılmıştı. Bu nedenlerin gerçekleşmesi durumunda ise İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile belediye meclisinin fesholunduğuna işaret edilmişti. Konumuz açısından belediye meclisi ile beraber belediye başkanının da düşürülmesine imkân tanıyan hüküm 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yine 53.maddesinin son fıkrasında dile getirilmiş bulunulmakta idi. Buna göre, belediye meclisinin fesih nedenlerinin açıklandığı fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da Danıştay kararı ile görevine son verilebilmekteydi.

1580 sayılı Yasa'nın bu hükmü çerçevesinde konu değerlendirildiğinde, belediye meclisi ile belediye başkanlarının birbirinden ayrı bir organ olmaları nedeniyle, belediye meclisinin feshine neden olan eylemlere iştirak etmeyen belediye başkanının görevden bu yolla alınması söz konusu olmamaktadır (Üçer, 2004:180). Danıştay sonuca bağladığı bir kararında<sup>32</sup>:

“...Belediye meclisinin yukarıda anılan yasa hükümleri uyarınca mevcut duruma göre çıkarılması mümkün olan kesin hesabın düzenlenerek incelemeye sunulmasına olanak verecek biçimde önlem ve kararlar alması ve bu suretle belediye başkanının görüşünü benimseyerek görevini yapmadığı ve meclis işlerinin sekteye ve gecikmeye uğradığı açıktır.

Bu nedenle belediye meclisinin süresi içinde görevini yapmadığı ve bu durumun meclis işlerini geciktirip sekteye uğrattığı sonucuna varıldığından 1580 sayılı Kanunun 53.maddesi uyarınca belediye meclisinin feshine, bunun sonucuna belediye başkanı da katılıp neden olduğundan. belediye başkanın başkanlık görevine son verilmesine karar verildi.”

<sup>32</sup> Danıştay 11.Dairesinin, E.1979/914, K.1979/3538 sayılı kararı

5393 sayılı Belediye Kanununun ise, belediye meclisinin fesih nedenlerinin kapsamını daralttığından bahsetmiş ve bu konuda ne gibi bir düzenleme getirdiğinden söz etmiştik. Ancak bu fesih nedenlerine iştirak nedeniyle belediye başkanının da görevden alınacağına dair bir hüküm, yeni Kanun'un belediye meclisinin fesih nedenlerinin sayıldığı maddede yer almamaktadır. Öte yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu belediye başkanlığının sona ermesi başlığı altında, belediye başkanlarının hangi durumlarda görevden alınacağına dair 44.maddesinde bir düzenleme yapmış ve bu maddenin d fıkrasında “meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılma” nedenini belediye başkanının düşürülmesi nedeni olarak saymıştır. Böylece 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan bu husus 5393 sayılı Belediye Kanun'unda da yer almıştır. Ancak belediye meclisinin fesih nedenlerinin sınırlandırılması şüphesiz bu eylemlere katılma dolayısıyla belediye başkanının görevden alınmasını gerektiren nedenlerinde kısıtlanması manasına gelmesi nedeniyle bir değişikliğin var olduğunu söylemekte gereklidir.

### **3.2.3.6. Belediye Başkanlığının Düşürülmesi**

#### **3.2.3.6.1. Yıllık Çalışma Raporunun Yetersizliği**

Belediye başkanları her sene belediye meclisine, bir önceki yıla ait faaliyet raporu sunmaktadırlar. Bu yıllık faaliyet raporunun yeterli görülmemesi nedeniyle belediye meclisinin belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verebileceğini ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan bu düzenlemenin, 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'ndan ne gibi farklar arzettiğini daha önce dile getirmiştik.

Şüphesiz burada vurgulayacağımız husus yıllık çalışma raporunun eski düzenlemede de yeni düzenlemede de belediye başkanının düşürülme nedenleri arasında sayılan bir gerekçe olduğudur. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu belediye meclisinin denetimini somut ve bilimsel esaslara uygun olarak bir plana dayandırmakta ve stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetler dolayısıyla belediye meclisine karşı belediye başkanına eski 1580 sayılı Belediye Kanun'una göre daha kapsamlı ve etkin bir sorumluk yüklemektedir (Azaklı ve Özgür, 2005:302).

### **3.2.3.6.2. Gensoru**

Gensoru'da bilindiği gibi belediye meclisinin belediye başkanını denetleme yollarından biridir. Bu hususta dile getirilen belediye meclisinin denetim yolları başlığı altında yer alan gensoru denetimine ilişkin düzenlemeler belediye başkanının düşürülmesine imkan tanıyan bir denetim imkanıdır.

### **3.2.3.6.3. Görevi Terk**

Görevi terk, kanunda öngörülen belli şartların gerçekleşmesi halinde belediye başkanlığı sıfatının kaybedilmesine neden olan bir nedendir. 1580 sayılı Yasa'da bu hüküm 91.maddenin son fıkrasında düzenlenmişti. Buna göre; belediye başkanının, görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki amirince tespit edilmesi ve İçişleri Bakanlığı'na bildirilmesi üzerine idari yargı tarafından bir ay içerisinde verilecek bir kararla belediye başkanı düşürülmekteydi.

5393 sayılı yürürlükte olan Belediye Kanunu 44/a maddesinde yine bu görevi terk nedeniyle belediye başkanının düşürülmesine imkan tanıyan hususa aynı şekilde dikkat çekmiştir. Şüphesiz bu maddede yer alan bazı koşullar vardır. Buna göre öncelikle bu görevi terk'in yirmi günden fazla olması gerekir. Öte yandan bu yirmi günden fazla görevini terk eden belediye başkanının bu durumu, mazeretsiz ve izinsiz olması gerekir, bunla beraber 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda hükme bağlandığı üzere, "...bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi" gerekmektedir ki belediye başkanı görevi terk nedeniyle düşürülebilmesi mümkün olsun. Adı geçen Kanun'da öngörülen bu şartların gerçekleşmesi halinde görevi terk nedeniyle başkanlıktan düşürülme müessesesi işlemekte ve bu durum belediye başkanının belediye hizmetlerini aksatmamasına yönelik kanun koyucu tarafından belirlenen bir önlem olmaktadır.

### **3.2.3.6.4. İstifa**

1580 sayılı Kanunda, belediye başkanlarının görevden istifa yoluyla çekilmelerini düzenlen bir hüküm bulunmamakta idi. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu 44/1.maddesinde, "belediye başkanlığı ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona

erer” demek suretiyle hem bilinen bir uygulamayı dile getirmiş hem de istifa müessesesine bizzat Kanunda yer vermiştir.

### **3.2.3.6.5. Görevden Uzaklaştırma**

Bilindiği gibi yerel yönetim organlarının belde halkı tarafından seçilmesi yerel yönetim organlarının demokratik bir idari yapı içinde önemli bir yeri olmasını sağlayan başlıca unsurdur. Öte yandan bu kurumların özerkliğini sağlamada vazgeçilmez bir şarttır (Güneş, 2004:160).

Ancak yine uygulamada idari vesayet olarak adlandırılan denetimin hem yerel özerkliğin kötüye kullanılmasını önlemek hem de kamu hizmetlerinde birliğin tesisi için önemli bir yeri olduğu da bir gerçektir. Dolayısıyla “görevden uzaklaştırma” başlığı altında incelenen bu konuda bu hususlara dikkat edilmesi önem arz etmektedir. Biz gerek 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nu dönemindeki uygulamalara gerekse yürürlükteki 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun bu konuyu nasıl düzenlediğine bakmak suretiyle bir fikir vermeye çalışacağız.

Öncelikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na bu noktada dikkat çekmekte yarar vardır. Zira bu Şart’a göre, yerel yönetimler üzerinde her türlü denetim ancak Anayasa ve kanunlarda belirtilen hallerde ve yine burada belirtilen yöntemler içinde yapılır. Yerel yönetimlerin her türlü idare denetimine sadece Anayasa ve kanun hükümlerine uygunluğun sağlanması amacı güdülür (Güneş, 2004:160).

Bu Şart’ın gereği olarak Anayasa’nın 127.maddesinde, “Görevleri ile ilgili bir suç nedeni ile hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan yerel idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.” denilmek suretiyle görevden uzaklaştırma kavramına yer vermiştir.

Bu konuda 1580 sayılı eski Belediye Kanunu ise aynı şekilde bu hususu vurgulamıştır (m.93). Böylece bu görevden uzaklaştırma müessesesinin Anayasal ve yasal dayanakları Türk Hukuku’nda kendine yer bulmuştur. Esasen bu maddelerde dikkat çektiği üzere bu görevden uzaklaştırma “geçici bir tedbir”dir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ise görevden uzaklaştırma konusunu kanun koyucu bu Kanun’un 47.maddesinde ayrı bir başlık altında düzenlemiştir. İlgili maddeye göre:

“Görevleri ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırabilir. Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırmalar hakkında; kovuşturma açılması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal haklarından yararlanmaya devam eder.”

Gerçektende 5393 sayılı Belediye Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda olduğu gibi bazı şartların varlığına dikkat çekmiştir. Bunlar, “görevle ilgili bir suç bulunması”, “görevle ilgili suç nedeniyle soruşturma veya kovuşturma açılması”, “görevden uzaklaştırma işleminin İçişleri Bakanlığı’nca tesisi”dir (Hondu, 1992:27). 1580 sayılı yasada görevden uzaklaştırmanın niteliği itibariyle “geçici bir tedbir” olduğunu belirtmiştik. 5393 sayılı yasa görevden uzaklaştırmanın bu niteliği korunmaktadır. Yani bu yetki sınırsız bir yetki değildir. Hondu’nun da vurguladığı üzere (1992:22-23), belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması bu organın suça ilişkin delilleri yok etme, suç hakkında şahitlik yapabilecek kişileri tesir altında tutma ve suç işlemeye devam etme gibi nedenlerle gerçek durumun ortaya çıkmasına mani olmaması gereğine uygun olarak alınmış bir önlemdir

Ancak eski 1580 sayılı Belediye Kanunu döneminde görülen o ki bu geçici tedbir, ülkemizde soruşturma sürecinin uzunluğu nedeniyle “kesin hükme kadar” olan safhayı uygulamada oldukça uzatmakta ve fiilen belediye başkanı görevden alınmış olmaktadır (Kalabalık, 2005:463-464).

### **3.3. Belediyenin Teşkilat Yapısı ve Personeli**

Belediye yönetimlerinde personel sorunu ve bunu insan kaynakları yönetiminin temel ilkeleri doğrultusunda getirilecek hükümlerle düzenlemek, yerel yönetimlerin dayandığı ilkeler ve hizmet sunduğu çevreye ilişkin kalite ve etkinlik açısından önem arz etmektedir.

Kavramsal çerçevede insan kaynakları, örgütü belirlenen amaçlara ulaştırmak için işleyen, mali kaynaklarla araç ve gereçleri en iyi şekilde kullanmak suretiyle mal ve hizmet üretimini gerçekleştiren bir faktördür (Eryılmaz, 2007a:257). Günümüzde diğer

örgütler karşısında rekabet gücünü sürdürebilen örgütler, emek gücünü en etkin biçimde kullanabilen örgütlerdir (Atılğan, 2005:131). Böylesi aktif bir unsurun nitelik açısından beklenen düzeyde olmasına imkân veren düzenlemelerin yapılması; belediyelerin çok çeşitli görevlerinin arzulanan düzeyde karşılanması açısından son derece önemlidir.

Genel olarak bakıldığında, belediyelerde ki vesayet denetimi alanlarından biri olan personel konusunda üç tür sistem söz konusudur. Bunlar, her belediyenin tümüyle özerk bir işveren gibi davranmakta olup merkezi yönetim denetimin son derece sınırlı, dolayısıyla özerklik derecesinin yüksek olduğu “*Ayrı Personel Sistemi*” ; yerel yönetim çalışanlarının doğrudan merkezi yönetimin görevlileri olduğu “*Tek Personel Sistemi*” ve çalışanların belediyelerce işe alındığı ancak personel sistemi başından sonuna kadar merkezi yönetimin bir ya da birkaç kurumu aracılığıyla yönlendirildiği “*Birleşik ya da Karma Personel Sistemi*”dir (Şanlı, 2005: 162).

1580 sayılı eski Belediye Kanunu döneminde personel konusunda Tek Personel Sistemi benimsenmiş, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen yeni düzenlemeler çerçevesinde ise Karma Personel Sistemine geçilmiştir. Bu itibarla aşağıda ayrıntıları ile değinilecek olan yeni düzenlemelere de bakıldığında, belediyelerin çok çeşitli görevlerini nitelikli ve yetenekli bir kadro ile gerçekleştirilmesinin önünü kısmen açan 5393 sayılı Belediye Kanunu’dur.

Nitekim belediyelerin personelin planlaması, personel alımı, personelin geliştirmesi, personele uygun yeni örgüt yapıları oluşturulması ve personel maliyetleri yönetimi gibi sorunlarla karşı karşıya olduğu ve bu bağlamda belediye reformunun başarılı olmasının, personel yönetiminin değişimine bağlı olduğu hep vurgulanan bir husus olmuştur (Çukurçayır, 2002:166). Bu itibarla 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun bu konudaki düzenlemelerine bakmak söz konusu düzenlemelerle getirilen yeni anlayışın bütüncül yaklaşımın ortaya konulması açısından önem arz etmektedir.

### **3.3.1. Belediyelerin Örgütlenmesine İlişkin Düzenlemeler**

1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nda belediyelerin, yazı işleri müdürü veya başkatip, hesap işleri müdürü veya muhasebeci, sıhhat işleri müdürü, baştabip veya tabip, baytar müdürü, baş baytar veya baytar, fen işleri müdürü, başmühendis veya mühendis, teftiş

heyeti müdürü, başmüfettiş veya müfettiş, lüzumu halinde zat ve hukuk işleri müdürleri veya müşavir avukat gibi daire amirlerinden oluşacağı belirtilmişti (m.88). Ayrıca belediyelerde başkan yardımcıları ile daire ve şube müdürleri ve tüm belediye memurları belediye meclisinin onayı ile belediye başkanı tarafından atanmaktaydı (m.94). 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun 48.maddesinde ise konuyla ilgili düzenleme şu şekildedir:

“Belediye teşkilatı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.”

Getirilen bu düzenleme ile 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndan farklı olarak ihtiyaç dışında gereksiz birimlerin oluşturulmasının önüne geçilmeye çalışılmış ve dört temel birimin dışındaki birimlerin kurulmasında nüfus, coğrafi ve fiziksel yapı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikler ve gelişme potansiyeli gibi kriterler belirlenmiştir (Eken ve Şen, 2005:117).

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu belediye teşkilatına ilişkin olarak norm kadro esasını getirmiştir (m.49/1). Buna göre, norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısını belediye meclisinin görev süresini aşmamak şartıyla görevlendirebilecektir (m.49/7).

Nitekim A.Y.Y.Ö.Ş'ün, kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâle getirmemek koşuluyla, yerel makamların kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlara uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendilerinin kararlaştırabileceğine yönelik hükmü göz önünde tutulduğunda (m.6/1), bu konuda getirilen düzenlemelerin A.Y.Y.Ö.Ş'ün öngördüğü yerel yönetimlerin iç örgütlenmesini serbestçe belirleme özerkliği ile uyum sağlama amacına yönelik olduğu görülmektedir. Böylece esnek bir



örgütlenme modeli ortaya konmaya çalışılmış ve her belediyenin belirlenen kriterler doğrultusunda kendi şartlarını göz önünde bulundurulmasına imkân verilmiştir

### **3.3.2. Belediyelerin Personel İstihdamı ve Sözleşmeli Personel Uygulaması**

#### **3.3.2.1. Belediye Teşkilatında Norm Kadro Uygulaması**

Norm kadro uygulaması, yerel yönetimler reformu kapsamında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da yer bulan bir düzenlemedir. Buna göre norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenecektir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları ise bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenecektir (m.49/1).

Norm, Fransızca bir sözcük olup, “Standart, örnek tip, kural” anlamına gelmektedir (Bilgin ve Aytürk, 2003:158). Kadro kelimesi ise, resmi bir kuruluşun, bir işletmenin işlerini yürüten kimseler ve bunların yüklendikleri vazife, bu vazifenin saygı, nitelik ve derecelerini gösteren tablo manalarını kapsamaktadır (Öner, 2006:178). Söz konusu kadroların nitelik ve nicelik açısından standart hale getirilmesi ise norm kadro kavramı ile karşılanmaktadır.

Günümüzde norm kadro, kamu kuruluşlarının görevlerini, amaca yönelik biçimde, etkin ve verimli olarak yerine getirebilmeleri için, ihtiyaç duydukları optimal kadroların, unvan, sayı ve atanacak personelde aranacak nitelikler yönünden, standart bir şekilde belirlenmesi ve kural haline getirilmesidir (Bilgin ve Aytürk, 2003:159).

Örgüte ve insan kaynaklarına ilişkin sorunların çözümlenmesi ve belediyelerin etkin bir hizmet sunabilmelerinde norm kadro uygulaması bir araç olarak görülmektedir (Eken ve Şen, 2004:607). 5393 sayılı Belediye Kanunu'nu, norm kadro çerçevesinde belediyelerin ve bağlı kuruluşların kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar verme noktasında belediye meclisini görevli saymak suretiyle bu yetkiyi belediye meclisine vermiştir (m.18/1).

Ancak belirtilmelidir ki 5393 sayılı Belediye Kanunu, bu konuda belediyelerde norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar belediyenin memur kadrolarının ihdas ve iptalleri ile boş kadro değişiklikleri, İçişleri Bakanlığının teklifi, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile

yapılacağını belirtmiştir (Geçici-m.2). Özetle, norm kadro çalışması yapılıncaya kadar bu konudaki merkezi yönetimin yetkisi devam edecektir.

Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinde norm kadro standartlarını belirleyen esaslar, Bakanlar Kurulu Kararı olarak, 22/04/2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmış, ancak söz konusu bu esaslar Danıştay tarafından, bu tür bir esas düzenleme yetkisinin İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığına verildiği ancak yetkinin Bakanlar Kurulunca kullanıldığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. Daha sonra konu ile ilgili olarak 22 Şubat 2007 tarihinde 26442 sayılı Resmi Gazete’de “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartlarına Dair Yönetmelik” yayımlanmıştır.

### **3.3.2.2. Belediyelerde Yerleşik İstihdam Biçimleri ve Sözleşmeli Personel Uygulaması**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4.maddesi, kamu hizmetlerimin, “memur” , “sözleşmeli personel”, “geçici personel” ve “işçiler” eliyle gördürüleceğini belirtmiştir (m.4).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre memur, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilen personeldir (m.4/a).

DMK’nın 4/B maddesine göre ise sözleşmeli personel, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde çalıştırılan kamu görevlileridir. Sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilgili kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığı’nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu’nca karar verilir. Teknik hizmetler sınıfındaki görevlerde çalışan sözleşmeli personel için işin geçici olması şartı aranmaz. Sözleşmeli personele ödenecek ücretlerin üst sınırları Bakanlar Kurulu’nca kararlaştırılır.

Diğer istihdam biçimlerine baktığımızda ise DMK geçici personeli, bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığı’nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu’nca karar verilen görevlerde ve belirtilen

ücret ve adet sınırları içerisinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler olarak (m.4/c) ; işçileri ise, memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan görevliler olarak tanımladığı görülmektedir (m.4/d).

Yukarıda belirttiğimiz ve uygulamada DMK'nın ilgili hükümlerini esas alan istihdam biçimlerinin dışında, 5393 sayılı Belediye Kanunu personel konusunda DMK'da belirtilen sözleşmeli personel kapsamından farklı olarak belediyelerde sözleşmeli personel çalıştırılmasının yolunu açan düzenlemeye yer vermiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan düzenleme şu şekildedir:

“Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır. Bu fıkra uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilecekler ödenecek net ücret, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının yüzde 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararıyla belirlenir. Genel hükümlere göre birinci dereceden kadro ihdas edilemeyen kadro unvanları için ise o kadro unvanından ihdası yapılmış en yüksek kadro derecesinin birinci kademesi esas alınır ve yapılacak ödemenin azami tutarı yukarıda belirtilen usule göre tespit olunur. Bu fıkra hükümlerine göre çalıştırılacak personel için İçişleri Bakanlığı unvanlar itibarıyla sınırlama getirebilir” (m.49/1).

Söz konusu madde de belediyelerde hangi unvanlarda sözleşmeli personel istihdam edileceği ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Öte yandan adı geçen Kanunda belirtilen unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duymayan belediyeler, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabileceklerdir (m.49/2).

Yukarıda belirtilen ve belediyelerde sözleşmeli personel çalıştırılmasına imkan veren bu düzenlemelere bakıldığında 1580 sayılı eski Belediye Kanunu döneminde yaşanan bir takım sıkıntıların giderilmesinin amaçlandığı görülmektedir. Zira siyasi yönü ağır basan belediye kurumlarında belediye başkanlarının çoğu zaman eski yönetici ve personelle çalışmak istememesi ve diğer yandan nitelikli personel temininde yaşanan sıkıntılar sözleşmeli personel istihdamı ile çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır (Eken ve Şen, 2005:119).

Geçmiş dönem uygulamalarına bakıldığında, nitelikli personelin bulunmadığı belediyelerde geçici işçi kadrolarına alınan bu tip personelin idari kadrolarda görevlendirilerek lokal çözümlerle başvurulduğu bilinmektedir (Şanlı, 2005:164).

Esasen kamu hizmetleri daha öncede değinildiği üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na bağlı olarak memurlar üzere işçiler sözleşmeli personeller ve geçici personeller eliyle yürütülmektedir (m.4). Yani Mahalli idareler için ayrı bir personel rejimi yoktur. Ancak yeni düzenleme ile getirilen sözleşmeli personel statüsü 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesinde tanımlanan "sözleşmeli personel" statüsünden farklılıklar göstermekte ve belediyelere personel istihdamında oldukça esnek ve serbest bir alan bırakmaktadır.

Getirilen bu düzenleme ile belediyelerde sözleşmeli personel olarak çalıştırılacak kişilerin uzmanlık alanlarına ve ihtiyaca göre önceden belirlenebilmesi ve ihtiyaçların değişmesi ile personel yapısının bu değişime ayak uydurması hususunda ilerleme sağlanmıştır (Odabaş, 2007:29). Öte yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun sözleşmeli personel uygulamasına ilişkin bu düzenlemeleri, AYYÖŞ'ün yerel yönetimlerdeki görevlilerin çalışma koşullarının liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikteki eleman istihdamına imkan verecek ölçüde olmasını öngören düzenlemesi ile de paralellik arz etmektedir (m.6).

### **3.3.3. Belediyelerin Personelinin Atanması ve Görevlendirilmesi**

#### **3.3.3.1. Belediye Personelinin Atanması**

Belediye personelinin atanması noktasında 5393 sayılı Belediye Kanunu belediye başkanını yetkili kılmıştır. Ancak birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamaların ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulacağı öngörülmüştür (m.49/2). Esasen 1580 sayılı Belediye Kanunu'da bu konuda belediye başkanını yetkili kılmıştı. Ancak burada belediye meclisinin onayı gerekmekte idi (m.96).

Belediye personelinin seçimi konusunda ise herhangi bir düzenlemeye 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda gidilmemiştir. Bu noktada ülkemizde kamu kurum ve kuruluşlarında hizmete girişin nasıl yapıldığına bakmakta yarar vardır.

Genel olarak kamu kurum ve kuruluşlarına personel alımında merkezi ve kurumsal olmak üzere iki farklı sınav sistemi söz konusudur (Canman, 2000:87-88). Merkezi sistem de, bağımsız merkezi bir organ hizmete alma konusunda yetkilendirilmiş, kurumsal sistemde ise hizmete alma yetkisi ilgili kuruluşa bırakılmıştır (Canman, 2000;87)

Ülkemizde 1999 yılına kadar kurumsal sınav sistemi uygulanmış daha sonra merkezi sınav uygulamasına geçilmiştir (Eken ve Şen, 2005:115). 18.03.2002 tarihinde “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik” yürürlüğe konulmuş ve merkezi sınav sisteminin aracı olarak “Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS)” uygulamasına geçilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun bu konuda ayrıca bir düzenlemeye gitmemiş olması; söz konusu bu düzenlemelerin belediyelerin personel seçiminde de uygulanmasını beraberinde getirmektedir. Ancak Eken ve Şen'in haklı olarak belirttiği üzere (2005:119), böylesi bir merkezi sınav uygulaması, kişilerin bir işte çalışma zorunluluğu nedeniyle beldeyi tanımayan ve o yerin dışında ve hatta oldukça uzağında bulunan belediyelere atanmalarına ve ardından yaşadığı yere yakın yerlere nakil çabası içerisinde olmalarına sebebiyet vermekte, bu durum ise çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir

Sözleşmeli personel uygulaması ile belediyelere sağlanan personel seçiminde esnekliğin, en azından merkezi sınava giren ve başarılı olan kişiler arasından tercih yapma noktasında atama yolu ile gelen memurlar açısından da uygulanabilir bir yöntem olmasını sağlamakta bu açıdan yarar vardır (Eken ve Şen, 2005:119).

### **3.3.3.2. Başka Kurum ve Kuruluşlarda Görev Yapan Personelin Görevlendirilmesi**

Başka kurum ya da kuruluşlarda görev yapan personelin belediyelerde görevlendirilmesi yeni Belediye Kanunu'nda yer alan düzenlemelerden biridir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun bu konudaki düzenlemesi şu şekildedir:

“Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilirler. Bu şekilde görevlendirmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin

(B) fıkrasında öngörülen şartlar dikkate alınır. Belediyelerde bu şekilde istihdam edilen personel kurumlarından izinli sayılırlar. Bu personelin görevlendirildikleri süre zarfındaki, görevlendirildikleri kadroya ait her türlü mali hakları ile kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri diğer hakları belediye tarafından ödenir. İzinli oldukları müddet, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır ve terfi haklarını kazananlar başkaca bir işleme lüzum kalmaksızın terfi ettirilirlir. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren onbeş gün içerisinde yazılı olarak kurumlarına başvurmaları halinde en geç bir ay içerisinde kadrolarına veya müktesebine uygun başka bir kadroya atanırlar.”

Ayrıca DMK'nın 68/B maddesine de atıf yapılmıştır. Eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı hariç, sınıfların 1,2,3 ve 4. derecelerindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın, atanmasını düzenleyen ilgili madde, bu şekilde atamalarda yükseköğrenim görmüş olmak ve atanacak kadronun niteliğine göre 8, 10 veya 12 yıl süreyle kamu kurumlarında fiilen çalışmış ola şartını aramaktadır (Eken ve Şen, 2005:121).

Görüldüğü üzere bu şekilde görevlendirmeler geçici olmakta ve birim müdürleri ile üst düzey yönetici kadrolarına yöneliktir. Söz konusu düzenleme nitelikli personelin belediyelerde görevlendirilmesinin önünü açması nedeniyle önemli bir düzenlemedir.

### **3.3.4. Belediye Personelinin Motivasyonu ve İstihdam Sınırı**

#### **3.3.4.1. Belediye Personelinin Performansı ve Ödüllendirilmesi**

Genel olarak belediyelerde performans, belediyelerin belirledikleri stratejik amaçları gerçekleştirmek üzere giriştikleri faaliyetlerin ve personelin iş ve işlemlerinin sonucunun nicel yada nitel olarak belirlenmesi, böylece belediyelerin genel olarak başarısının tespit edilmesidir (Köseoğlu, 2005a:7). Bu açıdan performans değerlendirmesi ise, örgütsel amaçlar ile personelin amaçları arasında uyum sağlamaya yönelik bir süreç olarak tanımlanabilmektedir (Altan ve Kerman, 2007:316). Bu sürecin temel amacı ise örgütün verimli ve etkin çalışmasını sağlamak ve bu suretle başarı düzeyini artırmaktır.

Genel olarak örgütteki insan kaynaklarının özelde ise belediye personelinin performansını artırıcı yönde uygulamaları sağlamak insan kaynakları yönetiminin temel çalışma alanlarından biridir. Belediyelerin belirledikleri amaçları gerçekleştirmesinde performans yönetimi konusunda etkin bir uygulama ortaya

koyması gerekmektedir. Özellikle personeli motive edici araçların kullanılmaması etkili ve kaliteli bir hizmet sunma noktasında belediyelerin verimini düşürmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dahil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebileceğini belirtmek suretiyle personeli motive edecek bir uygulamaya yer vermiştir (m.49/son)

Ancak uygulamada başarılı personelin belirlenmesi noktasında bir takım sıkıntılar yaşandığı da bir gerçektir. Özellikle başarılı personele verilen bu ikramiyelerin birimlerdeki tüm memurlara dağıtılması yaygın bir uygulama olarak varlığını korumaktadır.

### **3.3.4.2. Aşırı İstihdamın Önlenmesi**

5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelerin bütçe gelirleri ile personel giderlerine arasında oransal bir sınır getirmek suretiyle belediyelerdeki aşırı istihdamı önlemeye yönelik hükümler getirmiştir. Konuya ilişkin düzenleme şu şekildedir:

“Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir” (m.49/8).

Esas itibarıyla eski 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da “belediye bütçesinden ödenecek olan maaş ve ücretlerin toplamı yıllık gelirlerin azami %30'unu geçemez” hükmü bulunmasına rağmen, uygulamada belediyelerin, gelirlerini gerçekleşen rakamın üzerinde göstermek suretiyle bu hükmü aştığı görülmekteydi.

Özellikle belediyenin hizmet verdiği nüfus küçüldükçe belediye bütçeleri yatırım yerine personel giderlerine ayrılmakta ve belediyeler kente hizmet sunan kurumlar

yerine sadece istihdam alanları olarak kalmaktaydılar. Örneğin 2003 yılı kesin hesaplarına göre nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerin toplam gider tutarı 1.421.405 YTL; Buna karşılık personel harcamaları ise 577.728 YTL olmuştur. Yani bu belediyelerin giderlerinin %56'sını personel harcamaları oluşturmaktadır (Kar, 2008)

Yeni 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili düzenlemesi ile bu olumsuzluk, en son yıl bütçe giderleri baz alınarak sınırlanmış ve bu sınırların aşılması durumunda bizzat zararın başkandan tahsil edilmesi öngörülerek giderilmeye çalışılmıştır.

### **3.4. Belediyelerin Mali Yapısı**

Merkezi yönetim ve mahalli idareler arasında görev ve yetki paylaşımı mali kaynakların paylaşımını da beraberinde getirmektedir. Anayasa gereği, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmak durumundadır (m.127/son). Yapılan hizmet ile orantılı gelirlerin olması idari işleyişin bir gereğidir (Kaplan, 2007:160). Ancak uygulamada bunun tam manasıyla gerçekleştirilmesi pek mümkün olmamaktadır.

Özellikle son 50 yıl içinde hızlı bir kentleşmenin yaşanması sonucunda artan belediye sayısı ile birlikte merkezi yönetimin yerel hizmetleri karşılama ve destekleme kapasitesinin azalması ve hizmetlerin gereği gibi sağlanamaması söz konusu olmuştur.

Özellikle belediyelerin yerelleşme eğilimi karşısında gittikçe artan önemi belediyelerin mali yapısı üzerinde harcama yönlü bir baskıyı da beraberinde getirmiştir (Sivrekli Demircan, 2007:149). Bu sorunun ise başarılı bir bütçe yönetimi ve gelir-gider dengesi sağlanarak aşılabacağı aşikardır.

Buna bağlı olarak belediyelerin mali açıdan sorunlarının giderilmesinde merkezi idare ile belediyeler arasındaki ilişkilerin gözden geçirilerek belediyelerin mali açıdan uygun bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Türk mali literatürüne mali tevzin olarak geçen bu konu, kamu hizmet ve gelirlerinin merkezi ve mahalli idareler arasında paylaşımında sistemli ve planlı bir anlaşmaya varılmasını ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2004:60).



Belediyelere günümüzde birçok harcama yetkisi aktarılırken az sayıda gelir kaynağından vergi toplama yetkisi tanınması orantısız bir gelir ve harcama paylaşımını beraberinde getirmekte ve bu durum “dikey mali dengesizliğe” neden olmaktadır (Öner, 2006:194). Bu kaynak-hizmet sorunsalının çözümlenmesi için ise, gelirlerin belediye yönetimlerin kendilerine verilen hizmetleri yerine getirebilecek düzeye çıkarılması, mali tevzin (akçal denkleştirme) sağlanması gereklidir (Kaplan, 2007:161).

Uluslararası alanda bu sorunun çözümüne ilişkin bir takım standartlar getirilmiştir. Ülkemiz açısından, bu düzenlemelerden önemli olanı daha önce de değinildiği üzere Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. Türkiye’nin kısmen kabul ettiği bu şart ile yerel yönetimler için bazı standartlar getirilmesi hedeflenmiştir. Şartın 9.maddesi “Yerel Makamların Mali Kaynakları” başlığını taşımaktadır. Buna göre:

1. Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.
2. Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.
3. Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.
4. Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.
5. Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.

6. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

7. Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir.

8. Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir

Türkiye bu maddenin 1, 2, 3, 5 ve 8. fıkralarını kabul etmiştir. Uygulamada kısmen kabul edilen bu madde hükümlerine ilişkin 5393 sayılı Belediye Kanunu, 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'na göre kapsamlı bir iyileştirmeye gitmemiştir. Bu yönüyle, Türkiye'de 5393 sayılı Belediye Kanunu bağlamında belediye yönetimi sorunlarının bütüncül bir yaklaşımla ele alınmaya çalışıldığı reform paketinin en önemli parçası olarak görülebilecek mali düzenlemelerin ilgili yasalarla kapsamının genişletilememiş olması ciddi bir eksikliklerdir. Ancak mali konuları kapsayan bütçe sürecindeki iyileştirmeler bu kapsamın dışında tutulmalıdır.

Şüphesiz reform kapsamında yapılan birçok düzenlemeyi sektöre uğratabilecek bu durumun, merkezi yönetimin idari vesayet anlayışından kaynaklandığı söylenebilir. Zira yerel yönetimlere duyulan güvensizlik ve yerel yönetimlerin israfçı birimler olarak görülmesi öteden beri merkezi idarenin genel tutumu olmuştur.

Konumuz itibarıyla 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyelerin mali yapısına ilişkin ne gibi düzenlemelere gittiğine ve belediyenin gelir ve giderlerinin hangi kalemlerden oluştuğuna bakmakta yarar vardır.

### **3.4.1. Belediyenin Gelirleri**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun da belediyenin gelirleri maddeler halinde belirtilmiştir. Buna göre;

1. Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları (m.59/a).
2. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay (m.59/b).

3. Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler (m.59/c).
4. Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler (m.59/d).
5. Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler (m.59/e).
6. Faiz ve ceza gelirleri (m.59/f).
7. Bağışlar (m.59/g).
8. Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler (m.59/h).
9. Diğer gelirler (m.59/i).

Büyükşehir belediyelerinde Büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ise ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınmaktadır. Bunlardan Büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmemektedir (m.59/son).

Belediyelerin gelirleri bu haliyle, “Belediyenin öz gelirleri” , “Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay”, “Devlet yardımları” ve “Diğer gelirleri” olmak üzere dört grupta toplanabilir.

#### **3.4.1.1. Belediyenin Öz Gelirleri**

Belediyenin öz gelirleri, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda düzenlenmiştir. Adı geçen Kanun, belediye gelirlerini belediye vergileri, belediye harçları ve harcamalara katılma payları olmak üzere üç kısımda düzenlemiştir. Yasanın birinci kısmında ilan ve reklâm vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik, havagazı ve tüketim vergisi, yangın sigorta vergisi ve çevre temizlik vergisi gibi vergiler belediye vergileri olarak düzenlenmiştir. 2464 sayılı yasanın ikinci kısmında ise toplam 12 adet belediye harcı bulunmasına rağmen, bu harçların tutarları maktu olarak belirlendiğinden gelir olma açısından önemini yitirmiştir (Çalışkan ve Sağbaş, 2005:336-337). Söz konusu yasanın üçüncü kısmında ise yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payı olmak üzere üç kısımda harcamalara katılma payları düzenlenmiştir.

Bunların dışında, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 11.08.1970 gün ve 13576 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş, bugüne kadar çeşitli tarihlerde söz konusu kanunda değişiklikler yapılmıştır. Tipik bir yerel yönetim vergisi olan Emlak Vergisi, 1986 yılından itibaren merkezi yönetimce tahsil edilen bir vergi olmaktan çıkmış ve belediyelere aktarılmıştır

Yukarıda ana başlıkları ile sayılan belediyenin öz gelirleri ve bu gelirlere ilişkin bilgiler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’ndaki ilgili hükümler gözetilerek aşağıda tanımlanmıştır.

#### **3.4.1.1.1. Vergiler**

Yerel yönetimlerde mali özerkliği tesis edebilmek açısından kendi gelir kaynaklarını belirleme yetkisi verilmiş olması önemli bir kriterdir. Böylece seçilmişler daha sorumlu hale gelebilmekte ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının gelişmesini sağlanabilmektedir (Güner, 2005:2).

*Emlak Vergisi*, Emlak Vergisi, Bina Vergisi ve Arazi Vergisi olmak üzere iki kısımdan oluşmaktadır. Beyan esasına dayanan bir vergidir ancak matrahın belirlenmesinde bazı asgari ölçütler kullanılmakta böylece aynı zamanda spesifik bir vergi olma özelliğini taşımaktadır.

*Çevre Temizlik Vergisi*, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir. Verginin mükellefi, binaları kullananlardır

*İlan ve Reklam Vergisi*, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisi’ne tabidir. İlan ve Reklam Vergisi’nin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerdir. Spesifik bir matraha sahip olan İlan ve Reklam Vergisi, ilan ve reklamın her bir metrekaresi üzerinden kanunda alt ve üst sınırları belirtilen tarife üzerinden alınır.

*Eğlence Vergisi*, belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri Eğlence Vergisi'ne tabidir. Verginin mükellefi, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişilerdir.

*Haberleşme Vergisi*, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon İşletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) Haberleşme Vergisi'ne tabidir. Haberleşme Vergisi'nin mükellefi, telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini tahsil eden Posta Telgraf Telefon idaresidir

*Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi*, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'ne tabidir. Elektrik ve havagazı tüketenler, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'ni ödemekle mükelleftirler

*Yangın Sigortası Vergisi*, belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler Yangın Sigortası Vergisi'ne tabidir. Vergiyi, sigorta şirketleri ödemekle mükelleftirler

#### **3.4.1.1.2. Harçlar**

*İşgal Harcı*, belediye sınırları içinde bulunan pazar ve panayır yerleri, meydanlar, mezar yerleri, yol, medyan, iskele köprü gibi kamuya ait yerler vb. yerlerin satış veya benzeri maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi nedeniyle alınan bir gelir türüdür. Bu harç, kanunda belirtilen alt ve üst sınırlar içinde belediye meclisleri tarafından düzenlenecek bir tarifeye göre alınmaktadır.

*Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı*, hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi dolayısıyla alınan bir gelir türüdür. Bu harcın ne miktarda alınacağı kanunda belirtilen alt ve üst sınırlar çerçevesinde belediye meclisleri tarafından tespit edilmektedir.

*Kaynak Suları Harcı*, özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması nedeniyle, bu suları satanlardan alınan bir gelirdir. Bu

harç, kanunda belirtilen bir tarifeye göre alınmaktadır. Tarifelerin belirlenmesi konusunda belediye meclisinin bir yetkisi bulunmamaktadır.

*Tellallık Harcı*, belediye ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkthane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye tellalı bulundurulan yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışı nedeniyle, bu mal ve mahsulleri satan gerçek veya tüzel kişilerden alınan bir harçtır. Bu harç, harç konusuna giren satışların gayri safi tutarı üzerinden kanunda belirtilen oranda alınmaktadır.

*Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı*, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca kurulan mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi nedeniyle, hayvan ve et sahiplerinden alınmaktadır. Bu harç, kanunda belirtilen tarifeye göre alınmakta olup, belediye meclislerinin tarifinin belirlenmesi konusunda bir yetkileri bulunmamaktadır.

*Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı*, ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması nedeniyle alınmaktadır. Bu harç, kanunda belirtilen tarifeye göre alınmakta olup, belediye meclislerinin bu konuda yetkileri bulunmamaktadır.

*Bina İnşaat Harcı*, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı sırasında inşaat veya tadilat ruhsatının alınması sırasında tahsil edilmektedir. İnşaata ruhsatsız başlanması halinde de harç alacağı doğmuş sayılır. Bu harç, her bir konut veya işyeri biriminin ayrı ayrı inşaat sahasının yüzölçümleri üzerinden kanunda belirtilen tarifeye göre alınmaktadır. Bu konuda belediye meclislerinin yetkileri bulunmamaktadır.

*Kayıt ve Suret Harcı*, belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretlerle, gayrimenkullerle ilgili harita, plan ve krokilerin suretleri nedeniyle,

*İşyeri Açma İzni Harcı*, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması nedeniyle,

*Muayene ve Ruhsat Rapor Harcı*, mevzuat gereğince alınması zorunlu veya isteğe bağlı görülen ve belediyeler veya onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgisine verilecek muayene ve sağlıkla ilgili fenni konularla ilgili tahliller nedeniyle,

*Sağlık Belgesi Harcı*, yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla özel mevzuatı gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek belgeler nedeniyle alınmaktadır.

Şüphesiz yukarıda sayılan çok sayıda harç gelirin belediye gelirleri içerisindeki payı çok düşüktür ve kayda değer bir geliri sağlamaktan çok uzaktır.

#### **3.4.1.1.3. Harcamalara Katılma Payları**

*Yol harcamalarına katılma payı*, belediyeler ve bağlı müesseselerince, inşa, tamir ve genişletmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması nedeniyle bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden (yeni yol açılması, eski yolların % 40 oranında ya da daha fazla genişletilmesi, kaldırım bulunan yolların kaldırım ya da parke kaldırım durumuna getirilmesi, asfaltlanması kaldırım ve şose yollarında beton ya da asfalta dönüştürülmesi, kaldırım ve parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi halinde),

*Kanalizasyon harcamalarına katılma payı*, belediyelerce ve belediyelere bağlı müesseselerce kanalizasyon tesisi yapılması ve mevcut tesislerin ıslahı halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden,

*Su tesisleri harcamalarına katılma payı*, belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede su tesisleri yapılması ve mevcut tesislerin ıslahı halinde, dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden alınmaktadır

Belirtilmelidir ki, yukarıda sayılan harcamalara katılma payları da aynı harçlar gibi oranları belirleme noktasında belediyelerin özerkliğini yansıtmamakta ve belediyeler bu gelirleri etkin bir şekilde toplayamamaktadır.

### **3.4.1.2. Genel Bütçe Gelirlerinden Ayrılan Pay**

1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereğince merkezi yönetim gelirlerinden belediyelere pay verilmesi yoluna gidilmiştir.

İlk başlarda genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden %9.25 belediyelere pay verilmesi uygulamasına gidilmiş ve 1989 yılına kadar bu dağıtımdaki kriter belediyelerin nüfusu olmuştur. 1989 yılından sonra ise belediyelerin nüfusları yanında kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları ve turistik durumları dikkate alınmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2004:217). Öte yandan bu konuda belirlenen oran ise yıllar itibariyle sürekli değişikliğe uğramıştır.

Günümüzde genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere %6 pay verilmektedir. Belediyeye aktarılan bu payın oranının merkezi yönetim tarafından tek taraflı olarak belirlenmesine karşın bu gelirin koşulsuz olması belediyelerin bu gelirleri yerel öncelikler ve tercihlere göre serbestçe harcamasına imkan vermesi açısından önemlidir (Güner, 2005:11-12).

### **3.4.1.3. Devlet Yardımları**

Belediye gelirlerinden bir diğeri ise devlet yardımlarıdır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediyelere genel ve özel bütçeli idarelerden ödemeler yapılacaktır (m.59/c).

Devlet yardımları, merkezi yönetimden yerel yönetimlere kaynak transferidir. Belediyeler bu yolla finanse edilmiş olmaktadır. Ancak burada merkezi yönetimin bu yardımlarla kendi görevleri arasında bulunan işlerin yürütülmesine de katkı sağladığı bir gerçektir. Özellikle gelişmiş ülkelerde bu yardımlar toplam yerel yönetim gelirlerinin beşte biri ile beşte dördü arasında bir paya sahiptir (Özdemir, 2005: 360).

Diğer yandan belediyelerin kamu yararını ilgilendiren giderlerine katkıda bulunmak ve belediyeler arasındaki mali kaynak açısından meydana gelen farkı telafi etmek gibi çeşitli amaçlarla da devlet yardımları yapılmaktadır (Öner, 2006:206).



Söz konusu yardımlar genel nitelikte olabildiği gibi belirli bir hizmetin gördürülmesi amacıyla verilebilmektedir. Devlet yardımları genellikle çeşitli bakanlıkların bütçelerine konan ödenekler ile gerçekleştirilmektedir (Eryılmaz, 2007a:159).

#### **3.4.1.4. Diğer Gelirleri**

Belediyelerin diğer gelirleri, konunun başında da değinildiği üzere 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda sayılan belediyenin öz gelirleri, genel bütçe gelirlerinden aldıkları pay ve devlet yardımları dışında kalan gelirleridir. Belediyelerin Belediye Kanunu'nda belirtilen söz konusu diğer gelir kaynakları şunlardır:

1. Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler (m.59/e).
2. Belediyelerin faiz ve ceza gelirleri (m.59/f).
3. Belediyelere yapılan bağış gelirleri (m.59/g).
4. Belediyelerin her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler (m.59/h).

Yukarıda sayılan ve daha öncede belirtilen bu gelirlerin dışında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun bu konuda belediye meclisini görevlendirdiği taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirlerde bu kapsamda değerlendirilebilir (m.18/e).

Öte yandan yine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediye meclisinin görevleri arasında saydığı borçlanmaya karar verme konusu da önemli gelir kaynakları arasında sayılabilir (m.18/d). Belediyeler belirli hizmetleri sürdürmek ve tamamlamak için borçlanmaya başvurabilmektedirler.

Şüphesiz genel olarak belediyenin yukarıda sayılan gelirlerini oransal açıdan değerlendirmek, hem merkezi yönetimle belediyeler arasındaki ilişkileri hem de bir ölçüde bir ülkedeki dezentralizasyon düzeyini kavrama açısından önemlidir. Aşağıdaki tabloda 1995–2004 yılları arası belediye gelirleri kalemlerinin oransal dağılımı verilmiştir.

**Tablo 1. 1995 – 2004 Yılları Arası Belediye Gelirlerinin Oransal Dağılımı**

<b>BELEDİYE GELİRLERİ</b>	<b>1995-2004 (ORTALAMA)</b>
<b>VERGİ GELİRLERİ</b>	<b>%63</b>
Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay	%79
Belediye Vergileri	%17
Belediye Harçları	%4
<b>VERGİ DIŞI GELİRLER</b>	<b>%34</b>
Harcamalara katılma paylar	%3
Belediye ödenen diğer paylar	%1
Belediyece yönetilen kurumlar ve teşebbüsler hasılatı	%18
İşletme karları.	%3
Belediye malları gelirleri	%29
Ücretler	%8
Cezalar	%7
Çeşitli gelirler (İç Borçlanma – Dış Borçlanma – Diğer Çeşitli Gelirler)	%31
<b>ÖZEL YARDIM VE FONLAR</b>	<b>%3</b>
Özel Yardımlar	%88
Özel Fonlar	%12

**Kaynak:** TUİK (www.tuik.gov.tr)'den derlenmiştir.

Yukarıda tabloda verilen oranlara bakıldığında belediyelerin finansman yapısı içinde, vergi gelirlerinin ortalama % 63, vergi dışı gelirlerin % 34 ve özel yardım ve fonların ise % 3 düzeyinde bir paya sahip olduğu görülmektedir. Vergi gelirleri içinde en önemli payı, genel bütçe vergi gelirlerinden elde edilen paylar (%79) oluşturmaktadır, belediye vergileri ise yaklaşık beşte birlik bir bölümüne (% 17) tekabül etmektedir. Belediye harçları ise düşük bir orana (%4) sahiptir.

Ancak yukarıda zikredilen rakamların genel oranları oluşturduğu belirtilmelidir. Belediyeler büyüdükçe toplam gelirleri içinde vergi gelirlerinin oranı ve merkeze bağlılık azalmaktadır (Yılmaz, 2004:10).

Vergi dışı gelirler açısından en büyük payı ise borçlanmalar (%31) oluşturmaktadır. Harcamalara katılma payları gibi gelirler belediyelerin vergiyi toplamamaya dönük yaklaşımlarından ve tutarlarının düşüklüğünden dolayı çok düşük (%3) oranlardadır. Borçlanmalardan sonra en büyük vergi dışı gelirleri belediye mallarının (%29) gelirleri oluşturmaktadır. Bir diğer gelir kaleme özel yardım ve fonların ise en büyük kısmını özel yardımların (%88) oluşturduğu görülmektedir.

Öte yandan Türkiye’de yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranı %15, GSYMH’ya oranı ise %3,8 civarındadır. Söz konusu bu verilerin gelişmiş ülkelerde sırasıyla ortalama %26,4 ve 16,1 civarında seyrettiği dikkate alınırsa yerel yönetim gelirleri açısından gerekli yasal düzenlemelerin eksikliği daha açık görülmektedir (Güner, 2005:7).

### **3.4.2. Belediyenin Giderleri**

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belediyenin giderleri şu şekilde belirtilmiştir:

1. Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler (m.60/a).
2. Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler (m.60/b).
3. Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri (m.60/c).
4. Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler (m.60/d).
5. Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler (m.60/e).
6. Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri (m.60/f).
7. Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler (m.60/g).
8. Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri (m.60/h).
9. Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar (m.60/i).
10. Dava takip ve icra giderleri (m.60/j).
11. Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri (m.60/k).

12. Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler (m.60/l).
13. Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri (m.60/m).
14. Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler (m.60/n).
15. Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri (m.60/o).
16. Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler (m.60/p).
17. Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar (m.60/r).
18. İmar düzenleme giderleri (m.60/s).
19. Her türlü proje giderleri (m.60/t).

**Tablo 2. 1995 – 2004 Yılları Arası Belediye Giderlerinin Oransal Dağılımı**

<b>BELEDİYE GİDERLERİ</b>	<b>1995-2004 (ORTALAMA)</b>
<b>CARİ HARCAMALAR</b>	<b>%50</b>
Personel giderleri	%64
Hizmet alımları	%16
Tüketim malları ve malzeme alımları	%18
Demirbaş alımları	%1
Diğer alımlar	%1
<b>YATIRIM HARCAMALARI</b>	<b>%27</b>
Makine teçhizat ve taşıt alımları	%14
Yapı, tesis ve büyük onarım giderleri	%86
<b>TRANSFER HARCAMALARI</b>	<b>%23</b>
Kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımları	%10
Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili	%8,5
İktisadi transferler	%9
Mali transferler	%31,5
Sosyal transferler	%6,5
Borç ödemeleri	%34,5

**Kaynak:** TÜİK ([www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr))'den derlenmiştir

### **3.4.2.1. Cari Harcamalar**

Cari harcamalar; personel, yolluklar (ödenekler), hizmet alımları, tüketim malı ve malzemeleri alımları, demirbaş alımları ve diğer ödemeler bölümlerinden oluşmaktadır. Bu harcamalar toplam belediye bütçelerinin ortalama %50'sini oluşturmaktadır.

Cari harcamalar içinde en önemli harcama kalemi personel giderleridir. Bu giderlerin tüm belediye harcamalarına oranı 1995 – 2004 yılları arası kesin hesaplar itibariyle ortalama yüzde 64 civarındadır

### **3.4.2.2. Yatırım Harcamaları**

Bu harcamalar: makine, teçhizat, taşıt alımları bölümü ve yapı, tesis ve büyük onarım giderleri bölümünden oluşmaktadır. Yatırım harcamalarının 10 yıllık dönemdeki toplam belediye harcamaları içindeki payı ortalama %27'dir

### **3.4.2.3. Transfer Harcamaları**

Transfer harcamaları; kamulaştırma ve bina satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, mali transferler, sosyal transferler ve borç ödemeleri gibi bölümlerden oluşur. Mali transferler bölümü (%31,5), personel harcamalarındaki yüzde 30'luk sınırı aşmak için kullanılan ödenekleri de kapsamaktadır.

Tüm bu ifadelerden çıkan sonuç itibariyle ortalama olarak belediyelerin cari harcamaları % 50, yatırım harcamaları % 27, sermaye teşkili ve transfer harcamaları da % 23 olarak gerçekleşmiştir. Cari harcamalar içinde en önemli kalemi, personel giderleri oluşturmaktadır. Personel giderlerinin, tüm belediye harcamaları içindeki payı, aynı dönemde % 32 dolaylarında olmuştur. Bu oran, Belediye Kanunu'nda belirtilen % 30'luk sınırın biraz üzerindedir. Bununla birlikte son on yıllık verilere bakıldığında, personel harcamalarının cari harcamalar içindeki oranının düşmekte olduğu görülmektedir.

Özetle, Kamu yönetimi reformu çerçevesinde, yerel yönetimler yetki ve görevler bakımından güçlendirilirken, bunun finansman boyutu olarak gelir kaynaklarının artırılması (bu gelirlerin tahsiline teşvik edilmesi) ve yönetimler arası mali transfer sisteminin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Nitekim kaynak yapıları tam olarak belirlenmeyen bir belediye reform sürecinin belediyelere yüklediği hizmet ve görevleri genişleten düzenlemeler uygulamada aksak bir görünüm yaratmaktadır (Yılmaz, 2004:4). Bunun ise belediyelerin kendisinden beklenen işlevleri yerine getirmesini güçleştireceği ve yerel demokrasinin ülkemizde gelişimini olumsuz yönde etkileyeceği açıktır.

### **3.4.3. Belediye Bütçesi**

Belediyelerde temel ihtiyaçlar ile kaynaklar arasındaki dengeyi gerçekleştiren bütçedir (Sivrekli Demircan, 2007:149). Bu kapsamda bütçe belediyelerin gelir ve giderleri arasındaki ilişkiyi gözetir.

Belediyelerde yeniden yapılanma bu anlamda hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlayacak olan mali kaynakların disiplinize edilmesini de gerektirdiğinden 5393 sayılı Belediye Kanunu bütçe sürecinde bir takım yeni düzenlemeleri dünyadaki değişimleri göz önünde bulundurarak gerçekleştirmiştir. Mali saydamlık, performans yönetimi, katılımcılık ve mali özerklik gibi kavramlar bu değişimin yönünü belirlemiştir.

#### **3.4.3.1. Belediye Bütçesi, Stratejik Plan ve Performans Programı İlişkisi**

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nu belediye bütçesinin her yılın Ocak ayı başından ertesi yılın Aralık ayı sonuna kadar belediyenin bir yıla ait gelir ve giderini gösteren ve belediye gelirlerinin toplanmasına, hizmetlerinin yapılmasına ve harcamalarına izin veren bir düzenleme olduğunu belirtmişti (m.119).

5393 sayılı Belediye Kanunu ise daha tanımından itibaren bütçe ve süreci konusunda farklı uygulamaları benimsemiş ve uluslararası temel ilkeleri de gözeterek belediyelerin bütçe süreçlerini yeni bir anlayışla ele almıştır. Şüphesiz bu süreçte yeni kamu yönetimi anlayışının özel sektör ile kamu sektörü arasındaki farklılıklardan çok, benzerlikleri vurgulaması ve özel sektörde başarıyla uygulanan değer, yöntem ve tekniklerin kamu sektörüne aktarılmasını inancı etkili olmuştur (Köseoğlu, 2005b:211).

Bu doğrultuda 5393 sayılı Belediye Kanunu, bütçenin stratejik plan ve performans planına göre hazırlanması gerektiğini, bütçenin mali yıl ve izleyen iki yılın içindeki

gelir ve gider tahminlerini içerdigini, bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programlarının ekleneceğini, bütçe yılının devlet mali yılı ile aynı olduğunu, bütçe dışı harcama yapılamayacağını ve belediye başkanının ve harcama yetkisi verilen diğer görevlilerin, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu olduğunu belirtmiştir (m.61).

Getirilen bu düzenlemelerle 5393 sayılı Belediye Kanunu 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'ndan farklı olarak belediye bütçesinin iki yıllığına hazırlanacağını ve belediye bütçelerinin hazırlanırken “program bütçe” esası yerine “analitik bütçe” sisteminin kullanılacağını belirtmiştir (Öner, 2006:212).

Diğer yandan yukarıda belirtilen bütçe sürecine ilişkin söz konusu düzenlemelerde 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun<sup>33</sup> esas alındığı görülmektedir. Stratejik plan, performans denetimi, hesap verme sorumluluğu gibi kavramlar ilk kez adı geçen kanunda yer alan kavramlar olmuştur. Böylece kamu kaynağının kullanımında bir takım esaslar getirmek suretiyle kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanımı amaçlanmıştır.

Performans ölçümü ile bütçe arasındaki bağlantı performans esaslı bütçeleme ile kurulmaktadır. Performans ölçümü ile elde edilen sonuçların bütçe müzakere sürecinde büyük oranda yararlanılması ise bu ilişkinin bir gereğidir (Yenice, 2006:67).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre kamu idareleri performansa dayalı bütçe hazırlamakla sorumlu tutulmuşlardır (m.9). Buna paralel olarak ise kurum yöneticileri, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedeflerine uygun bir biçimde yönetmek konusunda görevlendirmekte ve bu belediyelerde belediye başkanının meclise karşı sorumluluğunu doğurmaktadır (m.11).

Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediye başkanın, 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

---

<sup>33</sup> 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete

ilgili raporları meclise sunmakla görevli kılınması (m.38/b), belediye encümeninin stratejik plan, yıllık çalışma programı, bütçe, kesin hesabın incelemesi ve bu konuda belediye meclisine görüş bildirmesi (m.34/a), belediye meclisinin ise bunlar görüşmek ve kabul etmekle görevli kılınması (m.18/a) gibi çeşitli hükümleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ilgili hükümleri doğrultusunda değerlendirilmelidir.

Özellikle kurumsal düzeyde hazırlanması gereken stratejik planlarının temel amacı programla bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmek ve kurumsal sorumluluğu ölçülebilir temeller üzerinde geliştirmektir (Yılmaz, 2004:5). KMYKK'nın 9.maddesinde stratejik plan şu şekilde tanımlanmaktadır;

“Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.”

Görüldüğü üzere stratejik planlamanın performans esaslarına dayalı olarak hazırlanması ve stratejik planın yıllık amaç ve hedeflerinin performans göstergelerine dayandırılması gerekmektedir. Stratejik yönetim, performans ölçümünü zorunlu kılmaktadır. Performans planlaması da bu noktada yeni bir uygulama olarak karşımıza



çıkılmaktadır. Yerel yönetimler ve belediyelerde buna uygun performans yönetimi oluşturmak durumundadırlar.

Şüphesiz yapılan işlerin ve çalışanların performansının ölçülmesi hizmette kaliteyi ve verimliliği etkileyecektir. Etkili, verimli ve modern bu gibi yönetim teknikleri ile belediyelerin vatandaşlara karşı olan yükümlülüklerini yüksek performansta yerine getirmesi sağlanacaktır (Tamer, 2005b:20).

Diğer yandan performans ölçüm sistemi ile belediyelerin performansını açıkça ortaya koyulacak ve performans sonuçlarının kamuoyuna açıklanması ile halkın belediyelere olan güven artmış olacaktır (Öztürk, 2005:89).

Bu alanda İçişleri Bakanlığı'nın belediyeler bünyesinde "Belediyeler Performans Ölçüm Projesi (BEPER)" gibi uygulamaları başlatmış olması Türk belediyeçiliği açısından önemli gelişmelerden biridir. 2002 yılında başlayan bu projede hizmet, altyapı ve mali göstergeler kullanılarak belediyelerin performans ölçümü gerçekleştirilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise belediyelerde stratejik planın hazırlanmasının adı geçen kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde gerçekleştirilmesi gerektiği vurgulanmış (Geçici m.4) ve buna bağlı olarak performans yönetimi de nüfusu 50.000'nin üzerinde olan belediyelerin yeni görevleri arasında yer almıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu buna göre Belediye başkanını, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmakla görevli kılınmıştır (m.41/a). Böylece stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil etmekte ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilmek zorundadır (m.41/son).

Bütçe süreci ile de yakından ilgili olan stratejik plan ve performans yönetim sürecinin belediyelerde uygulanmasının önünde belediyelerde kurumsal kültürün bu yönde gelişmemesi, veri tabanlarının ve istatistik verilerin yetersizliği, katılımıcılığının yerleşmemiş olması, kurumlar arası koordinasyonun zayıflığı, finansman eksikliği,

güven sorunu, stratejik planların başka kurum yada kişilere adeta ısmarlama olarak yaptırılması gibi sorunlar mevcuttur (Tamer, 2005a: 30-31).

Ancak genel olarak uluslararası alanda 1970'li yılların sonundan itibaren yaşanan yapısal değişiklikler sonucunda ekonomik ilişkilerin karmaşık bir yapıya bürünmesi ve kamu sektörünün ekonomik ve mali faaliyetlerde bulunması daha önceki dönemlerden farklı ve profesyonel yaklaşımları mali alanda gündeme getirmiştir (Yılmaz, 2004:18).

Ülkemizde de uluslararası alanda yaşanan bu gelişmelere paralel olarak bütçe sürecinde mali disiplinin sağlanması, stratejik önceliklerin belirlenmesi ve hizmetlerin verimli ve etkin bir şekilde sağlanması mali alandaki bir takım düzenlemelerle sağlanmaya çalışılmış ve bu kapsamda belediyelerde de 5393 sayılı Belediye Kanunu ile stratejik plan ve buna bağlı olarak ölçülebilir performans göstergeleri ile bütçe arasında ilişki kurulmuştur.

Sonuç itibariyle stratejik planlamanın bütçe sürecinin daha etkin olarak işlemesi açısından gerekli bir araç olduğunu vurgulamak ve yukarıda zikrettiğimiz karşılaşılan sorunları bütçe sürecinde geleneksel alışkanlıklardan bir kopuş sürecinin sancıları olarak değerlendirmek kanımızca daha doğrudur.

Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun bu noktada performans ölçüm sonuçları ile bütçe arasındaki ilişkiyi vurgulaması ve performans esaslı bütçe yaklaşımını benimsemesi belediyelerin bütçe süreci açısından son derece önemlidir. Böylece elde edilen performans bilgilerinden bütçe müzakerelerinde önemli ölçüde yararlanılacak ve bu bir sonraki yılın bütçe kaynaklarının dağılımını etkileyecektir (Yenice, 2006:64).

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda stratejik planın, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacağını ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe gireceğinin belirtilmesi (m.41/2). Bu sürecin yerel demokrasinin bir gereği olarak katılım ayağını güçlendirici bir unsur olarak göze çarpmaktadır.

#### **3.4.3.2. Belediye Bütçe Süreci**

Belediye bütçesi ile stratejik plan arasındaki ilişkiyi inceledikten sonra belediyenin bütçe sürecinin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda nasıl düzenlendiğine bakmakta yarar

vardır. Diğer yandan da bu konuda Belediye Meclis Çalışma Yönetmeliği<sup>34</sup> ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde<sup>35</sup> yer alan hükümler konunun detaylandırılması açısından önemlidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre belediyelerde bütçe süreci belediye başkanının bütçe hazırlıkları ile başlar. Belediye başkanı her yıl haziran ayının sonuna kadar stratejik plan ve performans programına uygun olarak gider bütçelerini hazırlamak üzere belediye birimlerine çağrı yapar (m.22). Söz konusu birimler gerekçeli bütçe yılı gider tekliflerini ve izleyen iki yılın gider tahminlerini ve ayrıntılı harcama programlarını hazırlayarak hizmet gerekçesi ile birlikte Temmuz ayının sonuna kadar mali hizmetler birimine verirler (m.23). Böylece mali hizmetler birimi, diğer birimlerden gelen gider tekliflerini birleştirip, gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gelir tahminlerini hazırlayarak, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda kurumun bütçe tasarısını oluşturur (m.24).

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre bu aşamadan sonra ise belediye başkanı tarafından hazırlanan bu bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunmaktadır. (m.62/1). Ancak belediye bütçesine ilişkin kararnamenin meclis gündemine alınmadan önce en az üç en fazla beş kişiden oluşacak olan “plan ve bütçe komisyonunda” görüşülmesi gerekmektedir (m.21/3). Plan ve bütçe komisyonun kendisine havale edilen işleri beş iş günü içinde tamamlaması gereği göz önünde tutulursa (m.24/3), bu süreye uyulmaması halinde meclis başkanı tarafından bütçe kararnamesi doğrudan meclis gündemine alınacaktır (m.24). Meclisin bu konuda toplantı süresi en çok yirmi gündür (20/3). Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer (m.62/2).

Şüphesiz 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili bir takım hükümlerine bütçe sürecinde riayet edilmelidir. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “meclis

---

<sup>34</sup> 09.10.2005 tarih ve 26961 sayılı Resmi Gazete

<sup>35</sup> 10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazete

kararlarının kesinleşmesi” başlıklı 23.maddesine göre, belediye başkanı meclis kararlarının yeniden görüşülmesini isteyebilir buna rağmen belediye meclisinin salt çoğunlukla ısrar edilen kararı sonucunda belediye başkanının on gün içinde idari yargıya başvuru hakkı vardır. Bununla birlikte kesinleşen meclis kararlarının en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idari amirine bildirim zorunlu olup, mülki idari amire hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilmektedir. Öte yandan daha önce değindiğimiz belediye meclisinin ihtisas komisyonlarına ilişkin düzenlemelerdeki yeniliklerde bütçe sürecinde dikkate alınması gereken konulardır.

Ek olarak değinmek gerekirse belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısının encümen ile birlikte İçişleri Bakanlığı’na sunulması İçişleri Bakanlığı’nın belediye bütçe tahminlerini konsolide ederek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirmesi amaçlıdır. Bu konuda bütçe tasarısının belediye meclisi tarafından kabulü esastır.

Nihayetinde 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre her yıl bütçesinin kesinhesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra nisan ayı içinde encümene sunulmakta ve kesinhesap, belediye meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanmaktadır. Kesinhesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde sürecinde de bütçeye ilişkin hükümler uygulanmaktadır (m.64). Ancak herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanmaktadır (m.66).

Görüldüğü üzere gerek bütçe, stratejik plan ve performans programı ilişkisi ile hesap verebilir, etkin, verimli, mali saydamlığı esas alan ve katılımcı bir belediyecilik anlayışı benimsenmiş, gerekse de bütçenin kabulüne ilişkin 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nda var olan idari vesayet uygulamaları (mahallin en büyük amirinin onay yetkisi) kaldırılmış ve belediye meclislerinin özerkliğini güçlendirici hükümler getirilmiştir.

### **3.5. Belediyelerin Denetimi**

Türk kamu yönetiminde denetim denilince, tüm kamu kuruluşlarının denetlenmesi anlaşılmaktadır. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türk denetim sistemi de her

geçen gün kendini revize etmekte ve değişen koşullara ayak uydurmaya çalışmaktadır. Denetim anlayışındaki değişmelerde bütün gelişmiş ülkelerde olduğu üzere mevzuatlar yoluyla Türk kamu yönetimine aktarılmaktadır.

Demokratik anlayışların bütün ülkelerde egemen bir düşünce olmaya başlaması ve kamu yönetimin hizmet sunduğu çevreye karşı sorumluluğu, kısacası hukuk devleti gereği denetim kavramı ön plana çıkmıştır. Şüphesiz bu konuda batının idari tarihsel süreci ve gelişen kamu bürokrasisi de konunun önemini artıran faktörler olmuştur.

Bu açıdan bakıldığında Türk Kamu Yönetiminin sorumluluğu gereği bazı denetim mekanizmalarının varlığı kaçınılmaz olmaktadır. Yasama ve yürütme organın denetimini içine alan siyasi denetim, hiyerarşik ve vesayet denetimini kapsayan idari denetimin yanında, yargı denetimi, baskı grupları ve kamu oyunun denetimi gibi çeşitli denetim yöntemleri kamu hizmetlerinin daha verimli hale getirilmesi amacıyla uygun olarak üzerlerine düşen görevi yasaların kendileri için belirlediği sınırlar dahilinde yapmaya çalışmaktadırlar.

Ancak Türk Kamu Yönetiminde yeniden yapılanmanın gereği geleneksel denetim anlayışında da bir değişim yaşanmakta ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde denetime ilişkin amaç ve yöntemlerde değişmektedir. Bu kapsamda belediyelerdeki denetimin bu doğrultuda getirilen düzenlemelerle çağdaş bir anlayışla ele alınması 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyelerdeki reform kapsamındaki en önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelerdeki denetimin amaçlarını 54.madde de şu şekilde sıralamıştır;

1. Faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak,
2. Çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını
  - a) Mevzuata,
  - b) Önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere,
  - c) Performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.

Bilindiği üzere klasik-geleneksel denetimin kamu denetimindeki görevi hukuka uygunluk denetimi olup, devletin gelir ve giderlerinin doğruluğunun kontrolünü yaparak, periyodik ve ayrıntılı bir şekilde kontrol ederek mali sorumluluğun gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktır (Kubalı, 1999:34). Ancak denetim sistemine ilişkin düzenlemelerin en önemli yasal dayanağını oluşturan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ilgili hükümleri de dikkate alındığında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yukarıda belirtilen ve denetim sisteminin amaçlarını belirleyen ifadeleri bu kapsamın ötesindedir.

Nitekim geleneksel yönetim düşüncesine göre denetim, her şeyin benimsenen plan, verilen emirler ve konulan ilkelere uygun biçimde gerçekleşip gerçekleşmediği ile ilgili iken (Eren, 2006:260), kamuda yeniden yapılanma çerçevesinde ilgili yasalardaki denetim, yol gösterici ve sonuca odaklı; kusurları düzeltici ve ekonomikliğin, verimliliğin ve etkinliğin esas alındığı bir denetimdir. Bu nedenle 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelerdeki denetimin kapsamını iç ve dış denetim olarak belirlemiş ve hukuka uygunluk denetiminin yanında mali ve performans denetimini de öngörmüştür (m.55/1).

Weberyen bürokrasi modelinin esas alındığı ve denetim alanında ise sıkı kuralların bulunduğu, cezalandırıcı, tek yönlü ve geçmişe dönük bir mevzuat denetiminin artık yerini yeni denetim modellerine bırakması ve bu anlayışın 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyeler açısından uygulama alanı bulması son derece önemlidir.

**Tablo 3. Geleneksel Denetim ve Yeni Denetim Anlayışı**

<b>Geleneksel Denetim (Kontrol-Teftiş) Anlayışı</b>	<b>Yeni Denetim Anlayışı</b>
Geçmişe odaklıdır	Geleceğe odaklıdır
Yanlışları tespit eder	Plan yapar
Suçlu arar	Yönlendirir, eğitici niteliktedir
Yargılar	Yardım eder
Cezalandırır	Rehberlik eder

**Kaynak:** Eren, (2006:261)

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyelerin iç ve dış denetiminde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nu esas alınacağını belirtmiştir (m.55/2).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun da ise iç ve dış denetimin tanımları şu şekildedir;

1. İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir (m.63/1).

2. Dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılan denetim olu harcama sonrası bir denetimdir (m.68/1).

Belediyelerde iç ve dış denetimin yanında 5393 sayılı Belediye Kanunu vesayet denetimini de belirtmiştir. Buna göre belediyenin mali işlemleri dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir (55/3). Vesayet denetimi bu yönüyle bir hukuka uygunluk denetimidir. Ancak çoğu zaman yerindelik denetimi de vesayet denetimi içinde de uygulanmıştır (Öner, 2006:189). Ancak yerindelik denetimi, kişi ya da makama, denetlenen konunun takdirinde geniş serbestlik tanıdığı için her zaman kötüye kullanılmaya açık bir araç niteliğindedir (Eryılmaz, 2007a:317).

Öner bu noktada, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yerindelik denetiminin kısmen de olsa yerel unsurlar, kent konseyine, mahallelilere ve hemşerilere devredildiğini geniş bir yorumla söylemiştir (2006:189). Bu yönüyle merkezi yönetimin daha önce özellikle belediyenin organları, personeli konusunda değindiğimiz vesayet yetkilerini 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'na göre daraltan veya kaldıran 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleri bu iddiayı destekler mahiyette örnekler olarak gösterilebilse de bunun tam manası ile gerçekleşmesinin önünde bir takım engeller olduğu da bir gerçektir.

### **3.6. Belediyelerin Diğer Kuruluşlarla İlişkileri**

#### **3.6.1. Belediyelerin Yurtiçi İlişkileri**

5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelerin yurtiçinde diğer kuruluşlarla ilişkilerini belirli sınırlar dahilinde düzenlemiş ve şarta bağlamıştır (m.75). Bu şartlardan birincisi, bir belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı bir anlaşmadır. Buna göre belediyeler

belediye meclisinin aldığı bir karar üzerine yapacağı bir anlaşma ile söz konusu ilişkilerin çerçevesini belirleyecektir. İkincisi ise, bu ilişkinin belediyelerin görev ve sorumluluk alanına giren bir konuda meydana gelmesi şartıdır. Bu şartla belediyelerin yerel konularda ilişkiler kurması amaçlanmıştır.

Bu bağlamda yurtiçi ilişkileri açısından belediyeler;

1. Mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir (m.75/a).

2. Mahalli idareler ile merkezi idareye ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynı ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir (m.75/b).

Nitekim bu amaçla her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri belediyelerin giderleri arasında gösterilmiştir (m.60/c).

3. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürsüz dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir (m.75/c).

5393 sayılı Belediye Kanunu dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürsüzlere yapılacak sosyal hizmet ve yardımları (m.60/i) belediyenin giderleri kapsamında değerlendirmiş belediye başkanını bu noktada görevlendirmiştir (m.38/n). Özürsüzlere yönelik hizmetler belediyenin görevleri arasında sayılarak özürsüzlülerin durumuna uygun yöntemlerin sunulması benimsenmiştir (m.14).

4. Kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir (m.75/d).

Bu konudaki yetkinin belediye meclisine ait olduğu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediye meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 18.maddesinde



belirtilmiş ancak burada “üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisi” ifadesi yer almıştır. Bu konuda iki ayrı sürenin varlığı bir kafa karışıklığı yaratmaktadır.

Ancak belirtilmelidir ki yukarıda maddeler halinde sayılan ve belediyelerin yurtiçi ilişkileri kapsamında bu ilişkilerin nasıl kurulacağı noktasında bir çerçeve çizen ve ilişkinin konusunu belirleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun bu hükümlerinin bir takım sınırları bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun belediyelerin yetki ve görevlerini belirlediği 14.maddesidir. Zira buradaki “hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir” ifadesi, işbirliği konusunda belediyelerin kendilerine düşen yükümlülüklerden kaçınması noktasında bir gerekçe oluşturmaktadır.

Diğer bir sınır ise 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75.maddesinin son fıkrasında yer almaktadır. Buna göre, kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamamaktadır.

Bu sınırlamaların yanında 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin yurtiçi ilişkileri bağlamında merkezin vesayet denetimine tabi olmadan doğrudan kamu kurum ve kuruluşlarıyla yazışma yapabileceğini belirtilmiş ve bu noktada A.Y.Y.Ö.Ş’ün hükümlerini gözetmiştir. Böylece 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nun belediyelerin doğrudan yazışmalarını kısıtlayıcı nitelikteki hükmü ortadan kaldırılmıştır.

### **3.6.2. Belediyelerin Yurtdışı İlişkileri**

1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nda belediyelerin yurt dışı ilişkileri açısından herhangi bir düzenleme bulunmamakta idi. Ancak uygulamada belediyelerin bir takım yurtdışı ilişkilerinin varlığı söz konusu idi. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ise bu konu da düzenleme yapılarak belediyelerin yurtdışı ilişkilerinin yasal dayanağını konusunda bir eksiklikte giderilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre belediyeler, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilmektedirler (m.74/1). Böylece ortak

faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilmekte veya kardeş kent ilişkisi kurabilmektedir (m.74/2).

Ancak bu kapsamda gerçekleştirilecek olan ilişkiler İçişleri Bakanlığının iznine tabidir ve yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir (m.74/son).

Şüphesiz buradaki vesayet denetimi yerel yönetimlerin dış ilişkilerini merkezi idarenin kontrolü altında gerçekleştirmesini amaç edinmiş olmakla beraber, belediye yönetimlerinin tüm enerjilerini yerel nitelikteki hizmetlere ayırmalarını sağlamaya yöneliktir (Öner; 2006:240).

Nitekim ülkemiz tarafından 01.02.2000 tarih ve 4517 sayılı Kanunla yürürlüğe giren Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Sözleşmesi'nde bu hususa değinilmiş ve yerel yönetimlerin sınır ötesi işbirliğini iç hukuk tarafından tanımlanan yetkiler çerçevesinde gerçekleştireceği belirtilmiştir (m.2/1).

### **3.7. Belediye Yönetimlerine Katılım Olanakları**

Belediyelerde yönetime katılma olanakları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun çeşitli uygulamaların öngörülmesiyle genişletilmiştir. Halkın belediye yönetimlerine katılımı noktasında aşağıdaki yeni düzenlemeler getirilmiştir.

*1. Hemşeri Hukuku:* Yeni düzenleme ile 5393 sayılı Belediye Kanunu 13.maddesinde, “herkes ikamet ettiği beldenin hemşerisidir.” demek suretiyle bireylerin doğduğu yeri değil yaşadığı yeri temel almıştır. Bu tanım kapsamında hemşeriler, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların ise insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.

Nitekim bu anlayışa göre belediyenin hemşerilere, hemşerilerinde belediyeye karşı bir takım sorumlulukları vardır. Hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapmak ve çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin

katılımını sağlayacak önlemler almak belediyelerin sorumluluklar arasında; belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle ise hemşerilerin sorumlulukları arasında sayılmıştır (m.3).

2. *Kent Konseyi:* Belediye yönetimlerine halkın katılımı güçlendirici bir diğer düzenleme ise 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kent konseylerinin oluşturulmasıdır. Kent konseyleri kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşur. Belediyeler bu konseylere destek sağlamakla yükümlüdür (m.76/2). Kent konseyi ile amaçlanan yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde bir takım ilkelerin hayata geçirilmesidir. Bu ilkeler 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda sırasıyla sayılmıştır:

- Kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi,
- Kentin hak ve hukukunun korunması,
- Sürdürülebilir kalkınma,
- Çevreye duyarlılık,
- Sosyal yardımlaşma ve dayanışma,
- Saydamlık,
- Hesap sorma ve hesap verme,
- Katılım ve yerinden yönetim

Bu ilkelerin hayata geçirilmesi noktasında ise yeni düzenleme Kent konseylerinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınacağını belirtmiştir.

3. *Gönüllü Katılım:* Belediyelerin yerel hizmetlerin görülmesini sağlaması amacıyla yürüttükleri bir takım hizmetlere ilişkin etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına imkan verilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 77.maddesi bu hizmetlerin sağlık, eğitim, spor, çevre,

sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerden müteşekkil olduğunu belirtmiştir.

Yukarıda belirtilen Hemşeri hukuku, Kent Konseyi ve Gönüllü Katılım uygulamalarının yanında Stratejik Planlama anlayışının getirilmesi ve İhtisas Komisyonlarının oluşturulması gibi hükümlerde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediye yönetimlerine ilişkin katılım ayağını güçlendiren bir takım düzenlemelerdir. Ancak daha öncede kapsamlı bir şekilde ele alındığı için burada ayrıntıları ile yer verilmemiştir.

Hemşeri hukuku, Kent Konseyi, Stratejik Plan ve Gönüllü Katılım gibi kavramlar bu kanun döneminde ilk kez mevzuatımızda yer almış belediye yönetimlerine halkın katılımı noktasında önemli araçlar olarak görülmüştür.

Şüphesiz tüm bu uygulamaların arkasında yönetim (governance) kavramı yatmaktadır. Yönetişim bu anlamda “farklı stratejileri kullanarak farklı problemlerle ilgili esnek politikalarda resmi ve resmi olmayan organlarla ilgili bir yönetim süreci” olarak karşımıza çıkmakta (Esen, 2008:87), belediye yönetimlerine katılım noktasında ise 5393 sayılı Belediye Kanunu ise bu ilke doğrultusunda yukarıda belirtilen düzenlemeleri yönetim hayatımıza dahil etmiş bulunmaktadır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de modern anlamda belediyeçilik Tanzimat ile başlamıştır. Özellikle Tanzimat’tan bu yana idari reform düşüncesi sürekli gündemde olmuştur. Ancak batılı tarzda belediyeler oluşturma girişimlerinin yüzeysel kaldığı da bir gerçektir. Bu dönemde idari meselelerin çok yönlü ve kökü tarihi, iktisadi ve sosyal sebeplere dayandığı gözden kaçırılmıştır.

Türk modernleşme tarihini içerisinde onun bir alt başlığı olarak değerlendireceğimiz Türk Belediyeçiliğinin gelişim sürecinin hakim tonu batı olmuştur. Bu hakim unsurun Osmanlı’dan günümüze kadar olan gelişmeleri etkilediği, yön verdiği, ve dönüştürdüğü de bir gerçektir. Özellikle Tanzimat döneminde böyle bir teşkilatlanmayı gerekli kılan iç ve dış koşullar dikkate alındığında bu olgu daha açık bir şekilde görülmektedir. Ancak batıdaki bu modern şehir görünümünün, Osmanlı şehirlerinde de uygulama alanı bulması sadece batılıların ve dönemin bürokratlarının bu yöndeki isteklerine de bağlanamaz. Bu dönemde toplumsal gelişmelerinde etkisiyle büyüyen şehirler eskisine göre ciddi sorunlarla da karşı karşıyadır. Dolayısıyla bu gelişme geleneksel formların üzerine inşa edilmiş bir yapıyı ortaya çıkarmakta ve tümüyle eski anlayışla zıtlaşan bir tutum sergilememektedir. Denilebilir ki, değişimin yönü batı olmuş ancak sorun ve ihtiyaçlara verilen cevaplar kendi iç dinamiklerimizin karmaşık çizgilerini yansıtmıştır.

Cumhuriyet’in ilk yıllarında ise değişen ihtiyaçlara cevap verebilmek adına belediyelerde yeniden yapılanma süreci kapsamında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir ve uzun yıllar Türkiye’nin belediyeçilik alanındaki temel kanunu olma sıfatıyla varlığını korumuştur.

Ancak özellikle 1970’li yılların sonunda yaşanan mali krizler nedeniyle tüm dünyada kamu yönetiminin yapısı ciddi anlamda sorgulanmaya başlamış ve bunun sonucunda 1990’lı yıllarda yeni liberalizmde etkisiyle özellikle gelişmiş ülkelerde devletin toplumdaki rolünün etkinlik ve verimliliği esas alacak bir şekilde tanımlanması söz konusu olmuştur. Bu anlayışa paralel olarak özel sektördeki başarılı uygulamaların kamu yönetimine adaptasyonu sürecine girilmiştir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırma çalışmalarından elde edilen başarılı sonuçlar ise gelişmekte olan ülkelerde de yeniden yapılanmayı bir zorunluluk haline getirmiştir.

Özetle Dünyadaki küreselleşme süreci yerelleşme politikalarını da hızlandırmış ve değiştirmiştir. Bu değişim ise yerel politikaların özüne yönelik bir değişim olmuştur.

Nitekim ülkemizde de 2000’li yıllarda kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çerçevesinde yaklaşık 75 yıl Türk belediyeçiliğine önemli katkılar sağlamış olan 1580 sayılı Belediye Kanunu yerini 5393 sayılı Belediye Kanunu’na bırakmıştır. Şüphesiz yeni bir kanun hazırlanması kendiliğinden bir gelişme olarak ortaya çıkmamıştır. Dış etkenlere bağlı olarak Avrupa Birliği Süreci temel bir etken olarak öne çıkmıştır. Bunun yanında küreselleşmenin etkileri de azımsanmayacak ölçüde olmuştur. İç faktörlere bağlı olarak ise belediyelerin halkın kendini temsil konusunda çıkarlarını en iyi koruyan makam olarak görülmesi reform yönünde toplumsal beklentileri artırmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen yenilikler de bu değişime etki eden ilkelere ve toplumsal beklentilere uygun olarak gerçekleştirilmiştir.

Yapılan düzenlemelerle belediyelerin kuruluş ve sınırlarına ilişkin olarak belediye kurulabilmesi için nüfus kriteri 2.000 ‘den 5.000’ çıkarılmış, coğrafi yakınlığın varlığı için birleşmelerde 2.500 metre sınırı günün yerleşim şartlarına göre 5.000 metreye çıkarılmış ve nüfusu 2.000’in altına düşmüş olan belediyelerin tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüştürülmesi öngörülmüştür. Belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması konusunda 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda yer almayan açık ifadeler getirilmiştir.

Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ise yapılan özel düzenlemelerle ayrılma yoluyla belde kurulabilmesi için belde nüfusunun 100.000’in altına düşmemesi ve yeni kurulacak beldenin nüfusunun 50.000’den az olmaması şartı aranmıştır.

Belediyelerin kuruluş aşamasında halka danışılması, konulan hükümlerle yasal zorunluluk haline getirilmiş, belediye sınırlarının kesinleşmesinde meclisinin görüşünün alınması benimsenmiştir. Böylece belediyelerin daha etkin bir şekilde hizmet verebilmesi yönündeki geçmiş uygulamalardan kaynaklanan sıkıntılar giderilmeye çalışılmıştır.

Belediyelerin yetki ve görevlerinin belirlenmesi açısından tadadi (liste usulü sayma) ilkesinden; yetki ve genel yetki ilkesine geçilmek suretiyle belediyeler kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer

görev ve hizmetleri de yapmak ve yaptırmakla yükümlü tutulmuştur. Belediyeler bu yönüyle sadece altyapıya ilişkin yetki ve görevleri olan bir kuruluş olmaktan çıkarılarak sağlık, sosyal yardım, kültür, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi geniş bir alanda yetkili ve görevli hale getirilmiştir. Ancak belediyelerin yetki ve imtiyazlarının arttırılması ile merkezi idarenin bu alanlara müdahalesinin engelleneceği de açıktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen değişikliklerin bir diğer ayağını ise yapısal değişiklikler çerçevesinde belediye organlarının düzenlenmesi oluşturmuştur. Belediye meclis üyelerinin sayısının daha etkin bir katılım amacıyla nüfus durumuna göre 9-55 arasında değişeceği belirtilmiş, belediye meclisinin feshine ilişkin olarak sınırlandırılmaya gidilmiş, belediyelerin karar alma fonksiyonunun daha etkin ve sağlıklı olarak işlemesine yardımcı olmak açısından komisyonlar oluşumu ve çalışmasına dair getirilen düzenlemelere yer verilmiş ve bu amaçla il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerin denetimini yapmak üzere denetim komisyonu kurulması gereği hükme bağlanmıştır.1580 sayılı yasanın öngördüğü belediye meclisinin yılda üç defa toplanma koşulu kaldırmış ve belediye meclisinin her ayın ilk haftasında, önceden kararlaştırılan günde toplanacağını belirtmek suretiyle meclislerin sık sık toplanması ve mahalli hizmetleri kendi içersinde müzakere edilmesinde fayda görülmüştür.

Ayrıca belediye meclisinin vereceği kararlarda salt çoğunluk esası benimsenmiş, mülki idare amirlerinin meclis kararları üzerinde önceden denetim yetkisine son verilmiştir. Böylece meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için mülki idare amirine gönderilmesi yeterli görülmüştür.

Belediye encümeni üyelerinin sayısı ile ilgili il belediyeleri ve nüfusu 100.000'i geçen belediyelerin yedi, bu nüfusun altında olan belediyelerin beş üyeden oluşması, belediye encümeni idari bir organ olarak düzenlenerek uzmanlık niteliğini daha da güçlendirilmesi, belediye başkanlarının atama yoluyla görevlendirilmesinin kapsamını son derece sınırlandırılması da belediye organlarına ilişkin dikkat çeken düzenlemeler olmuştur. Söz konusu düzenlemelerle daha katılımcı ve merkezi idarenin etkisinden uzak bir belediyecilik modeli önündeki engeller ortadan kaldırılmıştır.

Öte yandan belediyelerin örgütlenmesine ilişkin düzenlemeler kapsamında belediyelerde ihtiyaç dışında gereksiz birimlerin oluşturulmasının önüne geçilmeye çalışılmış ve dört temel birimin dışındaki birimlerin kurulmasında nüfus, coğrafi ve fiziksel yapı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikler ve gelişme potansiyeli gibi kriterler esas alınarak esnek örgütlenmenin temelleri atılmıştır.

İnsan kaynaklarına yönelik sorunların çözümü noktasında norm kadro esası getirilmiş ve belediyelerde sözleşmeli personel uygulaması ile personel seçiminde belediyelere yetkiler verilmiş ve başka kurum ve kuruluşlarda görev yapan personelin görevlendirilmesi suretiyle birim müdürleri ile üst düzey yönetici kadrolarına yönelik olarak nitelikli personel temininde yaşanan sıkıntılar giderilmeye çalışılmıştır. Başarılı personelin ödüllendirilmesinde ikramiye uygulaması ve personel giderlerinin belediye bütçesinin %30 ile sınırlandırılması da önemli yeni düzenlemeler olmuştur.

Şüphesiz yapılan bu düzenlemeler insan kaynaklarının ve örgütün başarısını artıracak yönde düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerle belediyelerde personel politikası sadece istihdam oluşturmaya dönük olmaktan çıkarılmış ve yeni bir anlayışla ele alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında gerçekleştirilen reformun bir diğer ayağını mali alana ilişkin düzenlemeler oluşturmuştur. Kamu yönetimi anlayışındaki değişim belediyeleri yeni mali yönetim ilkelerinin de etkisi altında bırakmış mali saydamlık, performans yönetimi, katılımcılık ve mali özerklik gibi kavramlar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yönetim anlayışımıza büyük ölçüde girmiştir.

Bu kapsamda 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yapılan düzenlemelerle belediye bütçesinin stratejik plan ve performans planına göre hazırlanması gerektiği vurgulanmış, performans esaslı ve çok yıllık bütçe benimsenmiştir. Mali disiplinin sağlanması, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerini gerçekleştirmeye dönük adımlar atılmıştır.

Ancak tüm bu düzenlemeler içinde belediyelerin gelir yapısına ilişkin genişletici hükümlerin yer almaması ve ilgili yasalarla bu sürecin desteklenmemesi yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması yönündeki Anayasal ilkenin hayata geçirilmesini sekteye uğratmaktadır.



Merkezi yönetimin idari vesayet anlayışından kaynaklanan ve özünde yerel yönetimlere duyulan güvensizlik ve yerel yönetimlerin israfçı birimler olarak görülmesi olarak beliren merkezi idarenin bu genel tutumunun değişmesi ve başta belediyelerin öz gelirleri olmak üzere diğer alanlarda atılacak adımların hızlandırılması, belediyelerin yasal olarak belirtilen alanlardaki hizmetlerinin daha hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlayacaktır.

Çalışma kapsamında ele alınan bir diğer konu alan belediyelerin denetimi noktasında geleneksel denetim anlayışındaki değişimin de 5393 sayılı Belediye Kanunu'na yansması önemli bir gelişme olarak değerlendirilmiştir.

Belediyelerdeki denetime ilişkin amaç ve yöntemlerin yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde değişime uğraması ve kamuda yeniden yapılanma çerçevesinde ilgili yasalardaki yol gösterici, sonuca odaklı, kusurları düzeltici ve ekonomikliğin, verimliliğin ve etkinliğin esas alındığı bir denetim anlayışının belediyelere yansıtılması hizmetlerdeki kaliteyi de artıracığı muhakkaktır.

Nitekim hukuka uygunluk denetiminin yanında mali ve performans denetimini de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer verilmiş olması bunun göstergesidir. Geleceğe odaklı bu denetim anlayışının uygulamadaki olumlu katkıları şimdiden belediyelerde görülmektedir.

Son olarak belediyelerde yönetime katılma olanaklarının 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun çeşitli düzenlemeleri ile genişletilmesi ile. Hemşeri hukuku, Kent Konseyi, Stratejik Plan ve Gönüllü Katılım gibi kavramların belediye yönetimlerine girmesi ve halkın katılımı noktasında önemli araçlar olarak görülmeye başlanması ile ülkemizdeki yerel demokrasinin niteliği eskisine nazaran ciddi bir ivme kazanmıştır.

Yukarıda belirtilen ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile gerçekleştirilen reformun sistematliğini ortaya koyan belediyelerin kuruluş ve görevleri, organları, mali yapısı, teşkilat yapısı ve personeli, denetimi, diğer kuruluşlarla ilişkileri ve katılım olanakları gibi alanlarda belediyelerde yaşanan değişim sürecini özetleyen bu düzenlemelere bakıldığında, 5393 sayılı Belediye Kanunu bağlamında gerçekleştirilen reform çalışmalarının arka planında yer alan çağdaş yönetim ilkeleri daha açık bir şekilde görülmektedir.

Şüphesiz belediye organlarının yeniden düzenlenmesi idareler arası yetki ve görev bölüşümünü de etkilemiş ve tartışılan bir konu olmuştur. Bu teorik çerçevede yapılan tartışmalar 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra da devam etmektedir. Ancak belirtmelidir ki küreselleşme sürecinde yerelin kendisi doğrudan bir aktör olarak ortaya çıktığı bir dünyada yaşanan gelişmelerin gerisinde kalmak çalışmamızın bir bölümünde değinilen Türk belediyeciliğinin gelişim süreci içerisinde de görüldüğü üzere daha ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmak demektir.

Sonuç olarak, Türk yönetim tarihinde reform olarak adlandırılabilir kanunların batılılaşma çabaları çerçevesinde zaman zaman batının zorlamasıyla ve batı kanunları taklit edilerek yapıldığı bilinen bir gerçek olmakla birlikte, günümüzde artık Türkiye, kendi bilim adamları, aydınları ve çeşitli sivil toplum kurumlarının katkısıyla kendi sosyal şartlarına uygun, dünyadaki temel gelişmeleri dikkate alarak ve halkın ihtiyaç ve beklentilerine uygun olarak reform niteliğinde düzenlemeleri uygulamaya koymaya başlamış ve bunun örneklerinden biri de 5393 sayılı Belediye Kanunu olmuştur.

Ancak gerek genel olarak kanuna ruhunu veren düşünce bağlamında gerekse de özelde incelendiği üzere belediyelerle ilgili getirilen yeni düzenlemeler bağlamında, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun uygulamaya konan hükümleri, Batı ülkelerinde uygulamaya konan Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı doğrultusunda yapılmıştır ki, şüphesiz bu da başka ülkelerin deneyimlerinden yararlanmanın gereğinin bir sonucu olmuştur.

## KAYNAKÇA

- AKGÜL, Arif (2003), “Kent Büyüklüğü ve Hizmetlerde Etkililik İlişkisi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 75, Sayı 438, Haziran, s.249-263.
- AKTEL, Mehmet ve Dilek Memişoğlu (2005), “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, Editörler: ÖZGÜR, H., ve M. Kösecik **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I:REFORM**, , Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Eylül, s.21-38.
- AL, Hamza (2002), **Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- ALTAN, Yakup ve Uysal Kerman (2007), “Kamu Personel Yönetiminde Performans Değerlemesi Uygulamaları ve Kamu Personeli Kanunu Taslağında Öngörülen Düzenlemeler Üzerine Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 12, Sayı 1, s.313-332.
- APAN, Ahmet (2006), “AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 78, Sayı 450, Mart, s.29-41.
- ARIKBOĞA, Erbay (2007a), “Dünyada Kamu Yönetimi Değişirken Türkiye’de Ne Oluyor?”, **Çerçeve**, Cilt 14, Sayı 44, Ekim, s.112-116.
- ARIKBOĞA, Erbay (2007b), “Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu”, **Kayfor 2007**, 18-20 Ekim, Kocaeli.
- ARIKBOĞA, Erbay (2008), “Belediyelerin Yeniden Düzenlenmesi: Gerekli mi Geç mi Kalındı?”, <http://yenisafak.com.tr/Yorum/?t=10.03.2008&i=103758>, 20.04.2008.
- ATILGAN, Meral (2005), “İnsan Kaynakları Yönetiminde Eğitim ve Bir İnceleme: Kaymakam Adaylarının Eğitimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 77, Sayı 448, Eylül, s.130-149.

- AYTAÇ, Fetih (2005), “Anayasa Mahkemesi Kararı Vesilesiyle Belediye Kanununda Yapılması Uygun Olabilecek Bazı Düzeltmeler”, **Belediye Dergisi**, Cilt 12, Sayı 6, Haziran, s.5-15.
- AZAKLI, Sedat ve Hüseyin Özgür (2005), “Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen”, Editörler: ÖZGÜR, H., ve M. Kösecik **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I:REFORM**, , Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Eylül, s.296-319.
- BİLGİN, K.Ufuk ve Nihat AYTÜRK (2003), “Türkiye’de Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 75, Sayı 438, Mart, s.157-180.
- BOSTANOĞLU, Özer (1990), “Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 2, Haziran, s.74-93.
- CANMAN, Doğan (2000), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara.
- COŞKUN, Recai (2008), “Küreselleşme ve Yerel Yönetimler İçin İmaları”, **Yerel Siyaset**, Okutan Yayıncılık, Ocak, s.69-75.
- ÇALIŞKAN, Abdülkerim ve İsa Sağbaş (2005), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış”, Editörler: ÖZGÜR, H., ve M. Kösecik **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I:REFORM**, , Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Eylül, s.321-346.
- ÇELİK, Behiç (1995), “Türk Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi”, **Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran, s.588-597.
- ÇUKURÇAYIR, Arif (2002), “Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 74, Sayı 437, Aralık, s.157-167.
- ÇUKURÇAYIR, Arif (2008), “Türkiye’de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi”, **Yerel Siyaset**, Okutan Yayıncılık, Ocak, s.15-36.
- DİNÇER, Ömer ve Cevdet Yılmaz (2003), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C Başbakanlık, Ekim, Ankara.

- DÖNMEZ, Mustafa (1995), “Türkiye’de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 67, Sayı 406, Mart, s.165-173.
- EKEN Musa ve Lütfi ŞEN (2004), “Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması”, **Yerel Yönetimler Kongresi**, Bildiriler Kitabı, Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Yayını, 3-4 Aralık, Çanakkale.
- EKEN Musa ve Lütfi Şen (2005), “Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler”, Editörler: ÖZGÜR, H., ve M. Kösecik **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I:REFORM**, , Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Eylül, s.109-128
- ESEN, Adem (2008), “Kent Yönetimlerinde Katılım”, **Yerel Siyaset**, Okutan Yayıncılık, Ocak, s.87-90.
- ERCAN, Hülya (2002), “Türkiye’de Sivil Toplum Tartışmaları Üzerine”, **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 26, Sayı 1, Mayıs, s.69-79
- EREN, Hüseyin (1994), “Yönetimde Merkeziyetçilik, Adem-i Merkeziyetçilik ve Özerklik-Denetim”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 67, Sayı:403, Haziran, s.145-150.
- EREN, Veysel (2006), “Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, **Öneri Dergisi**, Cilt 7, Sayı 25, Ocak, s.255-267.
- ERSOY, Neşet (2003), “Anadolu’da Sivil Toplum Örgütlenmesinin Tarihsel Gelişimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 75, Sayı 438, Mart, s.129-157.
- ERYILMAZ, Bilal (1995), “Yerel Yönetim Sendromu”, **Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran, s.340-346.
- ERYILMAZ, Bilal (2002), **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Basım Yayın Dağıtım, Mart, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2006), **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, 2.Baskı, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2007a), **Kamu Yönetimi**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş Yeni Baskı, Erkam Matbaası, İstanbul.

- ERYILMAZ, Bilal (2007b), “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi”, **Dönüşüm Sürecindeki Türkiye**, Editörler: Davut Dursun, Burhanettin Duran ve Hamza Al, Alfa Yayınları, İstanbul, s.526-545.
- ERYILMAZ, Muhsin (2005a), “5272 Sayılı Belediye Kanunu ve 1580 Sayılı Belediye Kanununda Yer Alan “Belediye Meclisi” ile İlgili Düzenlemelerin Karşılaştırılması (I)”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 10, Sayı 1, Ocak, s.3-14.
- ERYILMAZ, Muhsin (2005b), “5272 Sayılı Belediye Kanunu ve 1580 Sayılı Belediye Kanununda Yer Alan “Belediye Meclisi” ile İlgili Düzenlemelerin Karşılaştırılması (II)”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 10, Sayı 2, Şubat, s.20-29.
- EŞ, Mecit (1998), **Maliye Tarihi Ders Notları**, Eser Ofset, Trabzon.
- GÖNENÇ, Levent (2001), “Meşruiyet Kavramı ve Anayasaların Meşruiyeti Problemi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 50, Sayı 1, s.”131-152.
- GÖYMEN, Korel (1997), **Türkiye’de Kent Yönetimi**, 1.Baskı, Boyut Kitapları, İstanbul.
- GÖYMEN, Korel (1999), “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 4, Aralık, s.67-83.
- GÖZEL, Kadir Akın (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Nedir?”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 75, Sayı 438, Mart, s.195-209.
- GÖZLER, Kemal (2002), **Anayasa Hukukuna Giriş**, 2.Baskı, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa.
- GÜLÖKSÜZ, Yiğit ve İlhan Tekeli (1990); “1973-1980 Dönemi ve 1980 Sonrası Belediyeciliği”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl**, IULA-EMME, Ankara.
- GÜNAYDIN, Osman (2003), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 75, Sayı 440, Eylül, s.127-148.

- GÜNEŞ, Yaşar (2004), “Yerel Yönetim Organlarının Görevden Uzaklaştırılması”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 76, Sayı 443, Haziran, s.159-175.
- GÜNER, Ayşe (2005), “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme” **Türkiye’de Yeniden Yapılanma 20. Türkiye Mali Sempozyumu**, 23-27 Mayıs, Pamukkale.
- GÜNGÖR, Hayrettin (2005a), “5393 ve 5216 sayılı Kanunlara Göre Belediye Encümeni Toplantı ve Kararları”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 10, Sayı 10, Ekim, s.3-10.
- GÜNGÖR, Hayrettin (2005b), “Belediye Meclis İhtisas ve Denetim Komisyonunun Oluşturulması ve Çalışması”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 10, Sayı 11, Kasım, s.9-15.
- HEPER, Metin (1974), **Bürokratik Yönetim Geleneği**, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara.
- HONDU, Selçuk (1990), “Belediye Meclislerinin Feshi, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Sebepleri, Sonuçları ve Yargılama Usulleri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 62, Sayı 387, Haziran, s.101-150.
- HONDU, Selçuk (1992), “Belediyenin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 64, Sayı 395, Haziran, s.19-28.
- KALABALIK, Halil (2005), **Avrupa Birliği Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- KARADAĞ, Arif (2003), “Osmanlıdan Günümüze Türk Kentinin Değişen Kimliği”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 75, Sayı 442, Aralık, s.147-162.
- KAPLAN, Ersin (2007), “Yerel Yönetimler Maliyesi ve Bütçe Süreci”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 79, Sayı 454, Mart, s.157-178.
- KAPLAN, Gürsel (2005), “5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu İle 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclis Kararları Üzerinde Denetim”, **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, Sayı 6, Eylül, s.269-310.

- KAR, Bülent (2008), “Beldelerin Kapatılması”, **Yerel Siyaset**, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=915>, 28.03.2008
- KAZICI, Ziya (2006), **Osmanlı’da Yerel Yönetim**, Bilge Yayıncılık, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen (2000), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4.Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.
- KIZILCIK, Recep (2002), “Liberal Batı Demokrasilerinde Yerel Yönetimler: Ortak Eğilimler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 74, Sayı 437, Aralık, s.105-132.
- KÖSE, Ömer (2004), “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecinde Yükselişi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 52, Ocak-Mart, s.3-42.
- KÖSECİK, Muhammet ve Hüseyin Özgür (2005), “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, Editörler: ÖZGÜR, H., ve M. Kösecik **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I:REFORM**, , Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Eylül, s.1-20.
- KÖSEOĞLU, Özer (2005a), **Belediyelerde Performans Yönetimine Geçiş: Arka Plan ve Sorunlar**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- KÖSEOĞLU, Özer (2005b), “Belediyelerde Performans Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 77, Sayı 447, Haziran, s.211-235.
- KUBALI, Derya (1999); “Performans Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 1, Mart, s.31-62.
- MACHIEVELLİ, Niccolo (1994), **Hükümdar**, (Çev; S. Bağdatlı), Sosyal Yayınlar, İstanbul.
- MAHMUTOĞLU, Abdülkadir (2004), “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeleri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 76, Sayı 445, Aralık, s.219-236.



- MAHMUTOĞLU, Abdülkadir (2006), “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 78, Sayı 452, Eylül, s.29-52.
- ODABAŞ, Hasan (2007), 5393 Sayılı Belediye Kanunu Kapsamında Sözleşmeli Personel İstihdamı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara <http://www.butce.org/dokumanlar/5393sozlesmeli.pdf>, 15.02.2008
- ORTAYLI, İlber (1973), “Türk Belediyesinin Denetim Yetkisinin Tarihi Gelişimi ve Günümüzdeki Durumu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 4, Aralık, s.14-24.
- ORTAYLI, İlber (1985), **Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul.
- ORTAYLI, İlber (2000), **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- ÖKMEN, Mustafa (2008), “Demokratik Yerinden Yönetim, Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler” Sayı 27, **Yerel Siyaset**, s.21-25.
- ÖNER, Şerif (2006), **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- ÖZBİLGİN, Erol (2003), **Bütün Yönleriyle Osmanlı**, İz Yayıncılık, İstanbul.
- ÖZER, Akif (2004), “Yerel Kamu Yönetimi – Demokrasi İlişkisi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 52, Ocak-Mart, s.135-166.
- ÖZER, Akif (2005a), “Kamu Yönetiminin Geleceğine Dair Düşünceler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 57, Nisan-Haziran, s.55-80.
- ÖZER, Akif (2005b), “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 59, Ekim-Aralık, s.3-46.
- ÖZER, Akif (2006), “Gelişmiş Ülkeler ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 78, Sayı 452, Eylül, s.1-27.

- ÖZDEMİR, Ali Rıza (2005), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış”, Editörler: ÖZGÜR, H., ve M. Kösecik **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I:REFORM**, , Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Eylül, s.347-367
- ÖZGÜR, Hüseyin (2008), “Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları”, **Yerel Siyaset**, Okutan Yayıncılık, Ocak, s.125-166.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (2002), “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 74, Sayı 437, Aralık, s.27-38.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (2005), “Kamu Sektöründe Performans Ölçümünün Amaçları ve Yöneticilerin Konumu”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 77, Sayı 449, Aralık, s.75-91.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal ve Bayram Coşkun (2000), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 426, Mart, s.145-161
- PUSTU, Yusuf (2005), “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 57, Nisan-Haziran, s.121-134.
- SALİHOĞLU, Enver (2002), “Belediye Başkanları Cep Rehberi”, [http://www.icisleri.gov.tr/\\_Icisleri/Web/Gozlem2.aspx?sayfaNo=172](http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/Web/Gozlem2.aspx?sayfaNo=172), 10.01.2008
- SİVEREKLİ, Esra (2001), “Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 73, Sayı 431, Haziran, s.121-133.
- SİVEREKLİ DEMİRCAN, Esra (2007), “Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı 29, Temmuz-Aralık, s.135-159.
- ŞAHİN, Köksal (2005), “Eski Türklerde Merkezi İdare”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 77, Sayı 445, Eylül, s.149-164.

- ŞANLI, Taylan (2005), “Avrupa Birliği Yolunda Geçmişten Günümüze Belediye Personel Sistemi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 77, Sayı 449, Aralık, s.161-168.
- SUNAY, Cengiz (2008), “Türkiye’de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi”, **Yerel Siyaset**, Okutan Yayıncılık, Ocak, s.32-67.
- TABAKOĞLU, Ahmet (1998), “Tımar ve Vakıf Sistemleri”, **Türk İktisat Tarihi**, 4.baskı, Dergah Yayınları, İstanbul, s.202-207.
- TAMER, Mustafa (2005a), “Belediyelerde Stratejik Planlamada Son Durum”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, , Sayı 696, Türkiye Belediyeler Birliği, Temmuz-Ağustos, s.28-31.
- TAMER, Mustafa (2005b), “Yeni Belediye Kanunu’nda Stratejik Planlama ve Performans Planlaması”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 698, Türkiye Belediyeler Birliği, Kasım-Aralık, s.17-23.
- TEKELİ, İlhan (1983), “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 16, Sayı 2, Haziran, s.7-21.
- TOPAL, Kadir A (2001), “Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 73, Sayı 431, Haziran, s.55-74.
- TOPRAK, Halil (2005), “Belediye Başkanlarının Özlük ve Sosyal Hakları”, **Belediye Dergisi**, Cilt 12, Sayı 9, Eylül, s.5-21.
- TOPRAK, Zerrin (2001), **Yerel Yönetimler**, 5. Baskı, İzmir.
- TORAMAN, Ömer (2002), “Osmanlı Taşra İdaresi: Klasik Dönem”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 74, Sayı 437, Aralık, s. 191-200.
- TUZCUOĞLU, Ferruh (2003), **Metropolitan Yönetim**, Sakarya Kitapevi, Sakarya.
- UÇAR, Ahmet (2004), “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi İle Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine İnceleme”, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, s.97-107.
- ULUSOY, Ahmet ve Tekin Akdemir (2004), **Mahalli İdareler Maliyesi**, Seçkin Yayınları, Ankara.

- ÜÇER, Mehmet (2004), “Belediye Başkanının Organlık Sifatını Kaybetmesinde Yargı Yolu ile Denetim”, **Türk idare Dergisi**, Yıl 76, Sayı 443, Haziran, s.177-206.
- VURAL, Tarık (2004), “Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 76, Sayı 444, Eylül, s.179-193.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir (2001), “Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 73, Sayı 432, Eylül, s.1-32.
- YENİCE, Ebru (2006), “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 61, Nisan-Haziran, s.57-68.
- YILDIRIM, Selahattin (1994), **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, IIULA-EMME Yayını, İstanbul.
- YILMAZ, H.Hakan (2004), “Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin, Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 55, Ekim-Aralık, s.3-40.
- YÜCEL, Selahattin (2005), “Belediye Başkanlarının Hak ve Yetkileri (II)”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 10, Sayı 2, Şubat, s.23-35.

## **ÖZGEÇMİŞ**

Fuat YÖRÜKOĞLU 1984 yılında İstanbul'da doğdu. 2002 yılında Beşiktaş Atatürk Anadolu Lisesi'nden mezun oldu. Aynı yıl girdiği Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden 2006 yılında mezun olan YÖRÜKOĞLU, hala 2006 yılında giriş yaptığı Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı'nda yüksek lisans öğrenimini sürdürmekte ve 2006 yılından beri İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı Sağlık ve Hıfzıssıhha Müdürlüğü İhale Birim Sorumlusu olarak çalışmaktadır.