

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye’de Belediyeler

Hüsamettin İNAÇ*
Feyzullah ÜNAL*

Özet: Yerel yönetimler, tarihi süreç içerisinde sanayileşmiş batılı ülkeler tarafından sürekli olarak geliştirilmesi ve özerk kılınması gereken halka en yakın kuruluşlar olarak görülmüşlerdir. Bunun en önemli göstergelerinden birisi de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olarak gösterilebilir. Türkiye’nin bazı maddelerine çekince koyarak imzalamış olduğu bu sözleşme, batılı anlamda köklü bir yerel yönetim geleneğinden yoksun olan ülkemizin yerel yönetimlerini hangi doğrultuda bir gelişime tabi tutması gerektiği konusunda rehber teşkil etmektedir. Türk yerel yönetimleri içerisinde önemli bir yer işgal eden belediyelerin yapısal ve işlevsel olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uygunluğu ve alınması gereken tedbirlerin ortaya konulması büyük önem taşımaktadır. Bu makalede, Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili son dönemde yapılan yasal değişikliklerde dikkate alınarak belediyeler açısından Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın uygulanma düzeyi ve yapılması gerekenler irdelenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Yerel Yönetimler, Belediye, Özerklik.

European Charter Of Local Self-Government And Municipalities in Turkey

Abstract: During the history, the local governments have been seen as foundations by the industrialized western countries which should be developed continuously. These local governments have also been seen as the closest foundations to the people. One of the most important signs of this is European Charter of Local self-government. This charter which Turkey signed with reservations on some of its articles offers a guidance for our country lacking the custom of a fundamental local government in a western sense on the subject concerning the direction which Turkey should require for the development of local governments. The accordance of municipalities, which occupy an important place within Turkish governments, with the European charter of Local Self-government structurally and functionally and displaying precautions which should be taken is very important. Taking the legal alterations made recently into account, the level of application of European Charter of Local Self-government and things should be done are explored in this article.

Keywords: European Charter of Local Self-government, Local Governments, Municipality, Autonomy

GİRİŞ

Dünyada son yıllarda her alanda yaşanan hızlı değişim, ülkemizin siyasi, ekonomik ve sosyal hayatını etkilediği gibi idari yapımızı da etkilemektedir.

* Yrd.Doç.Dr., Dumlupınar Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi

* Arş. Grv., Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Sanayileşmiş batı ülkelerinde ortaya çıkan çağdaş ve demokratik değerler, Avrupa ile bütünleşme çabasında olan ülkemizi yakından ilgilendirmektedir. Bu değerlere sahip çıkma bütünleşme için zorunlu olduğu kadar, ülkemizin demokratik gelişmesi için de bir zorunluluk teşkil etmektedir.

Avrupa ülkelerinde halkın yönetime katılmasını sağlayan, halka en yakın birimler olan yerel yönetimler, geliştirilmesi ve daha özerk kılınması gereken kuruluşlar olarak görülmektedir. Bu yüzden ortaya çıkardıkları ilkeler bu kuruluşları yönetimin temel taşı yapmayı amaçlayan ilkeler olmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da, temelde yerel yönetimleri özerk kılmayı amaçlayan ülkemizin de imzaladığı bir sözleşme olarak, yerel yönetimlerimizi doğrudan ilgilendirmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Belediyelerimiz açısından ne derece uygulandığının tespit edilmesi ve yapılması gereken yasal değişikliklerin ortaya konulması son derece önem arz etmektedir.

Ülkemizde, yerel yönetimler içinde işlevsel açıdan en önemli birimler olan belediyelerin gelişmesi için özerk yapıya kavuşturulması son derece önemlidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bu açıdan ülkemiz belediyeleri için bir fırsat olarak görünmektedir. Bu çalışmamızda, öncelikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının İçeriği ve düzenlediği konular ortaya konularak, Şart karşısında Türkiye'nin nasıl bir tutum takındığı belirlenecektir. Daha sonra, belediyelerin Türk Yerel Yönetim Sistemindeki mevcut konumu ortaya konularak, Özerklik Şartının Türkiye'de belediye yönetiminde uygulanma düzeyi tespit edilerek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum açısından yapılması gerekenler ortaya konulmaya çalışılacaktır.

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NIN İÇERİĞİ VE TÜRKİYE'NİN TUTUMU

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Ortaya Çıkış Süreci

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının hazırlanmasına yönelik olarak yapılan çalışmalara Avrupa Konseyi bünyesinde 1980'li yılların ilk yarısında başlanmıştır. Konu bir çok defa, gerek Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansında, gerekse 1988 yılından itibaren Bölge ve Yerel Uzmanlar Komitesi (CDRL) adını alan Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi (CDRM) ile Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (PLRE)'nda görüşülmüştür. Bu görüşmelerin sonunda hazırlanan nihai taslak, 8-10 Kasım 1984 tarihlerinde Roma'da yapılan Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı gündeminin birinci sırasında yer almıştır. Bu konferanstaki görüşmelerin

sonunda şart sözleşme olarak 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzasına açılmıştır. (Yeter, 1996: 3)

Konferanstaki görüşmeler esnasında, Türkiye, o tarihlerdeki durumun gerektirdiği bazı yasal belirsizlikler nedeniyle şartın gücünün “tavsiye kararı” niteliğinde olmasının yerinde olacağını düşünmüş ve Türk delegasyonu konferansta o yönde vaziyet almıştır. Ancak, şartın “sözleşme” şeklinde yürürlüğe girmesini destekleyen Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin çoğunluğu teşkil etmesiyle, şart sözleşme olarak imzaya açılmıştır. Şart’ın 15’ inci maddesine göre, yürürlüğe girmesi için en az 4 üye ülke tarafından onaylanması yeterli görülmüş ve bu sayıda ülkenin onaylaması üzerine şart 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir. (Pıtırılı, 1989: 61)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın İçeriği

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi, diğer uluslararası sözleşme metinlerinde olduğu gibi bir giriş bölümü ile başlamaktadır. Giriş bölümünde, şartı yürürlüğe koyarken üye ülkelerin yerel yönetimler konusunda besledikleri niyet ve ulaşmak istedikleri amaçlar belirtilmektedir. Şartın giriş bölümünde özet olarak; Avrupa Konseyi üyesi devletler arasında ortak mirasları olan düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik daha büyük bir birliğe erişmek hedeflenmektedir. (Pıtırılı, 1989:62)

Şart’ın giriş bölümünde, Avrupa Konseyi amacının gerçekleştirilmesinin yolları olarak;

- _ Avrupa Konseyi bünyesinde idari alanda anlaşmalar yapılmasına,
- _ Yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu düşünerek, vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyi üyesi devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelere biri olduğunu düşünmeye,
- _ Bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna, gerçek yetkilerle donatılmış yerel mekanların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlamasına bağlı olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca giriş bölümünde; Değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin, demokratik ilkelere ve idarede yerinden yönetime dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağı, bunun içinde demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına, sorumluluklara ve bu sorumlulukların kullanılmasındaki imkan ve yöntemler bakımından geniş bir kaynağa ve geniş bir özerkliğe sahip yerel yönetimlerin varlığını gerektirdiğine işaret edilmektedir.

Şart 3 ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun yer alması gereken anayasal ve yasal zeminden söz edilmekte, böyle bir zemin için merkezi yönetimin rolünün azaltılması ve bu bağlamda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimin en az seviyeye indirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin yetki ve görev alanındaki ölçütler belirtilerek verilen görevin önemiyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gerektiği belirtilmektedir. (Aydemir, 2000:45) İkinci bölümde, muhtelif hükümler başlığı altında, Şart'ı onaylayan ülkelerin yükümlülükleri, şartın kapsayacağı makamlar ve her akit tarafın şartın hükümlerine uygunluk sağlamak amacıyla mevzuatında yaptığı değişiklik ve aldığı önlemler konusunda Avrupa Konseyi'ne bilgi vermesi zorunluluğunu içermektedir. Üçüncü bölümde ise, şartın yürürlüğe girmesi ve uygulanması ile ilgili kurallar yer almaktadır.

Şartın 1. maddesi, 2. bölümde yer alan 12. maddeye atıfta bulunarak tarafların bu maddede belirtilen şekil ve ölçüde kendilerini bağlı kabul edeceklerini belirtmektedir. 12. madde ise, her akit tarafın, şartın 1. bölümünde bulunan paragraflardan en az 10 tanesini aşağıdakilerin arasından seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edeceğini belirtmektedir. Bu madde ve paragraf şunlardır:

Madde 2,
Madde 3, paragraf 1 ve 2,
Madde 4, paragraf 1, 2 ve 4,
Madde 5,
Madde 7, paragraf 1,
Madde 8, paragraf 2,
Madde 9, paragraf 1, 2 ve 3,
Madde 10, paragraf 1,
Madde 11.

Sözleşmeye taraf olan her devlet bu paragraf hükümlerinden seçtiği paragrafları Avrupa Konseyi Genel Sekreterine bildirecek, henüz kabul etmemiş olduğu her hangi bir paragrafı veya paragraflarla kendini bağlı addedeceğini daha sonraki herhangi bir tarihte bildirebilecektir.

Şart'ın ana konularını oluşturan 1. Bölümde, özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı (madde 2), özerk yerel yönetim kavramı (madde 3 / 1, 2), özerk yerel yönetimin kapsamı (madde 4 / 1, 2, 3, 4, 5, 6), yerel yönetim sınırlarının korunması (madde 5), Yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar (madde 6 / 1, 2), Yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları (madde 7 / 1, 2, 3), Yerel makamların faaliyetlerinin İdari denetimi (Madde 8 / 1, 2, 3) Yerel

makamların mali kaynakları (madde 9 / 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8), Yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı (madde 10 / 1, 2, 3), özerk yerel yönetimlerin yasal korunması (madde 11) düzenlenmiştir. Bu maddelerin içeriğine konumuz içinde yeri geldikçe değinilecektir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye'nin Tutumu

Türkiye, şartı imzalamadan önce anayasası ve yerel yönetimlerini düzenleyen yasalar arasında temelde çelişkili noktalar olup olmadığını ve mevzuat ile şart arasında bir çelişkinin ortaya çıkıp çıkmadığını ortaya koymaya çalışmıştır. İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy Kanunları üzerindeki teknik çalışmalarda izlenimler Şart'la milli mevzuat arasında çelişkili noktalar bulunmayacağı ihtimalini doğurmuş ve şart 21 Kasım 1988 tarihinde sözleşme olarak Türkiye'nin Avrupa Konseyi Nezdindeki Daimi Temsilcisi tarafından Türkiye adına imzalanmıştır. (Pıtırılı, 1989:61) Daha sonra, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye tarafından, 3727 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun'la (R.G. 21 Mayıs 1991, No: 20877) onaylanmıştır. Onaylama sırasında yasada belirtilen çekincelere yer verilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, daha sonrada, 3727 Sayılı Yasanın 1. maddesinde öngörüldüğü biçimde, bir Bakanlar Kurulu Kararı ile (Karar Sayısı: 92/3398) 06.08.1992 tarihinde yeniden onaylanmıştır. (Keleş, 1995:17)

Türkiye, Şart'ın 12. maddesinin 1. fıkrası uyarınca aşağıdaki madde ve paragrafları kabul etmiştir. (Resmi Gazete, 21 Mayıs 1991, Sayı:20877) Bu madde ve paragraflar :

2. Madde,
3. Maddenin 1. ve 2. paragrafları,
4. Maddenin 1., 2., 3., 4. ve 5. paragrafları,
5. Madde
6. Maddenin 2. paragrafı
7. Maddenin 1. ve 2. paragrafları,
8. Maddenin 1. ve 2. paragrafları,
9. Maddenin 1., 2. ve 3. paragrafları,
10. Maddenin 1. paragrafıdır.

Kabul edilen bu maddelerin bazı paragrafları zorunlu olmadığı halde ülkemiz tarafından kabul edilerek onaylanmıştır. 4. maddenin 3. paragrafında "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır." hükmü ile 5. paragrafında "Yerel

makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır” hükmünü içeren paragraflar bunlardan ikisidir. Yine, 6. maddenin “Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikte eleman istihdamına imkan verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.” hükmünü içeren 2. paragrafı isteğe bağlı olarak onaylanmıştır.

Zorunlu olmadığı halde ülkemiz tarafından onaylanan diğer paragraflar ise, 7. maddenin 2. paragrafında yer alan “görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır.” hükmü ile 8. maddenin 1. paragrafında “Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda veya yöntemlerle gerçekleştirilebilir.” hükmüne yer veren paragraflardır.

Türkiye'nin çekince koyduğu madde ve paragraflar ise sırasıyla şu şekildedir: (Yeter, 1996:10-11)

Yerel makamları doğrudan ilgilendirilen planlama ve karar süreçlerinde kendilerine danışılması (Madde 4, Paragraf 6)

Yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerin kendilerince belirlenmesi (Madde 6, Paragraf 1),

Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin kanun ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi(Madde 7, Paragraf 3),

Vesayet denetimine ancak,vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi (Madde 8, Paragraf 3)

Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında hizmet maliyetlerindeki artışların mümkün olduğunca hesaba katılması (Madde 9, Paragraf 4)

Yeniden dağıtılacak mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, yerel yönetimlere önceden danışılması (Madde 9, Paragraf 6)

Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini mümkün olduğu ölçüde ortadan kaldırmaması (Madde 9, Paragraf 7)

Yerel yönetimlerin haklarını savunabilmeleri için uluslararası yerel yönetim birimleriyle işbirliği yapabilmeleri, uluslararası birliklere katılabilmeleri (Madde 10, Paragraf 2 ve 3),

Yerel yönetimlerin iç hukukta kendilerine tanınmış olan yetkileri serbestçe savunabilmek için yargı yoluna başvurabilmeleri (madde 11), Türkiye'nin çekince koyduğu madde ve paragraflardır. Ancak, şartın onaylanmasının uygun bulunduğuna dair kanun maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu kararıyla bütün çekincelerin kaldırılması mümkündür. (Yeter, 1996:12)

BELEDİYELERİN TÜRK YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDEKİ KONUMU

Yerel yönetimler, yönetim yapısı içinde vatandaşa en yakın olan, en alt düzeydeki idari birimlerdir. "Mahalli idare deyimi ile genel olarak, belli edilmiş sınırları olan bölgesel birimle, hukuki bir kişilik, kurumsal bir yapı, genel ve özel statülerle konulmuş yetki, görevler ve bir derecede mali ve diğer otonomi anlatılmak istenir." (Hill, 1974:23) Yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurunu meydana getiren birimlerdir. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile de oldukça yakından ilişkilidir. Yerel yönetimler demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerin yürütülmesinde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır. (Eryılmaz, 2000:121) Bunun yanında yerel yönetimler, tarihi süreç içerisinde özgürlük, eşitlik, temsil, katılma gibi değerleri yaşatma kurumları olmuşlardır. (Görmez, 2000:81) Yerel yönetimlerin bu önemi bugünde artarak devam etmektedir.

Ülkemizde yerel yönetimler, 1982 Anayasasınının 127. maddesinde "Mahalli İdareler; İl, Belediye veya Köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." şeklinde tanımlanmıştır. 1982 Anayasası'nda belirtildiği gibi Türkiye'de yerel yönetimler, yerel halkın mahalli müşterek yani ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmakta ve il özel idareleri, belediyeler ve köy idareleri olmak üzere üç yerel yönetim biriminden oluşmaktadır.

Yerel yönetim birimleri içinde belediyeler, yerel ihtiyaçların karşılanmasında önemli işlevler yürütmekte ve Türk yerel yönetim

sisteminde ağırlıklı bir yer işgal etmektedir. Tanzimat sonrasında yönetim anlayışımıza dahil olan belediye yönetimlerinin, Batılı anlamda bir yerel yönetim birimi niteliğine tam olarak kavuştuğunu söylemek güçtür. Ancak, yaşanan tarihi süreç içinde önemli mesafelerin alındığı yadsınmaz bir gerçektir. (Öner, 1997:211) Özellikle son dönemde yapılan yasal düzenlemelerle belediyeler yapısal ve işlevsel bir dönüşüm yaşamaktadır.

Belediyelerin Organları

Türkiye’de iki çeşit belediye bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, tamamıyla 5393 Sayılı Belediye Kanunu’ (3.7.2005 Tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu)’ na göre kurulan ve faaliyet gösteren belediyeler; ikincisi ise yalnızca büyük kentlerde faaliyet gösteren ve farklı bir statüye sahip olan Büyükşehir belediyeleridir. Biz bu çalışmamızda kolaylık sağlaması açısından, birinci gruptaki belediyeleri incelemeye çalışacağız. Ancak, yeri geldikçe Büyükşehir belediyeleri de çalışmamızın kapsamı içinde değerlendirilecektir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’na göre belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Belediye yönetiminin üç organı bulunmaktadır. Bunlar, doğrudan belediye sınırları içindeki halk tarafından seçilen belediye başkanı ve belediye meclisi ile belediye hizmet birimlerinin baş yöneticileri ve belediye meclisi tarafından seçilen üyelerden oluşan belediye encümenidir. (Ulusoy ve Akdemir, 2001:42) Belediye başkanı belediyenin yürütme organı, belediye meclisi ve belediye encümeni ise karar organlarıdır.

Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve temsilcisi aynı zamanda yürütme organıdır.(Derdiman, 2005:53) Belediye başkanı, halk tarafından çoğunluk usulü ile beş yıl için seçilmektedir.Belediye başkanları, 1963 yılına kadar belediye meclisleri tarafından seçilirken, 1963 yılından itibaren tek dereceli olarak halk tarafından seçilmeye başlanmıştır.(Tortop, 1999:108)

Ülkemizde belediye başkanları seçimle göreve gelirken, bazı durumlarda Bakanlar Kurulunca saptanacak belediyelerin başkanlarının, atama ile iş başına gelmesi yolu açık tutulmuştur. Eski 1580 Sayılı Belediye Kanunu’nun 94. Maddesinde “İcra vekilleri heyetince görülecek lüzum üzerine tespit edilecek bazı beldelerden vilayet merkezi olanların belediye reisleri mensup oldukları vilayet valileri tarafından nasb olunur ve Ankara’da reislik Dahiliye Vekaletinin inhası ve Reisi Cumhuriyet tasdiğiyle vali ve kaymakamların uhdesine de tevdi olunabilir” hükmü yer almaktaydı. (Aytaç,

1991:713) Bu düzenleme, Anayasaya aykırılık teşkil etmemiştir. Çünkü 1982 Anayasası mahalli idarelerin tanımını yaparken “karar organları” seçimle oluşturulan ibaresini kullanmaktadır. Dolayısıyla yürütme organı olan belediye başkanının seçim dışında atama ile de göreve getirilebilmesi yolu açık tutulmaktaydı. 5393 Sayılı Belediye Kanunu, belediye başkanının, ilgili kanunda yani 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’da gösterilen esas ve usullere göre seçileceğini hüküm altına almıştır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 46. maddesi, belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılincaya kadar, belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılmasına izin vermektedir. Ancak Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.

Belediye başkanının, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyeyi stratejik plâna 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, meclise ve encümene başkanlık etmek, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, meclis ve encümen kararlarını uygulamak, bütçeyi uygulamak, belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek gibi birçok görev ve yetkisi bulunmaktadır.

Belediye Meclisi

Belediyenin karar organı olan belediye meclisi, Belediye Kanunu’nun 17. Maddesi uyarınca 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’da gösterilen esas ve usullere göre belde halkı tarafından nispi temsil esasına göre beş yılda bir seçilen üyelerden oluşmaktadır. Belediye meclisi, “belediye tüzel kişiliğinin bir tür parlamentosu, dolayısıyla genel karar organıdır.” (Nadaroğlu, 1984:219) Belediye meclisinin, bütçenin, kesin hesabın, belediyenin çalışma programının görüşülüp karara bağlanması, imar planlarının onaylanması, belediyenin menkul, gayrimenkul mallarının kullanılmasına ilişkin kararlarının verilmesi gibi önemli görevleri bulunmaktadır.

Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediye yönetiminin ikinci derecede karar ve danışma organıdır.(Eryılmaz,2000:142) Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde ise, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden, oluşmaktadır. Belediye encümenine daire baş amirlerinin üye olarak katılması 1982 Anayasasının 127. Maddesinde yerel yönetimler için, “Karar organları seçimle oluşturulan” ibaresine aykırılık teşkil etmektedir. Belediye encümeni, belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçeyi incelemek, kamulaştırma kararı vermek, belediyelere verilen görevlerin yapılmasını sağlamak için belediye emirleri çıkarmak, bu emirlere ve yasalara uymayanlar için verilecek belediye cezalarını takdir etmek gibi görevleri yerine getirmektedir.

Belediyelerin Mali Yapısı

Belediyelere verilen görevlerin etkin şekilde yerine getirilmesi bunların mali açıdan güçlü olmasıyla yakından ilgilidir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimlere “görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmü yer almaktadır. Ancak, bugün için belediyelerin yeterli mali imkanlara sahip olduğunu söylemek güçtür.

Belediyelerin Gelirleri

Belediyelerin gelir kaynakları, belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, belediyelerin öz gelirleri ve belediyelere yapılan devlet yardımları olmak üzere üç grupta toplanabilir. Belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri toplamından belirli miktarda bir pay verilmektedir. Bu payın bir kısmı belediyelere nüfuslarına göre dağıtılmakta, bir kısmı belediyeler fonuna aktarılmakta, geri kalan bölümü ise, mahalli idareler fonuna yatırılmaktadır. Söz konusu fonların yönetimi merkezi idare kuruluşlarına aittir. Bu fonlardan belirli esaslara göre, belediyelere yardım yapılmaktadır. (Eryılmaz,2000:144)

Belediyelerin öz gelirleri, vergiler, harçlar ve harcamalara katılma paylarından oluşmaktadır. Belediyeler, ilan ve reklam, eğlence, haberleşme, elektrik ve havagazı tüketim, yangın sigortası, emlak vergisi, çevre temizlik vergisi gibi vergileri toplama yetkisine sahiptir. Harçlar ise, tatil günlerinde çalışma ruhsatı, işgal, kaynak suları, tellallık, hayvan kesimi muayene ve denetimi, ölçü ve tartı aletleri muayene, iş yeri açma izni harcı gibi

harçlardır. Ayrıca belediyeler, yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma paylarını da tahsil etmeye yetkilidir. (Keleş, 2000:325-334)

Devletin belediyelere yardımı ise, çeşitli başkanlıkların bütçelerinden belediyelere yaptığı genel amaçlı ve özel amaçlı yardımlardan oluşmaktadır. (Keleş, 2000:336-337)) Belediyelerin gelirlerinin önemli bölümü genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve devlet yardımlarından oluşmaktadır. Belediyelerin öz gelirleri, gelir kaynakları içerisinde oldukça düşük oranlarda kalmaktadır. Özellikle küçük belediyelerin birçoğunun gelir kaynaklarının yetersizliği nedeniyle personel ücretlerini bile ödeyemedikleri bilinmektedir.

Belediyelerin Giderleri

Belediyelerin giderleri; üstlendiği görevleri yerine getirmek üzere yaptığı giderlerle, bu amaçla görev yapan teşkilatlarına ve personeline yaptığı ödemelerden oluşmaktadır. (Ulusoy ve Akdemir, 2001:168) Belediye giderleri belediye halkının hizmet taleplerinin artmasıyla birlikte sürekli olarak artmakta ve belediye gelirleri, bu giderleri karşılamada oldukça yetersiz kalmaktadır.

Belediye Bütçesi

Belediye bütçesi, belediyenin gelir ve gider tahminlerini gösteren ve belediye gelirlerinin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir belediye meclis kararıdır. (Tortop,1999:114; Eryılmaz,2000:146) Belediyenin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini göstermekte, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin vermektedir. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludurlar.

Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce belediye encümenine sunulmakta ve İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide etmekte ve Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirmektedir. Belediye Encümeni, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunmaktadır. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul etmektedir. Ancak, meclis bütçe denkleğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girmektedir.

Belediyelerin Merkezi İdare İle İlişkileri

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler hem anayasa hem de çeşitli kanuni düzenlemeler ile belirlenmektedir. 1982 Anayasasının 123. maddesi “İdare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” dedikten sonra 127. Madde’de “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.” ve “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” şeklinde bir düzenlemeye gitmiştir. Anayasaya göre belediyelerin merkezi idare ile olan ilişkilerinde vesayet denetimi önemli bir yere sahip bulunmaktadır.

İdari İlişkiler

Yerel özekliğin yerel organların merkezle olan ilişkileri ve halkla olan ilişkileri olmak üzere iki yönü bulunmaktadır. Yerel birimlerin bu ilişkilerinde merkezi yönetimden tamamen bağımsız olmaları beklenemez. Önemli olan yerel birimlerin yerel hizmetleri ve kendi işlerini,merkezi yönetimin baskısı olmadan kendi organları, mali kaynakları ve imkanlarıyla görebilmeleridir. Bunun içinde geniş bir özerklikten yararlanmaları, seçilmiş bir organ olarak halkı temsil edebilmeleri, karar alma ve uygulama imkanlarına sahip olmaları gerekmektedir.(Yalçındağ,1992:3)

Merkezi idare ile belediyeler arasındaki idari ilişkilerde “İdarenin bütünlüğü ilkesi” gereği merkezi idarenin vesayet denetimi yetkisi bulunmaktadır. Vesayet denetimi “yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki, başka bir idari kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesidir.” (Gözübüyük, 1989:230) Vesayet denetimi, merkezi idare tarafından belediyelerin organları ve işlemleri üzerinde yapılmaktadır. Bu denetim yapılırken, hukukilik denetiminin dışına çıkılarak yerindelik denetiminin yapılması, vesayet denetiminin yapısına ters düşmektedir.

Bütün ülkelerde merkezi idare tarafından uygulanan yönetsel gözetim ve denetim, Türkiye’de uzun yıllar yerel yönetimleri, dolayısıyla belediyeleri, merkezi yönetime bağlı kalmalarını sağlamak yönündeki bir anlayış çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Oysa bu denetim yetkisi; öğretici, yol gösterici, geliştirici ve danışmanlık niteliğinde, daha çağdaş ve yapıcı bir şekilde ele alınıp uygulanmaya aktarılması durumunda, yerel demokratik değerlerin korunması ve yerel hizmetlerin yerindelik ilkesine uygun gerçekleşmesi sağlanabilecektir. (Öner, 1997:223)

Son yasal değişiklikler yapılmaya kadar yerel yönetim birimleri içinde, merkezi yönetimin gözetim ve denetim yetkilerinin en çok kullanıldığı birim, İl Özel İdarelerinden sonra belediyeler olmuştur. Bütçe, kesin hesap, bütçede değişiklik, aktarmalar, ödünç alma ve verme işlemleri, hizmet ücret tarifeleri vb. ilişkin belediye meclisi kararlarının kesinlik kazanması, en büyük mülki amirin onayına bağlı tutulmuştur. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler üzerindeki bu ağır vesayet denetimi kaldırılmıştır. 5393 Sayılı Kanun, belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için kesinleşmesini ve kesinleşme tarihinden itibaren en geç yedi gün içerisinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesini yeterli görmektedir. Mülki idare amiri kendisine gönderilen meclis kararlarına karşı ancak idari yargıda dava açabilecektir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetleneceğini öngörmüştür. Böylece İçişleri Bakanlığı da vesayet denetimine yetkili kılınmıştır. Bunun yanında belediyenin eylem ve işlemleri üzerinde mülkiye müfettişlerinin, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulunun, Mahalli idareler Kontrolörlerinin denetleme yetkisi devam etmektedir. Belediye başkanının görevden alınması ve belediye meclisinin feshedilmesine Danıştay tarafından karar verilirken, hakkında soruşturma açılan belediye başkanı İçişleri Başkanı tarafından görevinden uzaklaştırılabilmektedir. (Keleş, 2000:355-358)

Mali İlişkiler

Yerel yönetimlerin özerkliğinin en önemli şartlarından birisi, yeterli mali kaynaklara sahip olmasıdır. Mali açıdan merkezi yönetime bağımlı bir yerel yönetimin özerkliğinden söz edilemez. Dolayısıyla yerel yönetim birimlerinin yerel yönetim hizmetlerini yerine getirebilecek nitelikte ve sürekli gelir kaynaklarına sahip bulunması gerekmektedir.(Görmez, 1995:330) Belediyelerin, görevlerini etkin ve verimli şekilde yerine getirmelerine imkan sağlayacak mali imkandan yoksun bulunmaları en önemli sorunlarının başında gelmektedir. Gerek 1961 Anayasası'nda, gerekse 1982 Anayasası'nda "Mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" ifadesi yer almakla birlikte, günümüzde belediyeler yeterli mali yapıya kavuşturulamamıştır.

Hükümetler, genellikle, belediye yönetimlerinin kendi siyasi partilerinde olduğu zaman, kaynak ve yetki bakımından güçlendirici bir politika yürütmekte, aksi durumlarda ise, daraltıcı ve idari vesayet denetimini "siyasi" gayeler için kullanıcı bir tavır sergilemektedirler. (Eryılmaz, 1997:25)

Ülke kaynaklarının merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki bölüşümü, ülkeler arasında, çeşitli farklılıklar taşımaktadır. Özellikle Federal Yönetim Sistemine sahip olan ülkelerde, yerel yönetimler mali açıdan daha çok özerkliğe ve aynı zamanda belirli sınırlar için de vergi koyabilme yetkisine sahip bulunmaktadırlar. (Öner, 1997:218) Ülkemizde ise yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını oluşturmak için vergi koyma yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla, belediyelerin, yerel hizmetleri nitelik ve nicelik olarak sürekli artma eğilimindeyken, bu hizmetleri karşılayacak mali kaynaklarını artırma imkan ve yetkisi bulunmamaktadır. Bugün itibariyle belediyelerimizin büyük bir çoğunluğu, personel giderlerini bile karşılamaktan yoksun, borçlarını ödeyemez bir durumdadır ve devletten yardım almaya çalışmaktadır.

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NIN TÜRKİYE'DE BELEDİYE YÖNETİMİNDE UYGULANMA DÜZEYİ

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalayarak onaylayan Türkiye, Şart'ın bazı madde ve paragraflarına çekince koymuştur. Şart'ın kapsadığı ilke ve konuların, yerel yönetimlerimiz içinde işlevsel açıdan en önemli birim olan belediyelerde hangi alanlarda uygulama alanı bulduğu ve şarta uygunluk açısından hangi düzenlemelerin yapılması gerektiği önem arz etmektedir. Belediyelerimizin daha demokratik bir yapıya kavuşturulması, bu evrensel ilkelerin hayata geçirilmesi ile kolaylaşacaktır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Yerel Özerklik ve Belediyenin Yönetim Yapısı

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organlarıyla dışarıdan hiçbir müdahale olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliği kazandırmaktadır. Yerel özerklik ve yerel demokrasi işte bu özelliklerin bir sonucu olarak ortaya çıkan kavramlardır. Yerel özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organlarıyla görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir. (Keleş, 2000:49) Yerel özerklik, yerel yönetimleri, kendi temel kurallarını koyma, kendi faaliyetlerini istediği şekilde yürütebilme, merkezi yönetimin yerel işlere karışmasını önleyebilme, kendi yerel kaynaklarını oluşturabilme ve yerel halkın refah ve mutluluğuna katkıda bulunabilmek gibi alanlarda yetkilendirmeyi ve güçlendirmeyi amaçlamaktadır.(Yıldırım, 1993: 149)

Türkiye tarafından zorunlu olarak kabul edilen Şart'ın üçüncü maddesinin 1. paragrafına göre yerel özerklik; "Kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde,

yerel otoritelerin, kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda kamu işlerinin önemli bir bölümünü düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanını” ifade etmektedir. İkinci paragrafta ise “bu hakkın, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan karar organları (meclis veya kurul) tarafından kullanılacağı” ifade edilmektedir.

1982 Anayasasının 127. Maddesine göre, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşturulacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla, belediye encümeninin oluşumunu düzenleyen 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 33. maddesi ve Büyükşehir belediye encümeninin oluşumunu düzenleyen 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 16. maddesi hem Anayasaya, hem de Şart’ın 3. maddesinin 2. paragrafına aykırılık teşkil etmektedir. Bu maddeler değiştirilerek encümenlerin sadece seçilmiş üyelerden oluşturulması gerekmektedir.

Türkiye tarafından çekince konulan Şartın 6. Maddesi 1. Paragrafına göre, “Yasa ile düzenlenmiş daha genel hükümlere hanel getirmemek şartıyla yerel otoriteler, kendi iç idari örgütlenmelerini yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.” Yerel yönetimlerimiz, kanunların belirlediği sınırlar içinde olmak şartıyla yönetsel yapılarını oluşturmaktadırlar. (Zengin,1994:199) 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 48. maddesine göre, belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro sistemine 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 olmaktadır. Kanunun bu düzenlemesine dayalı olarak her belediye kendi ihtiyaçlarına ve yapısına uygun olarak farklı biçimde örgütlenmiştir

Zorunlu olmadığı halde Türkiye tarafından onaylanan Şart’ın 7. maddesinin 2. paragrafı, seçilmiş temsilcilerin sosyal ve mali haklarıyla ilgilidir. Buna göre “yerel seçilmiş temsilcilerin görevlerini yerine getirirken yapacakları masraflar tazmin edilecek, ayrıca kaybı, ödeneği ve sosyal sigorta primleri ödenecektir.” Ülkemizde belediye başkanlarına ödenek verilmekte ve sosyal güvenlik hakkı sağlanmaktadır. Bunun yanında belediyelerde belediye meclisi üyelerine huzur hakkı verilmektedir. Ancak, belediye meclis üyelerinin sosyal güvencesi yoktur. (Yeter, 1996:9) Yapılacak yasal değişiklik ile belediye meclis üyelerinin de Şart’a uygun olarak sosyal güvenceye kavuşturulması sağlanmalıdır.

Yine zorunlu olmadığı halde Türkiye tarafından kabul edilen Şart'ın 4. Maddesinin 3.Paragrafı önemli bir ilke olan subsidiarite ilkesini içermektedir. Buna göre “kamu hizmetleri genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan birimlerce yerine getirilecektir.” Böylece, her hizmetin merkezden planlanması, finansmanı ve yürütülmesi önlenecek hizmette etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve sürat sağlanacaktır. Bu ilke, ülkemizde ilk defa Başbakanlık tarafından yayımlanan 28 Ocak 1992 tarihli genelgede yer almıştır. Bunun ön adımı olarak da aynı genelge ile yurtda, il ve ilçe meclisleri oluşturulmuştur. Ancak genelgeyle oluşturulan kurullar istişari niteliğe sahip bulunmaktadır. Subsidiarite ilkesi, içerik olarak daha sonra, Yerel Yönetimlerin Yetki ve Görev Esasları Hakkındaki Çerçeve Kanun Tasarısı ile Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli İdareler Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da yer almıştır. (Yeter,1996:7-8) Subsidiarite ilkesi halen Anayasamızda yer almamakla birlikte Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde yer almıştır. Buna göre, hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenecektir ve belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacaktır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Belediyenin Mali yapısı

Yerel Yönetimlerin özerkliğinin sağlanmasında sadece karar alma yetkisine sahip özerk organlarının bulunması yeterli değildir. Yerel yönetimlerin aynı zamanda yeterli gelir kaynaklarına ve bu gelir kaynaklarının oranlarını ve miktarlarını saptama yetkilerinin de bulunması gerekmektedir. (Tortop, 1993:3) Türkiye'de belediyeler önemli mali sorunlarla karşı karşıya bulunmaktadır. Görevlerinin sürekli artmasına rağmen, gelirlerinde aynı oranda bir artışın gerçekleşmemesi belediyeleri önemli oranda mali sıkıntıya sokmaktadır.

Şart'ın 9. maddesi “Yerel Makamların Mali Kaynakları” başlığını taşımaktadır ve sekiz paragraftan oluşmaktadır. Türkiye, paragrafların ilk üçünü zorunlu olarak imzalamıştır. İlk paragrafta göre, yerel yönetimlere serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacak, diğer paragrafta göre ise yerel yönetimlere sağlanan mali kaynaklar, yasalarla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacak ve bu kaynakların belli bir bölümü yasal sınırlar içinde oranlarını kendilerinin belirleyeceği yerel vergi ve harçlardan oluşacaktır. (Yeter, 1996:9)

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde “Mahalli idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” hükmü yer almaktadır. Ancak, uygulamada bunun pek gerçekleşmediği görülmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin öz gelirlerini sahip oldukları yetkileri çerçevesinde serbestçe harcayabilmeleri mümkün görünmemektedir. Belediyelerin harcamaları,

Sayıştay, Maliye Müfettişleri, Mülkiye Müfettişleri ve çeşitli kuruluşlarca denetlenmektedir. Belediyelerin öz gelirleri ise, her zaman, devlet vergi gelirlerinden aldıkları paylardan az olmuştur. Belediyelerin yerel vergi ve harçları belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Yapılacak yasal düzenleme ile belediyelere yerel vergi ve harçları belirleme yetkisinin tanınması gerekmektedir.

Şartın 9. Maddesinin 4. fıkrasına göre, gelir kaynaklarının dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların izlenebilmesine imkan verecek ölçüde çeşitliliğe ve esnekliğe sahip kılınmalıdır. 5., 6. ve 7. firkaları ise, güçsüz yerel yönetimlerin korunmasını, gelir kaynaklarının yerel birimler arasında dengeli bir şekilde dağıtılmasını, bu amaçla dengeleme önlemleri alınmasını, devletçe yapılan pay ve benzeri yardımların dağıtılmasında yerel yönetimlerin görüşlerinin alınmasını ve devletçe belli projelere bağlı olarak yardımlar yapılması durumunda, bunun yerel yönetimlerin temel özgürlükleri için bir kısıtlama oluşturulmamasını sağlamak amacıyla Şart'a konmuştur. Son fıkrada ise, yerel yönetimlerin, yasaların belirtildiği çerçevede içinde iç sermaye piyasalarından ödünç para alabilmelerine imkan vermektedir. (Keleş, 1995:15-16) Türkiye bu paragraflardan 4., 6. ve 7. Paragraflara çekince koymuştur.

Yerel yönetimlerin mali karar ve hareket serbestisinin genişletilmesinin en önemli koşulu, yerel yönetimlerin, yerel harcamaları yerinde, etkili ve verimli bir şekilde, milli plan ve programlara, politika ve hedeflere uygunluk içerisinde yapacağı konusunda güven duyulmasıdır. (Kalabalık, 2005:499) Ülkemizde öncelikle bu güvenin oluşması sağlanarak, yerel yönetimlerin kendi kaynakları ile amaçlarını gerçekleştirebilme fırsatına kavuşması sağlanmalıdır. Kendi yerel kurum ve kuruluşlarına güven duymayan ve bunlar arasında siyasi nedenlerle mali dengesizlikler oluşturan bir merkezi yapılanmanın ülkemizde halen mevcut olduğu söylenebilir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Belediye Birlikleri

Günümüz toplumlarında insanlar çoğu kez bir belediyenin sınırları içinde otururken, diğer bir belediyenin sınırları içinde çalışmakta, belki de diğer bir belediyenin sınırları içinde alışveriş yapmakta yada kültürel etkinliğe katılmaktadır. Günümüz insanının hareketliliği ve hayat tarzı bir belediyenin sınırlarını aşan sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Bununla birlikte hava ve su kirliliği, salgın hastalıklar gibi sorunlar bir beldenin sınırlarında durmamakta, bir belediye sınırları içinden geçen yol, yine bir belediye sınırları içinde kalan ekonomik ilişkiler, yöredeki diğer belediyeler içinde sorun oluşturabilmekte ve onları da etkilemektedir. (Ünlü, 1993:4)

Sınırlı bir alanda görev yapan yerel yönetim birimleri için, sınır tanımayan hava, su kirliliği gibi çevre sorunlarının çözümleri, kentsel hizmetler ve gelişmelerin getirdiği yeni görev ve sorumluluklar zorlayıcı bir noktaya ulaşmıştır. Yerel yönetimlerin ortaya çıkan yeni gereksinimleri mevcut yapıları içinde karşılayamadıkları, literatürde benzer şekillerde belirlenmektedir.(Barlow,1991:9; Bennett,1993:7; Sharpe,1995:11; Sheldrake,1992:17) Bu durumda yerel yönetimlerin kendi aralarında işbirliğine gitmeleri ve birlik oluşturmaları gereksinimi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır.

Türkiye, Şart'ın "Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı" başlığını taşıyan 10. Maddesinin 1. Paragrafını zorunlu madde olarak onaylamış, 2. ve 3. paragrafına ise çekince koymuştur. 1. Paragrafta "Yerel yönetimler, görevlerini yerine getirirken, ortak menfaatlerini ilgilendiren konularda, diğer yerel yönetimlerle kanun sınırları içinde birlik kurma hakkına sahiptirler" hükmü yer almaktadır. 1982 Anayasasının 127. maddesi şarta uygun olarak "Mahalli idarelerin belirli bir kamu hizmetinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları... kanunla düzenlenir" şeklinde bir hüküm içermektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin kurdukları birlikler, parasal kaynak, araç - gereç, personel yetersizlikleri yönetsel güçlükler, birlik alanının hizmet gerekleriyle uyumsuzluğu, siyasal çıkar çatışmaları, gibi etmenlere bağlı olarak başarısız olmaktadır. (Gönül,1977:186-187) Ancak bu olumsuzlukların ortadan kaldırılması ile bazı ortak yerel hizmetlerin yürütülmesinde birlikler yararlı olabilecektir.

Anayasal ve yasal düzenlemelerle ülkemizde belediyelerin birlik kurması mümkündür. Ancak, Anayasanın 127.maddesinde yer alan "Bakanlar Kurulu İzni"şartı bir an önce kaldırılmalıdır. (Zengin, 1994:203) 2. ve 3. Paragraflarda yer olan "Yerel yönetimlerin kendi çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla, bir birliğe ve uluslararası kuruluşu katılma hakkı her ülkede tanınmalıdır. Yerel yönetimler, yasalarda öngörülen sınırlar içinde, diğer ülkelerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabilirler" hükümlerine çekince konulmuştur. Ancak yerel yönetimlerin, yabancı yerel yönetimleriyle kardeş şehir ilişkilerine girmeleri ve uluslar arası birliklere üye olabilmeleri konuları, 1173 Sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkındaki Kanun ve 3335 Sayılı Uluslararası Nitelikte Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun gereğince yürütülmektedir.(Yeter, 1996:11)

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesi ile belediye meclisine, diğer yerel yönetimlerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek, yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt

dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına karar vermek yetkisi verilmiştir. Yine 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 74. maddesine göre belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilmektedir. Belediye, bu teşekkül, organizasyon ve yabancı yerel yönetimlerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilmekte veya kardeş kent ilişkisi kurabilmektedir. Yapılacak bu faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunlu olmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Belediyenin Denetimi

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. Maddesi, yerel yönetimler üzerindeki idari denetimin (vesayet) niteliği, kapsamı ve uygulanma yöntemi ile ilgilidir. Türkiye'nin üçüncü paragrafına çekince koyduğu madde şu şekildedir: (Keleş, 1995:14)

“Yerel yönetimlere yönetsel denetim, ancak, anayasa ve yasalarda belirtilen durumlarda ve yöntemlerle uygulanabilir.

Yönetsel denetim, yasalara ve anayasa ilkelerine uygunluğun sağlanmasından başka amaç güdemez. Bununla birlikte, üst düzeyde bulunan yönetim basamakları, yerel yönetimleri, kendilerine verdikleri görevlerle ilgili olarak yerindelik denetimine tabi tutabilirler.

Yönetsel denetim, bu denetimle korunması amaçlanan yararın önemiyle orantılı olmalıdır.”

Özerklik şartı prensip olarak, idari vesayeti, hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırmıştır. Sadece merkezi idare kuruluşlarına ait olup da, yerel yönetim birimlerine yaptırılan hizmetler açısından yerindelik denetimi yapılabilecektir. Vesayet yetkisi daha öncede ifade edildiği gibi ülkemiz yasalarında hayli çoğunlukta yer almaktaydı. Belediye meclisinin bir çok kararı, belediye bütçesi, mülki idari amirinin onayı ile yürürlüğe girmekteydi. Bir belediyede 13. derecedeki bir memur kadrosunun 12. derece ile değiştirilmesi için Bakanlar Kurulunun kararına ihtiyaç duyulmaktaydı.(Yeter, 1996:6) 5393 Sayılı Belediye Kanunu bu vesayet denetimlerini kaldırdığı gibi belediyelerde denetimin iç ve dış denetim şeklinde yapılacağını, denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacağını hüküm altına almıştır. Bu vesayet hükümlerinin büyük bir bölümünün mevzuatımızdan çıkarılması hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum açısından hem de yerel yönetimimizin daha özerk bir yapıya kavuşması açısından son derece olumlu gelişmeler olmuştur.

Türkiye'nin Şart'ın 8. maddesinin 3. fıkrasına koyduğu çekinceyi kaldırması gerekmektedir. Zira, Belediye Kanununda, belediyelerin denetiminin amacı, belediye faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır. Dolayısıyla yeni düzenleme ile denetimin rehberlik yapma amacı ön plana çıkarılmakta, insan odaklı denetim anlayışı temel alınmaktadır. Denetim anlayışında ortaya çıkan bu olumlu yenilik karşısında hala çekincenin sürdürülmesi anlamsızdır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Belediyenin Yargısal Korunması

Şartın yerel özerklikle ilgili önemli bir maddesi de 11. maddesidir. Bu madde de ise “Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması” düzenlenmiştir. Maddeye göre “Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa ve ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.” (Akın, 1997:122) Ancak bu madde Türkiye tarafından çekince konularak onaylanmamıştır.

Türkiye tarafından çekince konulup, onaylanmamasına rağmen bu madde uygulanmaktadır. Nitekim yerel yönetimler, merkezi idarenin kararları aleyhine Danıştay ve idare mahkemelerine başvurabilmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin başvurusu üzerine Danıştay , 3194 sayılı imar Yasası'nın 9. maddesine 3394 sayılı yasa ile eklenen fıkranın (imar planı yapma ve uygulama yetkisini Başbakanın emriyle Bayındırlık ve İskan Bakanına veren hüküm) Anayasasının 6, 112 ve 127. maddelerine aykırı olduğu kanısıyla Anayasa Mahkemesine iptal davası açmış ve söz konusu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.(Yeter, 1996:11) Türkiye'nin, 1982 Anayasası'nda “Yargı Yolu” başlıklı 125. maddesinde, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmü yer alması ve uygulamada da yerel yönetimlerin yargısal korunmasını gerçekleştirmesine rağmen Şart'ın 11. maddesini onaylamaması Şart Hükümlerine ne kadar ön yargılı yaklaşığının açık göstergelerinden birisidir.

SONUÇ

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye tarafından bazı maddelerine çekince konularak da olsa imzalanarak onaylanması, Türkiye'de yerel demokrasi açısından umut verici bir gelişmedir. Batıda olduğu gibi köklü bir yerel yönetim geleneğinden yoksun bulunan ülkemiz, bu geleneğin oluşmasında mevcut sorunları ortadan kaldırması gerektiği gibi, demokratik ülkelerin üzerinde uzlaştığı evrensel değerleri de benimsemesi gerekmektedir. Yerel yönetimleri daha özerk bir yapıya kavuşturmayı amaçlayan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel demokrasileri geliştirmekte olan bizim gibi ülkelerde daha büyük bir önem arz etmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ortaya koyduğu ilkelere uygunluk açısından ülkemizde yerel yönetimlerin özerk bir yapıya kavuşturulması, onların idari ve mali özerkliklerini sağlayacak bir yapılanmaya gidilmesini gerektirmektedir. Belediyeler, Belediye Kanunu'na göre idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidirler. Ancak, Kanunda yer alan bu düzenlemenin uygulamada da koşulsuz hayata geçirilmesi gerekir. Ülkemizde yerel yönetimlerin işlevsel anlamda en önemli birimi olan Belediyelerin, Şart'ta belirlenen ilkelere uygunluğu, bu birimlere kendi örgüt yapılarını serbestçe oluşturma, kendi alanlarında tek başına karar verme ve sorumluluklarını yerine getirebilecek mali kaynakları oluşturabilme imkanı ile mümkün görülmektedir.

Belediyelerimiz, ağır bir vesayet denetimi altında iken yapılan son yasal değişiklikler ile vesayet denetimi büyük ölçüde kaldırılmış bulunmaktadır. Yerel özerkliğin gelişmesine engel olan bu ağır vesayet denetiminin yasal düzenlemelerle hafifletilmesi ve vesayet denetiminin amacına uygun hale getirilmesi belediyelerimiz açısından son derece önemli bir gelişme olmuştur. Mali açıdan ise, belediyelerimiz yürütmekte oldukları hizmetleri karşılayacak gelirlere sahip bulunmamaktadır. Merkezi idare, kaynakların bölüşümünde kendi lehine olan ağırlığını halen korumaktadır. Belediyelerimizin görevleri, yürütmek zorunda oldukları hizmetleri, sürekli bir şekilde artarken, bunları karşılayacak gelirleri aynı oranda artmamaktadır. Belediyeler hizmet maliyetlerini karşılamak için vergi koyma, gelir kaynakları oluşturma yetkisine sahip bulunmamaktadır. Yapılacak yeni yasal değişiklikler ile belediyelerin kendi gelirlerini oluşturma imkanlarına bir an önce kavuşturulmaları gerekmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak yapılacak yeni yasal düzenlemeler yerel yönetimlerimizin daha demokratik bir yapıya kavuşması için bir zorunluluktur. Türkiye yukarıda da ifade ettiğimiz gibi Şart'ın çekince koyduğu bazı madde ve paragraflarındaki yükümlülükleri

zaten yerine getirmektedir. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu kararıyla bu çekincelerin kaldırılması gerekmektedir. Ancak, sadece yasal düzenlemelerin yapılması ve çekincelerin kaldırılması tek başına yeterli olmayabilir. Önemli olan yasal düzenlemelerin eksiksiz olarak hayata geçirilmesidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak yapılacak yeni yasal düzenlemeler ve uygulamalar Avrupa ile bütünleşmeyi hedeflediğimiz bu günlerde, bunun gerçekleşmesine zemin oluşturmada yardımcı olacaktır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerimizin daha demokratik bir yapıya kavuşturulması, yerel demokrasimizin gelişmesi için de bir zorunluluk teşkil etmektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- AYTAÇ, Fethi,(1991). *Açıklamalı Belediye Kanunu*, 5.Baskı, Adalet Matbaacılık, Ankara
- BARLOW, I. Max,(1991). *Metropolitan Government*, Routledge, Great Britain,
- BENNETT, Robert J.,(1993). *Local Governments in Europe: Common Directions of Chance, Local Government in the New Europe*, Belhaven Pres, United Kingdom,
- DERDİMAN, R.Cengiz,(2005) *Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler*, Aktüel Yayınları, İstanbul
- ERYILMAZ, Bilal,(1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul
- ERYILMAZ, Bilal, (2000). *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, İstanbul
- GÖNÜL, Mustafa, (1977). *Yerel Yönetim Birlikleri*, TODAİE Yayını, Ankara
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref,(1989). *Yönetim Hukuku*, 3.Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara
- HİLL, Dilys, M., (1974). *Democratic Theory and Local Government*, London .
- KALABALIK, Halil,(2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- KELEŞ, Ruşen, (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- NADAROĞLU, Halil,(1984). *Mahalli İdareler*, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- SHARPE, L.J., (1995). *The Future of Metropolitan Government*, The Government of World Cities, John Wiley& Sons, England,
- SHELDRAKE, Jhon,(1992). *Modern Local Government*, Dartmouth Publishing Company, England,
- TORTOP, Nuri,(1999). *Mahalli İdareler*, Yargı Yayınları, Ankara
- ULUSOY, Ahmet, Tekin AKDEMİR,(2001). *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- ÜNLÜ, Halil,(1993). *Yerel Yönetimler Arası İşbirliği-Kent ve Belediye Birlikleri TOKİ-IULA-EMME*, İstanbul,
- YILDIRIM, Selahattin,(1993). *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayını,IULAEMME, İstanbul.
- MAKALELER**
- AKIN, Cengiz, (1997). “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 69, Sayı: 414, Mart , s.111-124
- AYDEMİR, Süleyman Ruhi,(2000). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri”, *Yerel Gündem*, Yıl:2, Sayı:8, Ağustos , s.43-56

- GÖRMEZ, Kemal,(1995). “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, *Yeni Türkiye*,Sayı:4 Mayıs, s.327-339
- GÖRMEZ, Kemal,(2000) “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri”, *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:2, Sayı:4 Bahar , s.81-88
- KELEŞ, Ruşen,(1995). “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım , s.3-19
- ÖNER, Şerif, (1997). “Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal - Siyasal ve Ekonomik Analizi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 69, Sayı: 414, Mart, s.211-225
- PITIRLI, Ali, (1989). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, *Türk İdare Dergisi*. Sayı: 383, Haziran, s.59-72
- RESMÎ GAZETE: 21 Mayıs 1991, Sayı: 20877, 3723 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun,
- RESMÎ GAZETE: 13.7.2005, Sayı:25874 , 3.7.2005 Tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu,
- TORTOP, Nuri, (1993). “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:2, Sayı:2, Mart, s.3-10
- YALÇINDAĞ, Selçuk,(1992). “Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:1, Sayı:2, Mart, s.3-8
- YETER, Enis,(1996). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye : Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, Ocak, s.3-13
- ZENGİN, Eyüp,(1994). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye (Yasal Açından Karşılaştırma)”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:66, Sayı 403, Haziran, s.195-204