

<b>Kanun Numarası</b>	<a href="#">5393</a>
<b>Başlığı</b>	BELEDİYE KANUNU
<b>Kabul Tarihi</b>	03/07/2005
<b>Kabul Edildiği Birleşim</b>	<a href="#">22.Dönem 3.Yasama Yılı 125.Birleşim</a>
<b>Cumhurbaşkanlığına Gidiş Tarihi</b>	08/07/2005
<b>Cumhurbaşkanlığından Geliş Tarihi</b>	12/07/2005
<b>Cumhurbaşkanınca Yapılan İşlem</b>	Onay
<b>Resmi Gazete Tarihi</b>	13/07/2005
<b>Resmi Gazete Numarası</b>	25874
<b>Diğer Bilgiler</b>	<a href="#">Son Dönem Tasarı Bilgileri ve Komisyon Raporları</a>
<b>Kanun Tasarısının Metni</b>	
<b>Dönemi ve Yasama Yılı</b>	22/3
<b>Esas Numarası</b>	1/1038
<b>Başkanlığa Geliş Tarihi</b>	31/05/2005
<b>Tasarının Başlığı</b>	Belediye Kanunu Tasarısı
<b>Tasarının Özeti</b>	Tasarı ile belediyenin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları düzenlenmektedir.
<b>Tasarının Son Durumu</b>	KANUNLAŞTI

Komisyon Tipi	Adı	Giriş Tarihi	Çıkış Tarihi	Yapılan İşlem	Karar Tarihi
Tali Komisyon	İçişleri Komisyonu	31/05/2005	14/06/2005	Raporunu Vermedi	
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe Komisyonu	31/05/2005	14/06/2005	Raporunu Verdi	08/06/2005
Tali Komisyon	Avrupa Birliği Uyum Komisyonu	31/05/2005	14/06/2005	Raporunu Vermedi	

**Esas Komisyon Raporu(Sırasayısı) [944](#)**

**Kanun Numarası: [5393](#)**

**Esas Alınan Tasarı Teklif : [1/1038](#)**

<b>Birleşenler</b>
<a href="#">2/272</a>
<a href="#">2/482</a>

## AYRIŞIK OY

Hükümetin TBMM'nce kabul edilen ancak Sayın Cumhurbaşkanının bir kez daha görüşülmesi için meclise iade etmiş olması nedeniyle henüz yürürlüğe girmemiş olan Kamu Yönetimi Yasası ile birlikte yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeleri bir buçuk yılı aşkın bir zamandan beri kamuoyunun gündemindedir. Başta Anayasanın çok çeşitli maddelerine aykırı olması yanında diğer bazı düzenlemeleri nedeniyle tartışma yaratan bu düzenlemeler Sayın Cumhurbaşkanının iadesi kadar Anayasa Mahkemesinin iptal kararları üzerine de çok zaman yeniden TBMM'nce görüşülmüştür. Bu kapsamda Belediye Kanunu ilk olarak 09.07.2004 tarihinde 5215 sayılı yasa ile yasalaşmış ancak Sayın Cumhurbaşkanı bu yasa bazı maddelerinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle yeniden görüşülmesi için meclise iade etmişti. Aynı yasa bazı değişikliklerle bu defa 07.12.2004 tarihinde 5272 kanun numarası ile kabul edilmiştir. Ancak 5272 sayılı Yasa da Anayasa Mahkemesinin 13.04.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 18.01.2005 tarih ve E.2004/118 K.2005/18 sayılı kararıyla şekil yönünden iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal edilenin yerine yeni bir yasal düzenleme yapılması için hükümete altı ay süre vermiş olması nedeniyle henüz yürürlüğe girmemiş olan iptal kararı karşısında yeni bir yasal düzenleme yapılması zorunluluğu görüşülen Tasarının hazırlanma gerekçesini oluşturmaktadır. Çok büyük ölçüde 5272 sayılı Yasanın esas alındığı bu Tasarıyla ilgili olarak 5272 sayılı Yasanın görüşülmesi sırasında sürmüştüğümüz görüşlerimizin önemli bir kısmı geçerliliğini korumaktadır.

Görüşlerimiz aşağıdadır:

Ulusal sınırlar içerisinde yaşayan insanların ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak devletin temel görevidir. Bu temel görevi gerçekleştirecek devleti dar ve geniş anlamda tanımlamak mümkündür. Dar anlamda devlet, kamu tüzel kişilerinin yalnızca merkezi ve siyasal nitelikte olanlarını kapsar. Yerel yönetimler bu kapsam içinde yer almazlar. Geniş anlamı ile devlet, örgütlü kamu gücünün bütününe ya da kamu tüzel kişilerinin hepsini içerir. Yerel yönetimler bu kapsam içinde ele alınabilirler. Devleti diğer kurumlardan ayıran başlıca özellikleri ise devletin en geniş hacimli örgütlenme biçimi olması, ileri düzeyde işbölümü sonucu devletin faaliyetlerinin gerçekleşmesi ve tüm bunları yapabilecek erke sahip olmasıdır. Devletin bu erki elinde bulundurması ise egemenlik kavramı ile tanımını bulur.

Siyasal bir organizasyon olan devletin merkezi idareyi kurmasının temelinde "herhangi bir ülkede yaşayan insanların ortak nitelikteki iç ve dış güvenlik, adalet, toplumsal refah ve kalkınmanın sağlanması, sosyal güvenliğin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi gibi amaçlar yatar". Bu amaçların gerçekleştirilmesi için her ülkede yönetim görevi ve sorumluluğu ile hizmetler, merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere iki ayrı otorite ve örgüt arasında paylaştırılmıştır.

Yönetimler arası hizmet bölüşümü deyiminden anlaşılması gereken kamusal ve yarı kamusal nitelikteki hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasındaki dağılımıdır. Yönetimler arasında hizmetlerin görülebilmesi için neden ayırma gidilmesi gerekir

sorusunun yanıtı ise; etkinlik, hizmette vatandaşa yakınlık, tarihi ve siyasal nedenler ile açıklanmaktadır.

Bir hizmetin yerel nitelik taşıması için genelde iki ölçüt öne sürülmektedir. Bunlardan birincisi, hizmette "ölçek ekonomileri"dir. Yönetim birimi, ölçek ekonomilerini gerçekleştirmeye olanak tanıyacak ölçüde büyük tutulmalıdır. Burada ölçek ekonomisi kavramı, hizmette üretilen miktar arttıkça, birim hizmet maliyetinin düşmesi anlamında kullanılmaktadır. Ölçek ekonomileri ile üretilen hizmetlerde birim maliyeti, merkezi üretim sürecinde daha düşük olabilecektir.

İkinci kriter ise Hizmette vatandaşa yakınlık ilkesi, bir hizmetin prensip olarak vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerini getirilmeyen hizmetlerin bir üst birim tarafından üstlenilmesini gerektirmektedir. Hizmetin vatandaşa yakınlığından hareketle en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesi hususunda standart yoktur. Çünkü hizmetlerin vatandaşa yakınlığı kadar ölçek sorununun da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Hizmetin özelliğine göre en yakın idare bazen köy, belediye olabilirken, bazen bölgesel, bazen de merkezi idare olabilmektedir. Örneğin; elektrik, iç güvenlik ve benzeri faaliyetlerin daha etkin, verimli ve kaliteli gerçekleştirilebilmesi için, bölgesel veya ülke ölçeğinde örgütlenmesi kaçınılmaz bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Üniter yapıya sahip olan Türkiye'de yerel yönetimlerin yerine getirdiği hizmetler 5 ana grupta toplanabilir. Bunlar;

1. İmarla ilgili görevler (İmar planı, inşaat ruhsatı, kaçak inşaatlarla mücadele, kamulaştırma vb.)
2. Kent hizmeti ile ilgili görevler (Çöp toplama ve yok etme, toplu taşıma, itfaiye vb.)
3. Ekonomik nitelikli görevler (Hal ve pazar, toplu konut, ekmek fabrikası, süpermarket vb.)
4. Sosyal ve kültürel hizmetler (Sinema-konser salonu, spor tesisi, kütüphane, kurslar, kreş)
5. Kontrol ve denetim (Fiyat kontrolü, inşaatların denetimi, gıda ve çevre sağlığı kontrolü, ceza uygulama vb.) dir.

Hizmetlerin sunumunda yönetimler arasında kesin ayrımlara gitmek gerçekçi bir yaklaşım tarzı olmayabilir. Aynı hizmet türü ile yerel ve merkezi yönetim farklı gerekçelerle ilgilenebilir. Örneğin ilköğretim hizmetinden sağlanan faydanın bir kısmı yerel olarak kabul edilebilir. Fakat bu, hizmetin yerel yönetimlerce sunulması için yeterli koşul değildir. Ölçek ekonomileri ve eğitimin tüm ülkede eşit koşullarda sağlanması gibi nedenler ile merkezi yönetimce sunulması istenebilir.

Yukarıda etraflıca açıklanan nedenlerle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kesin ayrımlara gitmek gerçekçi bir yaklaşım olmadığı için Anayasada merkezi idare, "kamu hizmetlerinin gereklerine göre" genel yetkili kılınmıştır. Nitekim, Anayasanın "Merkezi İdare" başlığını taşıyan 126 ncı maddesinde,

"Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. (...)" denilmiştir.

Bu hükümden anlaşılacağı üzere, merkezi idarenin kuruluşu esas olarak coğrafi bakımdan düzenlenmiş, fakat merkezi idarenin üstleneceği kamu hizmetleri bakımından bir açıklık getirilmemiştir. Bu konuda maddede yapılan belirleme sadece "kamu hizmetlerinin gereklerine göre..." ifadesidir. Bunun anlamı ise açıktır yani merkezi idare genel yetkilidir.

Merkezi idarenin görev ve yetkileri, Anayasada belirlenen temel hak ve hürriyetlerden anlaşılmaktadır. Ancak, Anayasada örgütlenme ile ilgili düzenlemede görevler ve hizmetler sayılarak sınırlandırılmamıştır. Anayasanın 127 nci maddesinin beşinci fıkrasında "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" denilmek suretiyle merkezi yönetimin yetkileri ayrıntıya varan bir titizlikle düzenlenirken merkezi yönetimin görev ve hizmetleri şunlardır şeklinde hiç bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki görev bölüşümü, bunlar arasındaki ilişkilerin niteliğini ve yoğunluğunu belirleyen unsurların başında gelmesi açısından ayrı bir önem taşımaktadır. Kamu görevlerinin değişik düzeydeki yönetim birimleri arasında paylaşılması, ülkelerin devlet felsefesine, geleneklerine ve toplumsal-ekonomik yapılarına göre belirlenmektedir. Uzun mahalli idareler geleneğine sahip ülkelerde, yerel birimlerin merkeze verilen, düzenleyici, üretici, hizmet sunucu bir dizi görevi de üstlenmiş olduğu görülmektedir. Bu nedenle merkez-yerel biçiminde, evrensel nitelikli ayırım yapmak olanaksızdır. Daha fonksiyonel ölçütler olarak yerel nitelikli, yerel halka yönelik, yerel katkıya elverişli, küçük ölçekli, daha verimli olarak yapılabilecek, mali güçlerin olanak verdiği görevlerin, mahalli idarelere bırakılması gerektiği söylenebilir.

Bu genel değerlendirmeden sonra Tasarının katılmadığımız veya eksik bulduğumuz maddelerine ilişkin görüşlerimiz aşağıda sıralanmıştır.

1. Tasarının en zayıf noktası, kaynak paylaşımını sağlayacak mekanizmaları kurmamış olmasıdır. Kaynak paylaşımı ve yerel yönetimlerin öz kaynaklara sahip olmasının sağlanması yalnızca kaynakların etkin kullanımı açısından değil, bilinçli, hesap soran ve hizmet bedelini ödemeye hazır birey ve sivil toplum yaratılması açısından da önemlidir.

Tasarı ile birlikte mali paylaşım ve yerel yönetimler gelir kanunu tasarılarının hazırlanmamış olması bir eksikliktir.

2. 5272 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin "Belde, köy veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahaları arasında 5.000 metre ve altında mesafe bulunması, birleşmiş sayılmalarına yeterlidir." şeklindeki ikinci fıkrasının Tasarı'da madde metninden çıkarılması yerindedir.

Ancak, Tasarı'nın 8 inci maddesinin 2 nci fıkrasında da, "iltihak olunacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmadan" belde sınırlarında değişiklik yapılması öngörülmüş ve bu

fıkradaki düzenleme de buna göre yapılmıştır. Diğer bir anlatımla katılımın gerçekleşmesinde, iltihak olunacak belde halkı (yerel topluluk), tümüyle dışlanmıştır.

1988 yılında Türkiye tarafından imzalanan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" 1991 yılında bazı çekinceler ile, 3723 sayılı Yasa ile onaylanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye tarafından da benimsenen "Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması" başlığını taşıyan 5 inci maddesinde,

"Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz" hükmünü yer verilmiştir.

Yapılan düzenleme, iltihak olunacak belde sakinlerinin oyuna başvurulmaması öngördüğü için söz konusu 5 inci maddeye ve dolayısıyla Anayasanın 90 ıncı maddesine aykırı düşmektedir.

3. 5272 sayılı Kanunun "Tüzel kişiliğin sona erdirilmesi" başlıklı 11 inci maddesine Tasarı'da aynen yer verilmiştir.

Yapılan bu düzenlemeyle; bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan bir başka belediyenin sınırına 5.000 metreden daha yakın hale gelen belediye ve köylerin; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile tüzel kişiliklerinin sona erdirilerek ilgili belediyeye katılması öngörülmektedir. Bu düzenleme, tüzel kişilikleri sona erdirilip ilgili belediyeye katılması söz konusu yerel toplulukların yani belediye ile köy halkının, katılma konusunda kendilerine referandum yoluyla danışılmasını öngörmediğinden usulüne göre yürürlüğe konulmuş olan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"na aykırılık teşkil etmektedir. Diğer taraftan 11 inci maddenin ikinci fıkrasının ilk cümlesinde yapılan düzenleme ile de; nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin, Danıştayın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülmesi öngörülmüştür. Belediye olan mahalli toplumun görüşü alınmadan yapılacak böyle bir düzenleme de, yukarıda etraflıca açıklanan nedenlerle "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" na ve dolayısıyla Anayasanın 90 ıncı maddesine aykırılık teşkil edecektir. Diğer taraftan Anayasanın 127 nci maddesinde mahalli idareler; il, belediye ve köy olarak gösterilmiştir. Belediye'nin Köy'e göre daha üst bir yönetim birimi olduğu açıktır. Bu durumda belediyelerin, sırf nüfuslarının 2.000'in altına düşmesi nedeniyle köye dönüştürülmeleri, onların kazanılmış haklarının ihlali anlamına geleceğinden böyle bir dönüştürülmenin Anayasanın 2 nci maddesinde ifade edilen hukuk devleti anlayışı ile bağdaştırılması da mümkün değildir.

4. Son dönemlerde "yönetişim" konusundaki bütün isteklere, gelişmelere ve çeşitli deneyimlerin yaşanıyor olmasına karşın, Belediyeler Kanunu Tasarısının 13. maddesindeki Hemşehri Hukuku maddesi 1580 sayılı yasadakinden daha ileri bir düzenleme getirmemektedir. 1930 yılından bu yana yasal bir hak olmasına karşın etkin olarak işlemeyen hemşehri hukukunun, ancak aktif katılımı teşvik edecek yeni düzenlemelerle yaşama geçirilebilmesinin mümkün olabileceği açıktır.

Hemşehrilerin etkin katılımını sağlayacak ilk önemli adımın "saydamlık" ve "bilgi edinme hakkı" olduğu kuşkusuzdur. Yeni yetkilerle donatılan belediyelerin karar almadan ve uygulamaya geçmeden önce, mali kaynaklar ve harcamalar konusunda "hemşehrilerini" bilgilendirmesi, gereksinmelerini ve eğilimlerini saptaması da önemli bir konudur. Soyut bir hemşehri hukukunun, somut bir uygulama haline nasıl dönüşeceği konusunda yeterince bilgi birikimi olduğu açıktır.

Bu çerçevede, beldenin stratejik planının hazırlanması ve yıllık programların uygulanmasından önce kararlardan doğrudan etkilenecek "hemşehrilerin" bilgilendirilmesi ve onların da kararlara katılımı sağlanabilir. Bu çerçevede, belde halkının Belediye Meclisinin gündemine katkıda bulunma hakkı, ya da alınan bir meclis kararına toplu itiraz hakkı gibi düzenlemeler de getirilebilir. Yine bazı imar yatırım ya da harcama kararları için referandum yaparak görüşlerin alınması da bu bağlamda düşünebilir.

Demokratikliği sadece seçimlere indirgemediğimiz zaman belediyenin uygulamalarının hemşehri denetiminden geçmesinin yollarının aranması önemli bir çaba olmaktadır. Kararlara katılımın yanı sıra, belde halkının belediye yönetimine güvensizlik duyduğu durumlarda yerel yöneticileri "görevden çekilmeye çağrı hakkının" ihdas edilmesi, hemşehri denetimini sağlayan bir yöntem olarak uygun olabilir.

5. Tasarının 13 ve 14 üncü maddelerinde belediyelerin sosyal yardımlarına ve bunlardan yararlanacaklara ilişkin çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak olması gereken anlayış belediyenin sosyal yardımda bulunması değil sosyal hizmet sistemi içinde gerekli önlemleri alması ve etkinliklerde bulunmasıdır.

Türkiye'de toplumsal dışlanma ve kent yoksulluğunun önlenmesi görevini üstlenen etkin bir sosyal hizmet sisteminin eksikliği gün geçtikçe daha fazla hissedilmektedir. Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü'nün çok kısıtlı olanaklarla sürdürmeye çalıştığı sosyal hizmet faaliyetlerinin, sosyal yurttaşlık kavramını dikkate alan çağdaş bir sosyal hizmet sistemine dönüştürülmemiş olması büyük bir eksiklik. Bu eksiklik son dönemlerde, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, belediyeler ve Sivil Toplum Kuruluşlarının, hiç de sistematik olmayan bir biçimde rastgele dağıttıkları "sosyal yardım" faaliyetleriyle doldurulmaya çalışılmaktadır. Yoksullukla mücadeleye yardım etmeye hazır görünen ve yerel nüfusla yakın ilişkisi olan belediyeler çağdaş bir sosyal hizmet sisteminin geliştirilmesine öncülük yapabilir.

Bu bağlamda tasarının (Madde 13; Madde 14; Madde 38/n; Madde 60/i) sosyal yardım konusuna atıfta bulunulmakla birlikte sadece "sosyal yardım"dan söz etmesi önemli bir eksiklik olarak görülmektedir. Bu maddelerin "sosyal hizmet" olarak düzenlenmesi, çağdaş sosyal politika araçlarının kullanılmasına uygun bir ortamın hazırlanması açısından yararlı olacaktır.

Toplumsal dışlanmanın önlenmesi ve yoksullukla mücadele gibi, çok önemli ve hassas konunun çok boyutlu bir ele alışı gerektirmesi ve sadece "aynı ya da nakdi yardım" olarak tasarlanması çok yetersizdir. Toplumsal dışlanmanın önlenmesi için geliştirilecek sosyal politikaların iyi düzenlenmiş bir "sosyal hizmet" kurumu çerçevesinde sistematik bir

biçimde ele alınması gereklidir. Özel bir uzmanlık alanı olan sosyal hizmet ve sosyal yardım konularının hangi grupları ya da kişileri kapsayacağı ve bu hizmetin nasıl düzenleneceği ve ne tür projelerle yaklaşılacağı gibi konulara profesyonelce yaklaşılması gerekmektedir.

Sosyal politika uygulamalarının yurttaşlık temelinde dayanan bir hak olarak kabul edilmesi çağdaş toplumların önemli unsurlarından biridir. Son dönemlerde, toplumsal dışlanma ve özellikle çok daha karmaşık niteliklere bürünmekte olan kentsel yoksullukla mücadele edilmesi konuları küresel ölçekte de tartışılan ve çözüm aranan konulardan biridir. Bu nedenle bu konunun, sadece, doğrudan gelir ya da ihtiyaç transferi anlamına gelen "sosyal yardım"la sınırlanması günün koşullarına cevap vermekten çok uzaktır. Kaldı ki, sosyal yardımın da gerektiğinde bir yurttaşlık hakkı olarak, keyfilikten uzak ve bireyin onurunu zedelemeyecek bir biçimde, hangi koşullarda, hangi sürelerde ve nasıl verileceği konusunun da bir uzmanlık konusu olduğu kabul edilmelidir.

Sosyal yardımın "sadaka" zihniyetiyle dağıtılması, bu önemli konuyu kişilerin inayetine veya siyasi manipülasyonuna bırakacağı gibi, belediyenin kıt kaynaklarının etkin olarak kullanılmaması ve iyi niyetle olsa bile beklenen toplumsal kaynaşmayı sağlamaması sonucunu doğurabilecektir.

Belediyelerdeki sosyal hizmet ve sosyal yardım çalışmalarının Avrupa Sosyal Şartına uyması sağlanmalıdır.

6. Tasarının 14 üncü maddesi belediyelerin görev ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Belde halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarının karşılanması belediyelerin görevidir. İmar planı yapma yetki ve görevi de bunlardandır.

1980 sonrasında belediyelere merkezden aktarılan en önemli yetki olan imar planı yapma yetkisi, son yirmi yıldır belediyelerin kaynak ihtiyacı olmadan kullandıkları en önemli yetkidir. Bu yetkinin belediyelere devredilmesinin önemli sonuçlarından biri, yerel yönetimlere ilginin artması ve yerel politikayı canlandırmasıdır. Ancak, bu konuda yapılan araştırmalar bu ilginin, tüm hemşehrilerden çok, bu konuyla ilgili meslek ve iş gruplarına dönük olduğunu göstermektedir. Devredilmesi tasarlanan yeni yetkilerin, diğer kentsel grupların da yerel yönetimlere ilgisini artıracığı tahmin edilebilir.

Diğer taraftan, belediyelerin, neredeyse hiçbir otoriteye hesap vermeden, yirmi yıldır kullandıkları plan yapma yetkisinin doğurduğu olumsuz sonuçlar, artık gerçekçi olarak değerlendirilmeli ve bu değerlendirmeler yasal düzenlemelere yansıtılmalıdır. Tasarı bu açıdan yeni yaklaşım veya çözüm getirmemektedir.

İmar planı yapımı gibi evrensel kuralları olan ve yetkin teknik bilgi gerektiren bir yetkinin ehil kadrolarla yapılmamasının ve üstelik popülist bir siyasal ortamda kaynak harcamadan yandaşlara rant dağıtan bir araç haline gelmesinin sonuçlarını doğal ve doğal olmayan afetler yaşandıkça hep birlikte gözlemleyebiliyoruz.

Yerel yönetimlerin kamuoyu önündeki güvenilirliğini büyük ölçüde zedeleyen bu yetkinin kullanımının kısıtlanmasının ve denetim altına alınmasının "popülist olmayan" bir politika olduğu halde kamuoyu tarafından büyük ölçüde destek bulacağı açıktır. Bu yetkinin kısıtlanmasına ve denetim altına alınmasına sadece bu kararın yetkin olarak

kullanılmamasından yarar uman çevreler karşı çıkacaktır. Bir anlamda, yerel yönetimlere yeni bazı yetkiler verilirken plan yapma yetkinin kısıtlanmasını, kötü planın bedelini yaşamlarıyla; kötü konutlarda ve kentsel ortamlarda yaşayarak ödeyen kentlilerin destekleyeceği muhtemeldir. Bugünkü konjonktürde kamuoyunun büyük ölçüde bu yetkinin etkin denetiminden yana olduğunu öngörmek mümkündür.

Geri dönülmez etkileri olan bu yetkinin, eşgüdüm, yönlendirilme ve denetim mekanizması kurulmadan belediyelere devredilmiş olması, kentlerimizde yaşanan imar anarşisinin en önemli nedenlerinden biri olarak kabul edilebilir.

Tümü deprem bölgesi içinde olan ve doğal afetler karşısında çaresizliği açıkça gözlemlenen Türkiye'de, mevcut imar planlarının, uygulamaların ve imar denetiminin tıpkı bir acil durum planlaması gibi yeniden ele alınmasına gerek vardır. Mevcut imar plan yapım sürecinin iyileştirilmesi, sadece yeni alanların imara açılması yönünden değil, mevcut imarlı ve imarsız alanlardaki tüm yapı ve konut stokunun iyileştirilmesi açısından da bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gerekmektedir. Bu da ancak, yerel yönetimlerin plan yapma yetkisini kullanırken dikkate alacakları ilkeler, ana kararlar ve strateji bazında, köylerde imar planlamasını zorunlu kılmak koşuluyla ulusal, bölgesel ve il düzeyinde etkin karar-eşgüdüm ve denetim yapacak ve bir "Planlama ve Uygulama Otoritesi" oluşturularak çözümlenebilir.

Tasarı, imar planlarının yapımı; kentsel arsa üretimi; mevcut imarlı ve imarsız konut stokunun iyileştirilmesi ve acil durum planlaması konularını, birbiriyle ilişkilendirilmeden ele almaktadır. Tasarı bu konuları yakın geçmişte yaşanan depremleri ve diğer doğal afetleri göz önünde tutarak ele almamakta ve bunların, planlama ve imar düzeniyle ilişkilerini kurmamaktadır. Bu deneyimlerin gerçekçi olarak değerlendirilmesi, demokratiklik-etkinlik eksenlerinin hassas dengesini gözeterek yepyeni bir kurumsal düzenlemeyi kendiliğinden getirecektir.

Tasarısının 4 üncü maddesinin belediyenin kuruluşuyla ilgili "nüfus" eşiğini yükseltmesi ya da 5 ve 11 inci maddelerle getirilen sınır düzenlemeleri, belediyelerin Madde 14'te belirtilen "imar ve planlaması ve uygulaması" yetkisini, geçmişe göre daha etkin ve başarılı yürütebilmesi için yeterli önlemler değildir.

Son dönemlerde yaşananlar, belediye sınırları içindeki imarlı alanların da sorunlarla dolu olduğunu göstermiştir. Diğer taraftan, belediye sınırları dışındaki alanlar ve özellikle esnek imar uygulama olanağı veren köy ve orman statüsündeki alanların da planlama ve imar açısından düzenlenmesi ve denetlenmesi de acil bir gereksinimdir. Bu nedenle, yeni düzenlemenin belediye içi ve dışı tüm alanları dikkate alacak bir biçimde yapılması gereklidir.

Özetle, yukarda sözü edilen, fiziki planlama ve imar konusunda ulusal, bölgesel ve il düzeyinde ilke kararları geliştiren ve bu konularda eşgüdüm, yönlendirme ve denetim yapacak bir güçlü bir "planlama" otoritesine gereksinim devam etmektedir.

Ulusal ve bölgesel düzeyde, hem mevcut konut ve yerleşme stokunun sorunlarını ele alacak; hem de gerekirse yeni kentsel alan üretilmesini öngörecektir; çevre ve yerleşme konularında genel kararlar üretecek, o bölge halkının da bilgilenmesini, gereksinmelerini ve



katılımını sağlayacak çağdaş bir "planlama" otoritesinin, "finansman" konusunu da dikkate alacak biçimde yeni bir anlayışla geliştirilerek bu taslakta yer alması yararlı olacaktır.

Ayrıca 5272 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve Anayasaya aykırı olduğu düşünülen "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır." hükmüne Tasarı'nın bu maddesinde aynen yer verilmiştir.

Bu fıkra ile yapılan düzenleme ile; belediyelere, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen yerel ortak nitelikteki hizmetleri yapmak ya da yaptırmak, gerekli kararları almak, uygulamak ve denetlemek görevi verilmiştir. Böylece belediyeler, kamu hizmetlerinin görülmesi yönünden "genel görevli" kılınmıştır.

Ulusal sınırlar içerisinde yaşayan insanların ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak devletin temel amacıdır. Bu temel amacı gerçekleştirecek devleti dar ve geniş anlamda tanımlamak mümkündür. Dar anlamda devlet, kamu tüzel kişilerinin yalnızca merkezi ve siyasal nitelikte olanlarını kapsar. Yerel yönetimler bu kapsam içinde yer almazlar. Geniş anlamı ile devlet, örgütlü kamu gücünün bütününe ya da kamu tüzel kişilerinin hepsini içerir. Yerel yönetimler bu kapsam içinde ele alınırlar. Devleti diğer kurumlardan ayıran başlıca özellikleri ise devletin en geniş hacimli örgütlenme biçimi olması, ileri düzeyde işbölümü sonucu faaliyetlerinin gerçekleşmesi ve tüm bunları yapabilecek erke sahip olmasıdır. Devletin bu erki elinde bulundurması ise egemenlik kavramı ile tanımını bulur.

Siyasal bir organizasyon olan devletin merkezi idareyi kurmasının temelinde "herhangi bir ülkede yaşayan insanların ortak nitelikteki iç ve dış güvenlik, adalet, toplumsal refah ve kalkınmanın sağlanması, sosyal güvenliğin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi gibi amaçlar yatar". Bu amaçların gerçekleştirilmesi için her ülkede yönetim görevi ve sorumluluğu ile hizmetler, merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere iki ayrı otorite ve örgüt arasında paylaştırılmıştır.

Yönetimler arası hizmet bölüşümü deyiminden anlaşılması gereken kamusal ve yarı kamusal nitelikteki hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasındaki dağılımıdır. Yönetimler arasında hizmetlerin görülebilmesi için neden ayırma gidilmesi gerektiği ise; etkinlik, hizmette vatandaşa yakınlık, tarihi ve siyasal nedenler ile açıklanmaktadır.

Bir hizmetin yerel nitelik taşıması için genelde iki ölçüt öne sürülmektedir. Bunlardan birincisi, hizmette "ölçek ekonomileri" dir. Yönetim birimi, ölçek ekonomilerini gerçekleştirmeye olanak tanıyacak ölçüde büyük tutulmalıdır. Burada ölçek ekonomisi kavramı, hizmette üretilen miktar arttıkça, birim hizmet maliyetinin düşmesi anlamında kullanılmaktadır. Ölçek ekonomileri ile üretilen hizmetlerde birim maliyeti, merkezi üretim sürecinde daha düşük olabilecektir.

İkinci kriter ise hizmette vatandaşa yakınlık ilkesidir. Bu ilke bir hizmetin prensip olarak vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerini getirilmeyen hizmetlerin bir üst birim tarafından üstlenilmesini gerektirmektedir. Hizmetin vatandaşa yakınlığından hareketle en

yakın idari birim tarafından yerine getirilmesi hususunda standart yoktur. Çünkü hizmetlerin vatandaşa yakınlığı kadar ölçek sorununun da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Hizmetin özelliğine göre en yakın idari bazen köy, belediye olabilirken, bazen bölgesel, bazen de merkezi idare olabilmektedir. Örneğin; elektrik, iç güvenlik ve benzeri faaliyetlerin daha etkin, verimli ve kaliteli gerçekleştirilebilmesi için, bölgesel veya ülke ölçeğinde örgütlenmesi kaçınılmaz bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hizmetlerin sunumunda yönetimler arasında kesin ayrımlara gitmek gerçekçi bir yaklaşım tarzı olmayabilir. Aynı hizmet türü ile yerel ve merkezi yönetim farklı gerekçelerle ilgilenebilir. Örneğin belli bir kamu hizmetinden sağlanan faydanın bir kısmı yerel olarak kabul edilebilir. Fakat bu, hizmetin yerel yönetimlerce sunulması için yeterli koşul değildir. Ölçek ekonomileri ve söz konusu hizmetin tüm ülkede eşit koşullarda sağlanması gibi nedenler ile merkezi yönetimce sunulması istenebilir.

Yukarıda etraflıca açıklanan nedenlerle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kesin ayrımlara gitmek gerçekçi bir yaklaşım olmadığı için Anayasada merkezi idare, "kamu hizmetlerinin gereklerine göre" genel yetkili kılınmıştır. Nitekim, Anayasanın "Merkezi idare" başlığını taşıyan 126 ncı maddesinde,

"Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. (...)" denilmiştir.

Bu hükümden anlaşılacağı üzere, merkezi idarenin kuruluşu esas olarak coğrafi bakımdan düzenlenmiş, fakat merkezi idarenin üstleneceği kamu hizmetleri bakımından bir açıklık getirilmemiştir. Bu konuda maddede yapılan belirleme sadece "kamu hizmetlerinin gereklerine göre..." ifadesidir. Bunun anlamı ise açıktır yani merkezi idare genel yetkilidir.

Merkezi idarenin görev ve yetkileri, Anayasada belirlenen temel hak ve hürriyetlerden anlaşılmaktadır. Ancak, Anayasada örgütlenme ile ilgili düzenlemede görevler ve hizmetler sayılarak sınırlandırılmamıştır. Anayasanın 127 nci maddesinin beşinci fıkrasında "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" denilmek suretiyle merkezi yönetimin yetkileri ayrıntıya varan bir titizlikle düzenlenirken merkezi yönetimin görev ve hizmetleri şunlardır şeklinde hiç bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Anayasanın 126 ncı maddesinde, merkezi yönetimin örgütlenmesine ilişkin ölçütler "coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri" olarak sayılmıştır. Maddede, merkezi yönetimin görevlerini belirginleştiren ya da sınırlayan bir düzenleme yapılmamıştır.

Buna karşın, Anayasanın 127 nci maddesinde, yerel yönetimlerin örgütlenmesi hem "coğrafya" hem de "konu" yönünden sınırlandırılmıştır. Maddeye göre, yerel yönetimler, ancak yöresel olarak örgütlenebilmekte ve yalnızca yerel ortak gereksinimlerin karşılanması yönünden görevlendirilebilmektedir.

Tasarı'nın 14 üncü maddenin ikinci fıkrasında yapılan bu düzenlemenin ise Anayasanın 126 ve 127 nci maddelerindeki ilkeleri gözardı ederek, belediyeleri "genel görevli ve yetkili" konumuna getirdiği açıktır.

Söz konusu ikinci fıkrada, her ne kadar "kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen", "mahalli müşterek nitelikteki" görevlerden söz edilerek konu yönünden sınır getirilmiş izlenimi yaratılmaya çalışılmış ise de, bu ölçütler yukarıda etraflıca açıkladığımız ölçütlere uygun olmayan soyut ölçütler olduğundan belediyeleri "genel görevli" konumdan çıkarmaya yetmemektedir.

Çünkü, merkezi yönetim örgütlenmesinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının görevi kapsamında sayılmayan ya da genel görevli bir kamu kurum ya da kuruluşunun görev alanında yer almakta iken, yapılacak bir yasal düzenleme ile o kurum ya da kuruluşun görev kapsamından çıkarılan her türlü kamusal hizmet, bu madde nedeniyle, başkaca bir yasal düzenlemeye gerek kalmaksızın belediyelerin görev alanına girecektir.

Açıklanan nedenlerle Tasarı'nın 14 üncü maddesinin ikinci fıkrasının Anayasanın 126 ncı ve 127 nci maddelerine aykırı olduğu düşünülmektedir.

7. Tasarının 15/i maddesinde belirtildiği üzere belediyeler borç alabilirler. Tasarının 18/d maddesi hükmüne göre, borçlanmaya karar vermek Belediye Meclisinin yetkisindedir. İç ve Dış borçlanmanın usul ve esasları ise, 68 inci maddede belirlenmiştir. 68 inci maddenin (e) bendinde, en son kesinleşmiş bütçe gelirinin, Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yüzde 10'unu geçmeyen iç borçlanmanın belediye meclisinin kararı, yüzde 10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapılabileceği hükme bağlanmıştır.

İçişleri Bakanlığı'nın onayının alınması konusunda Tasarıda olduğu şekilde bir ayırımın yapılması yerinde değildir. Belediyeleri, görevleriyle orantılı gelire kavuşturamayan devlet, zaman zaman belediye borçlarını ertelemek ya da tümüyle üzerine alarak ortadan kaldırmak yolunu seçmiştir. Bu amaçla 1980 yılından önce üç kez belediyelerin borçlarının silinmesi veya ertelenmesi yoluna gidilmiştir. Son olarak Ekim 1991 seçimlerinin ardından kurulan hükümet, 1992 yılında çıkardığı 3836 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Birbirlerine Olan Borçlarının Tahkimi Hakkındaki Kanun" uyarınca belediyelerin 1 trilyon liraya yaklaşan Hazine borçlarını silmiş, bir bölümünü de tahkim etmiştir.

21 Ekim 2003 Gün ve 25266 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan 13 Ekim 2003 Gün ve 2003/6286 Sayılı 2004 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı Eki Kararda aynen (R.G. 28.10,2003, Sa. 25273);

"Borç kullanımı ve ödemelerinde mali prensiplerin sağlıklı bir şekilde oluşmamasının bir sonucu olarak; Hazine, garanti verdiği dış borçların geri ödemesinin önemli bir bölümünü üstlenmek zorunda kalmıştır. Nitekim, 1992-2002 döneminde Hazine toplam 4.950 milyon dolar borç ödemesini üstlenmiştir. Hazine tarafından üstlenilen toplam miktar 2003 yılının ilk yarısında 5.131 milyon dolara ulaşmıştır. Hazine garantili dış borçlanmaya 1998 yılından itibaren bütçe kanunlarıyla getirilen sınırlama sonrasında Hazine garantisi ile sağlanan dış kredi miktarı oldukça azalmış ve 1998 yılında 2.442 milyon dolar olan mahalli idareler garantili

dış borç stoku, 2002 yılında 1. 703 milyon dolara, 2003 yılının birinci çeyreği itibarıyla 1.401 milyon dolara gerilemiştir.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde başlatılan çalışmalarla mahalli idarelerin borç geri ödemeleri konusunda olumlu gelişmeler sağlanmıştır. Bununla birlikte, uzlaşma sağlanamayan idarelerle, yükümlülüklerin yerine getirilmesi konusundaki genel direnç sebebiyle, sorun çözülememiş durumdadır. Hazine Müsteşarlığı verilerine göre, 30 Haziran 2003 tarihi itibarıyla, 5.230 trilyon TL'si vadesi geçmiş olmak üzere, mahalli idarelerin Hazineye toplam 10.919 trilyon TL borcu bulunmaktadır.

2004 yılında, mahalli idarelerin gelirlerinin 15.788 trilyon TL, harcamalarının 16.429 trilyon TL, GSMH içindeki paylarının ise sırasıyla yüzde 3,76 ve yüzde 3,91 olması öngörülmüştür. Böylece, mahalli idareler açığının 641 trilyon TL olması, GSMH içindeki payının da yüzde 0,15 düzeyinde gerçekleşmesi hedeflenmiştir. " denilmektedir.

Hazine Müsteşarlığı'nın verilerine göre 30.09.2003 tarihi itibarıyla Hazine'nin yerel yönetimlerden alacakları 11.440.662 katrilyon TL. dir. Bunun 5.915.873 katrilyon TL'si vadesi geçmiş borçtur. Vadesi geçmiş borçların; 2.976.986 katrilyon TL'si garantili borç, 355.018 trilyon TL' si devirli borç, 2.583.781 katrilyon TL.'si yap-işlet-devret projeleri borcudur. 5.524.879 katrilyon TL. tutarındaki vadesi gelmemiş borçların; 1870.948 katrilyon TL' si devirli borç, 3.513.816 katrilyon TL' si garantili borç, 140.115 trilyon TL' si yap-işlet-devret projeleri borcudur. Yerel yönetimler yasa tasarıları, belediye ve bağlı kuruluşlarının borçlanmasında çok önemli düzenlemeler yapmıştır. Bilindiği gibi 4749 sayılı Kanun iç borçlanmaya Hazine garantisi veya kefalet verilmesini yasaklamıştır. Yasa tasarılarında dış borçlanmanın yatırım projeleri için yapılabileceği hükme bağlanmıştır. 4749 sayılı Kanun, dış borçlanmayı belirli kurallara bağladığından yerel yönetimlerin iç borçlanma yoluna başvurmaları ihtimali daha yüksektir. Yerel yönetimlerin gelir kaynakları henüz net bir şekilde belli olmadığı için ne miktarda borç yapabileceklerini şimdiden kesin olarak söylemek mümkün olmamakla beraber yapılan çalışmalarda genel bütçeden yapılacak transferler hariç, 2004 yılı belediye ve il özel idarelerinin bütçe gelirleri toplamının 14 katrilyon TL. olacağı tahmin edilmiştir. Yani, 2004 yılında yaklaşık 28 katrilyon TL. tutarında iç ve dış borç yapabileceklerdir. Bütçeden yapılan transferler de hesaba katıldığında bu miktarın 40-50 katrilyon TL'ye ulaşacağı rahatlıkla söylenebilir. Bu rakamlar yerel yönetimlere çok büyük miktarda borç yapma yolunun açıldığını göstermektedir. Belediyelerin Hazine'ye olan 11 katrilyon TL. tutarındaki borçlarının ödenmesindeki sorunlar dikkate alındığında oluşturulan sistemin sürdürülebilir bir borç yapısına uygun olmadığı açıkça ortaya çıkar.

Bu açıklamalardan, belediyelerin Hazine garantili dış borçlarında bütçe kanunları ile getirilen sınırlamalara bağlı olarak artış oranında bir azalma olsa da Hazine'ye olan iç borçlarının artarak devam ettiği, netice itibarıyla yerel yönetimlerin finansman durumunda rahatlama olmadığı anlaşılmaktadır. Bu durum da bu konuda belediyeler üzerindeki vesayet yetkisinin gerekli kıldığı denetimin öneminin açık bir göstergesidir.

Diğer yandan Tasarıda, belediye meclisinin kararının bakanlıkça onanmaması halinde ne gibi bir işlem yapılacağı belirlenmemiştir. Yürürlükteki 1580 sayılı Kanunun 71 inci maddesine göre, kararın bir hafta içinde tasdik edilmemesi halinde, belediye meclisinin tetkik istemi üzerine bir ay içinde Danıştay'ın vereceği kararın kesin olduğu belirtilmiştir. Tasarıda da bu paralelde bir düzenleme yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Öte yandan maddenin şu riskleri taşıdığını da dikkate almak gerekir.

Dış Borçlanma Açısından; Kanun tasarıları yerel yönetimlerin yapacağı dış borçlanmanın 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkındaki kanun hükümlerine tabi olmak ve yatırım programında yer almak koşuluna bağlamıştır. 4749 sayılı kanunun ve tamamlayıcı mevzuatının yukarıda sayılan hükümleri incelendiğinde mevcut halleri ile mahalli idarelerin dış borçlanmasının oldukça sıkı kurallara tabi olduğu ve bazı sorumluluk (örneğin müteselsil sorumluluk) ve denetim mekanizmaları ile somut kriterlere dayalı kredi izin müessesesi ile mahalli idare dış borçlanmasına (garantili veya garantisiz) sınırlar getirildiği söylenebilir.

Mevcut mevzuatın yerel yönetimlerin dış borçlanmasını sıkı kurallara tabi kılmasının başında bu kuruluşların geçmişte hazine garantisi ile (esasen mahalli idarelerin uygulamada kendi başlarına dış kredi bulmaları oldukça güçtür) yapmış oldukları borçlanmayı kendilerinin asıl borçlu sıfatıyla ödemeyip garantör sıfatıyla Hazineye ödettirmeleridir. 1996 - 2003 yılları arasında Hazinesin mahalli idareler adına ödemek durumunda kaldığı dış borçların toplamı 5.2 milyar dolar olup bu yaklaşık olarak her yıl vadesi gelen garantili borçların % 60'ının Hazine tarafından ödenmesi anlamına gelmektedir. Bu kapsamda hazinenin Belediyelerden vadesi geçmiş 6.5 katrilyon TL alacağı bulunmaktadır. (Hazine Şubat 2004 Borç Yönetim Raporu s.50). Buna hali hazırda vadesi gelecek olan 5.6 katrilyon TL'lık alacak da eklendiğinde Hazine'nin mahalli idarelerden olan alacaklarının ödenmediği bir ortamda 4749 sayılı Kanun ve tamamlayıcı mevzuatı çerçevesinde getirilmiş olan kurallarla belediyelerin kullanabilecekleri dış borçlanma imkanı oldukça kısıtlı kalacaktır.

Buna karşılık Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile belediyelere yeni hizmetler yetkiler devredilirken buna ilişkin yeterli özkaynağın temin edilememesi durumunda büyük ihtimalle dışarıdan borçlanma arayışına girilmesi ve bunun sonucunda 4749 sayılı yasanın disiplin sağlayan hükümlerinin yumuşatılması yönünde eğilimlerin yoğunlaşması bir risk unsuru olarak görülmelidir.

İç Borçlanma Yönünden: Mahalli İdareler Kanun Tasarılarında belli kısıtlar ile bu kuruluşların iç borçlanmaya gitmesi hükümleri getirilmiştir. Borçlanabilmek için meclisin salt çoğunluğunun oyu yeterli olacaktır. Oysa borçlanma gibi önemli bir konuda salt çoğunluk yerine 2/3 çoğunluk aranması daha doğru olurdu. Buna karşılık 4749 sayılı kanun Hazine iç borçlanmasını ve yukarıda saydığımız nedenlerle mahalli idareler dahil diğer kuruluşların dış borçlanmasını düzenlerken Hazine dışı kuruluşların iç borçlanmasını ayrıca düzenlememiş ancak 8 inci maddesinde "Hazine kamu ve/veya özel kurum ve kuruluşlarının yurt içi piyasalardan yapacağı borçlanmalara garanti veya kefalet veremez" diyerek iç borçlanmayı dış borçlanmanın aksine hazine garantisi dışında tutmuştur.

Diğer taraftan merkezi hükümet adına Hazine borçlanmasının da yoğun olduğu gerçeği karşısında yerel yönetimlerin (ve özellikle büyükşehir belediyelerinin) ağırlıklı olarak tahvil ihracı suretiyle iç piyasaya girmelerinin uyumsuzluk yaratacağı gözardı edilmemelidir. Bu nedenle Belediyeler Kanun Tasarısının 68 inci maddesindeki İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınması sürecine Hazine Müsteşarlığı'nın da uygun görüşünün alınması şeklinde bir ekleme yapılmasının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir. Hatta Hazine Müsteşarlığı kamu finansman dengesini göz önünde bulundurarak sınırlamalar getirmeye yetkili olmalıdır.

Burada altı çizilmesi gereken bir diğer önemli konu da, İçişleri Bakanlığı'nın vereceği onayın ne şekilde oluşacağıdır. Eğer söz konusu bakanlık geleceği yükümlülük altına sokacak bu nitelikli kararları onaylama yetkisi ile karşı karşıya kalacaksa tıpkı denetim ve bütçe konularında olduğu gibi buna göre organizasyon yapısını güçlendirmek zorunluluğu ile karşı karşıya kalacaktır. İller Bankasının yeniden yapılandırılması sürecinde özellikle bu tür mali ve finansal nitelikli düzenlemelerin dikkate alınması önem taşımaktadır. Aksi takdirde düzenlemeler ile amaçlanan mali nitelikli konuların başka tür problemler ortaya çıkarmasına engel olunamayacaktır.

Ayrıca, İller Bankası'ndan nakit kredisi kullanılmasıyla ilgili olarak bu tasarıda veya İller Bankası' nın yeniden yapılandırılması çerçevesinde çıkacak olan tasarıda sınırlayıcı nitelikli düzenlemelerin yer alması gerektiği düşünülmektedir. Bu nitelikli sınırlayıcı hükümler İller Bankası'nın daha objektif çalışmasını da sağlayacaktır.

Bu konuya ilişkin olarak son bir nokta da belediyelere bağlı ama ayrı tüzel kişiliği olan şirketlerin iç borçlanmayla ilgili sınırlamaya tabi olup olmayacağı konusudur. Benzer düzenlemeler söz konusu şirketler için de olmalıdır. Aksi durumda, başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere özellikle belediyeler bu sınırlama dışına çıkmak için çeşitli mali yöntemler (fiscal tncks) geliştirebileceklerdir.

Temel yaklaşım yerel yönetimlerin borçlanmasının sermaye harcaması niteliğindeki harcamalar için söz konusu olmasıdır. Birkaç ülke uygulaması hariç cari harcamalar için yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi bulunmamaktadır. Bu kural yerelleşmenin en yoğun olduğu ülkeler için de geçerli olmaktadır.

Borçlanma konusunda ülkelerin önemli bir kısmında borçlanma üzerinde bir üst sınır ve izin süreci bulunmaktadır. Bu bağlamda bazı ülke örneklerine bakarsak:

- Geçiş sürecindeki on ülkeden sadece üçünde borçlanma üzerinde çok sınırlı veya hiç olmayan bir kontrol bulunmaktadır (Çek Cumhuriyeti ve Slovak Cumhuriyeti), diğer ülkelerde ise kimi ülkede oldukça sınırlayıcı olan kontroller ve izinler bulunmaktadır.

- Bulgaristan ve Slovenya'da yerel yönetimlerin borçlanması üzerinde getirilen yeni düzenlemeler çerçevesinde oldukça katı kurallar ve sınırlamalar bulunmaktadır.

- Belçika' da sermaye harcamaları için yerel yönetimler önemli bir esnekliğe sahip olmakla birlikte cari nitelikli harcamalar için sadece kısa dönemli borçlanmalar yapabilmektedirler.

- Danimarka'da belediyeler eğer belirlenmiş sektörlere yönelik olarak yatırım harcaması niteliğinde borç kullanacaklar ise izin almadan borçlanma yapabilmektedirler. Bunun dışında yapılacak borçlanmalar İçişleri Bakanlığı'nın onayına tabi olmaktadır.

- İtalya' da bölgesel ve yerel idareler borçlanabilmekte ve tahvil çıkarabilmektedirler. Kanun ile borçlanma üzerine altın kural denilen tavan sınır getirmiştir. Borç servisi kendi gelirlerinin yüzde 25'ini aşmamakta ve sadece sermaye harcamaları için borçlanabilmektedir.

- İspanya' da belediyeler sadece sermaye harcamaları için belli bir yılı aşmayacak vadede borçlanabilmektedirler. Eğer borç servisi cari gelirlerinin yüzde 25'ini aşmıyorsa Maliye Bakanlığı'nın onayını almalarına gerek bulunmamaktadır. Bununla birlikte, merkezi idare uygulanan makro ekonomik politikanın gerekleri doğrultusunda limit ve sınırlamalar koyabilmektedir.

- İngiltere'de yerel yönetimlerin cari harcamalarını finanse etmek için borçlanmaları yasa ile engellenmiştir. Sadece sermaye niteliğindeki harcamaları için borçlanabilmektedirler.

Türkiye'nin kamu borç stokunun büyüklüğü ve kamu finansman dengeleri dikkate alındığında yerel yönetimlere tanınan borçlanma olanağının büyüklüğü ve - sakıncaları kendiliğinden ortaya çıkar.

8. Tasarının "Belediye meclisinin görev ve yetkileri" başlığını taşıyan 18 inci maddesinin (c) bendinde, "Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak" belediye meclisinin görevleri arasında sayılmıştır. 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 Sayılı İmar Kanunu imar planlarını kademelendirerek temel ilke olarak, makro seviyedeki planların (Bölge planı ve çevre düzeni planı) merkezi yönetimce, alt ölçekli imar planlarının da (nazım imar planı, uygulama imar planı ve mevzi imar planı) yerel yönetimlerce hazırlanmasını öngörmüş, belediye ve mücavir alan sınırları içinde (istisnalar hariç) imar planı yapmak, yaptırmak ve onama yetkileri belediyelere verilmiştir. Bu aslında yasanın getirmiş olduğu en büyük yeniliktir. Yetkinin yerel yönetimlere verilmesi merkeziyetçilikten uzaklaşma, yetkinin yaygınlaşması, işlerin yerinde ve ihtiyaca göre kısa sürede yapılması açısından ileri bir adım olarak değerlendirilebilir. Ancak yasa ve yönetmelikler belirtilen çizgide uygulanmadığından istenilen amaca uygun gerçekteleşi söylenemez.

Özellikle yeni kurulan ve ekonomik gücü olmayan belediyelerimiz teknik eleman yönünden son derece yetersiz durumdadır. Büyük çoğunluğunda teknik eleman yoktur. Teknik eleman bulunan belediyelerin ise büyük çoğunluğu yetkilerini politik ve menfaat çıkarları doğrultusunda kullanmaktadır. Yasa ve yönetmeliklere aykırı plan değişiklikleri yaparak ve kendi yandaşlarına çıkar sağlamakta veya kendilerine muhalif olanların mağduriyetlerine sebep olmaktadırlar. Haklarını idare mahkemelerinde arayanlar ise mahkemelerde dosya sayılarının çok yoğun olması nedeniyle yıllarca beklemek zorunda kalmakta, bu arada kentlerimizde çarpık yapılaşma süratle devam etmektedir.

Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısının 11 inci maddesi hükmü ile, Büyükşehir belediyesine, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisinin verilmesi yerinde olmakla beraber yapılan yasa dışı uygulamaların tümüyle ortadan kaldırılması için yeterli değildir. Belediyelerin imar uygulamalarını denetleyecek il veya bölge

kurullarının oluşturulması için Tasarıda gerekli düzenlemenin yapılması, yararlı olduğu gibi yerel yönetim sisteminde reforma giden yolda atılacak önemli adımlardan da biri olacaktır.

Yönetimde reform kavramı, yönetim sisteminde aksayan, gereği gibi işlemeyip verimlilik ve etkinliği engelleyen yöntem ve mekanizmaların saptanıp sistemden çıkarılması, bunların yerine etkinliği ve verimliliği artıracak, aksaklıkları giderecek mekanizmaların devreye sokulmasıdır. Tasarı böyle bir anlayışın çok uzağındadır.

Bu bağlamda, 3194 sayılı kanun ile plan onama konusunda yetkili kılınan belediyeler ve valiliklerin bu yetkileri kullanabilecek biçimde reorganizasyonunun gerçekleştirilmesi zorunludur. Tasarıda bu amaçla yapılacak düzenlemede (Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Şehir Plancıları Odası'nın görüşleri de alınarak) imar birimleri verilen yetki ve sorumluluğa uygun biçimde genişletilmeli, imar birimlerinin imar adası ve imar parseli ölçeğinde uygulama ve denetimi sağlanırken, Fen İşleri Birimleri yapı ölçeği ile sınırlandırılmalı ve bu alanda gerçekten uzmanlaşmaları sağlanmalıdır.

9. Tasarının 18 inci maddesinin (i) bendi hükmüne göre, "Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına, kurulmuş veya kurulacak ortaklıklara katılmaya veya ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek" belediye meclisinin görev ve yetkileri arasındadır. Yine Tasarı'nın 69 uncu maddesi hükmüne göre, "Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir,"

Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 4046 sayılı Kanunun 26 ncı maddesinin son fıkrasında, "Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, Bakanlar Kurulunun iznine tabidir" denilmiştir.

Tasarı ile yapılan düzenleme söz konusu hüküm ile çelişmektedir. Yürürlükte olan bir kanunu ortadan kaldırmadan, o kanunda yer alan hususları dikkate almaksızın ve tamamen yürürlükteki kanunun aksine bir hüküm getirilmesi bir hukuk devletinde asla kabul edilemeyecek bir durumdur. Çünkü böyle bir durum, hukuk düzeninden beklenen belirliliği engeller.

10. Tasarının 18 inci maddesinin (j) bendi, belediyeye ait şirket(lerin) özelleştirilmesi konusunda belediye meclislerini yetkilendirmektedir. Belediye şirketleri konusu, bir bakış açısına göre, yürürlükteki belediye mevzuatının en sorunlu alanıdır. Türkiye Cumhuriyeti'nin tarihinde, Belediye şirketlerinin a'dan z'ye düzenlendiği bir yasa hiçbir zaman çıkarılmamıştır. Tasarı bu çok önemli eksikliğin giderilmesi için fırsat vermekte ise de bu fırsat kullanılmamıştır.

Günümüzdeki uygulamada, belediye meclisi kararlarından hareketle ve kolayca karşılanan bazı idari koşullar yerine getirilerek, "özel hukuk tüzel kişisi" biçiminde belediye şirketleri kurulabilmektedir. Belediye şirketlerinin etkinlikleri tamamen özel hukuk kurallarına göre olmakta; şirket yöneticileri, aynı özel hukuk kişileri gibi bu kuruluşları yönetebilmektedir. Mevcut sistemin sakıncası, özellikle şirketlerin kuruluş sözleşmesine, belediyelere "kamu



hizmeti" olarak yasayla verilmiş görevlerin yazılmasında ortaya çıkmaktadır. Bu sayede, o etkinlik, "kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi" yönteminin ayrılmaz bir parçası olan "ihale" koşulu da aşılarak, "özel hukuk kişisi"ne gördürülen "özel-ticari" bir etkinliğe bir şirket sözleşmesi ile dönüştürülmektedir. Yasayla, yani "yasama işlemi" ile kurulmuş olan bir "kamu hizmeti"nin bu niteliği yine ancak yasayla kaldırılmak gerekir. Oysa, "idari işlem"lerle bir kamu hizmeti "fiilen" bir özel-ticari etkinliğe dönüştürülebilmektedir. Devamında, kamu hukuku rejiminin özellikle "denetim"e ilişkin koşul ve kayıtlarından soyutlanmış olarak, hizmet, tamamen özel hukuk kurallarına göre yürütülebilmektedir. Bu durum, 1982 Anayasası'nın, özelleştirmede "kanun" arayan 47. maddesine açıkça aykırıdır. Özelleştirmeye ilişkin bazı yasal düzenlemelerde belediye şirketlerinin "özelleştirilmesi"nden söz ediliyor olması durumu değiştirmemekte, Tasarıdaki Anayasa'ya aykırılığı ortadan kaldırmamaktadır. Kamu tüzel kişisi olmayan bir özel hukuk tüzel kişisinin nasıl "özelleştirileceği" bir tarafa; böyle bir özelleştirme ile yasanın kamu hizmeti saymaya devam ettiği bir etkinliğin, idari işlemle özel hukuk kişisine, bazen "tekel" de oluşturacak biçimde "devredilmesi" ne İdare Hukukuna, ne de Anayasa'nın 47 nci maddesine göre olanaklıdır.

11. Tasarının 18 inci maddesinin (o) bendi hükmüne göre "Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek" belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Anayasanın 127 nci maddesinin son fıkrasında "Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları...kanunla düzenlenir" denilmiştir. Görüldüğü üzere, mahalli idarelerin birlik kurabilmeleri için "Bakanlar Kurulunun izni" Anayasal bir zorunluluktur. Belediye Meclisi, Anayasanın 127 nci maddesi ile uyumu sağlayabilmek için ancak, birlik kurmak amacıyla Bakanlar Kurulundan izin istemeye karar verme yetkisiyle donatılabilir. Bu nedenle, birlik kurma konusunda belediye meclisine Bakanlar Kurulu iznine herhangi bir atıf yapılmadan, sanki böyle bir izne gerek yokmuş gibi bir anlatımla yetki verilmesi, Anayasanın 127 nci maddesine aykırıdır. Niyet bu olmasa dahi ifade tarzı Anayasanın 127 nci maddesi hükmünün dikkate alınmadığı izlenimini vermektedir.

12. 5272 sayılı Kanununun 19 uncu maddesine Tasarı'da da aynen yer verilmiştir. Bu maddenin son fıkrasında "Meclisinin çalışmalarına ve katılıma ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir" denilmiştir. Maddede belediye meclisinin çalışmalarına ilişkin ilkeler konusunda her hangi bir düzenleme yer almadığından, bu konudaki usul ve esasları belirleyen bir yönetmelik, asli düzenleme yapmış olacaktır. Halbuki Anayasaya göre, Anayasanın gösterdiği ayrık haller dışında, yürütmenin asli düzenleme yetkisi yoktur; yürütme Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacak ve yerine getirilecek bir yetki ve görevdir. Anayasanın 8 inci maddesinde ifade edilmiş olan bu ilke, yürütmenin ancak kanun ile asli olarak düzenlenmiş bir alanda düzenleme yetkisi kullanabileceğini açıkça ortaya koymaktadır. Anayasanın 7 nci maddesine göre ise, asli düzenleme yetkisi, TBMM'nindir ve devredilemez."

Kanunda bir hususun yönetmelikle düzenleneceğinin belirtilmesi, o hususun kanunla düzenlenmiş olduğu anlamına gelmez. Kanunla yapılmış bir düzenlemeden söz edilebilmesi için, o hususun en azından temel ilkelerinin kanunda gösterilmesi gerekir.

19 uncu maddenin son fıkrası, yukarıda belirtildiği üzere, yürütmenin kanuniliği ilkesine aykırı olarak, yürütmeye asli düzenleme yapmak imkanı tanıdığı için Anayasanın 8 inci maddesine; yasamaya ait olan asli düzenleme yetkisini yürütmeye devrettiği için Anayasanın 7 nci maddesine; böyle bir yetki Anayasaya dayanmadığı için Anayasanın 6 ncı maddesine aykırıdır.

13. Tasarının 20 nci maddesinde belediye meclisinin olağanüstü olarak toplanabilmesine olanak veren bir hüküm bulunmamaktadır. Belediye meclisinin bir ay içinde toplantı yapacağı gün sayısının artırılmış olması olağanüstü toplantı yapma ihtiyacını ortadan kaldırmaz.

14. Tasarının 25 inci maddesi ile Denetim Komisyonunun kurulması öngörülmektedir.

Denetim Komisyonuna ilişkin Tasarı hükmü genel nitelikte düzenlemeler getirmekle birlikte son dönemde bütçesel karar sürecinde saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu artırmaya yönelik olarak kamu mali yönetiminde ve mali denetim sisteminde yapılan değişiklikleri içerecek şekilde tasarlanmamıştır. Maddenin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri çerçevesinde eksiktir.

Tam olarak 2006 yılından itibaren uygulamasına geçilecek olan yeni sistemde kurumsal düzeyde stratejik planlama, iç kontrol, iç denetim gibi yeni süreçler devreye girmektedir. Bu yeni süreçlerin getireceği yeni mekanizmaların Meclis Denetim Komisyonu tarafından mutlak şekilde dikkate alınması gerekmektedir. Bu, komisyonun çalışma sürecindeki etkinliğini artıracığı gibi yeni öngörülen mekanizmaların doğru algılanması ve etkin bir şekilde uygulanması konusunda belirleyici dinamik bir faktör olacaktır.

Günümüzde modern kamu mali yönetim ve denetim sistemlerini geleneksel uygulamalardan ayıran özelliklerin başında rol ve sorumlulukların açık olması ve açık olarak tanımlanmış görev ve yetkilere göre kurumların denetim işlevlerini yerine getirmesidir. Dolayısıyla meclis üyeleri arasından gizli oyla seçilen ve konunun doğrudan uzmanı olmayan komisyon üyelerinin belediye hesap ve işlemlerini denetleyebilmesi için denetim de öncelikle neleri sorgulayacaklarının çerçevesinin çizilmesi gerekmektedir.

Konu bu çerçevede değerlendirildiğinde maddenin aşağıdaki hususlarda eksik olduğu görülmektedir.

Sadece hesap ve işlemlerin değil stratejik planların ve uygulama sonuçlarının ayrıntılı incelenmesi.

Belediyeyi yükümlülük altına sokan faaliyetlerin temel inceleme ve denetleme başlıkları içinde olması ve bunlarla ilgili belediyenin başlangıç hedeflerinin uygulama sonuçları çerçevesinde sorgulanması. Başta borçlanma ve borçların sürdürülebilirliği ile ihale ve büyük yatırım projeleri olmak üzere hedef ve uygulama sonuçlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde açık bir şekilde ortaya konması.

Vergi ve benzeri mali yükümlülükler gibi piyasa ve vatandaş üzerinde yük yaratan kararların ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi.

Belediyenin hizmet sunumu çerçevesinde sahip olduğu varlıklardaki artışın ve azalışın incelenmesi.

Faaliyet raporları, iç denetçilerin hazırladıkları kapsamlı denetim raporları, Sayıştay'ın dış denetim raporları ve İçişleri Bakanlığının yetkili denetim ve kontrol birimlerinin raporları çerçevesinde hesap ve işlemlerin denetlenmesi.

Bunlar Meclis Denetim Komisyonunun denetim sürecinde dikkate alması ve sonuçlandırması gereken temel noktalar olmalı, bunların dışında komisyon kendi ilgisine göre denetimi genişletmelidir. Ancak Meclis Denetim Komisyonu genel hükümlerde belirtilen denetim usullerinin dışında bunlarla çatışacak ve bu denetim sonuçları ile ters düşecek mükerrer denetim görevleri üstlenmemelidir.

15. Tasarının 33 üncü maddesine göre belediye encümeni seçilmiş ve atanmış üyelere oluşmaktadır. Anayasanın 127 nci maddesi uyarınca yerel yönetimler, "karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri"dir. Belediye encümenlerinin, karar organı mı, yoksa yürütme organı mı olduğu, üzerinde fikir birliği sağlanamayan bir konudur.

Anayasa Mahkemesi 22.06.1988 gün ve E:1987/18, K: 1988/23 sayılı kararında, il daimi encümenini, "il kamu tüzelkişiliğinin karar organlarından biri" olarak kabul etmiş ve il daimi encümeninde memurların da yer almasını sağlamaya yönelik yasal düzenlemeyi iptal etmiştir. Öte yandan yine Anayasa Mahkemesi, 13.06.1988 gün ve E: 1987/22, K:1988/19 sayılı kararında,

"Anayasa gereği kuruluşları ayrı yasalarla düzenlenmiş üç ayrı yerel yönetim biriminden en özgün yapıyı taşıyan belediyeler, 14.4.1930 günlü, 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre kurulmuşlardır. Bu yasaya göre, belediye tüzelkişiliğinin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olup belediye meclisiyle belediye encümeni karar, belediye başkanı ise yürütme organıdır." denilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin anılan kararları karşısında, belediye encümeninde memur üyelere -hem de toplanma ve karar çoğunluğunu elde tutar sayıda- yer verilmesi, Tasarının Anayasaya uygun olarak hazırlanmadığını göstermektedir.

16. Belediye Personel sistemi, günümüzde beş tipik özellik sergilemektedir.

1. Yerel yönetimlerde esnek istihdam geçici işçilik eliyle gerçekleştirilmektedir.

2. Şirketleşme ve taşeronlaşma, belediye-içi ve belediye-dışı istihdam sistemleri doğmasına yol açmıştır.

3. Belediyelerde bürokrasinin bütünlüğü ve sürekliliği kırılmıştır.

4. Merkezi yönetim "tahsisçilik" işlevine sıkışmıştır.

5. Personel rejimini belirleme mekanizmaları içinde belediyelerin ve belediye çalışanlarının ağırlığı yoktur.

Yerel yönetimlerde kadro ve istihdam sayılarına ulaşabilmek oldukça güç bir iştir. Özellikle belediyelerin bağlı kuruluş, birlik, şirket gibi giderek artan sayıda yan kuruluşlar eliyle çalışmaları, sayısal verilere ulaşmayı oldukça güçleştirmektedir.

Yerel yönetimlerde memur, işçi, sözleşmeli olmak üzere üç statüde personel çalıştırılmaktadır. Personel rejiminde açık bir hukuksal zemini olmamakla birlikte, son on yıldan bu yana "geçici işçilik" olarak adlandırılan bir yeni kategori türemiş bulunmaktadır.

İl özel idaresi, belediye ve köylerde kadro - istihdam sayılarına ulaşmak hala önemli bir sorundur. Konu ile ilgili iki merkezi kurum, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve Devlet Personel Başkanlığı'dır. Bu kurumlar personel varlığına ilişkin verilere sahip olmalarına karşın, bunları düzenli ve sağlıklı biçimde erişilebilir kılınmış değillerdir.

Belediyelerin örgütlenmesinde ortaya çıkan "holdingleşme" eğilimi, personel yapısına ilişkin rakamsal büyüklüklerin edinilmesini güçleştiren başlıca nedenlerden biridir. Belediyeler, personel sayılarını belediye ana bünyesinde çalışanlar, bağlı kuruluşlar, işletmeler ve şirketlerde istihdam edilenleri birleştirerek verme eğiliminde değildiler. Bilgilerin "belediye ana bünyesi" ve "belediye kuruluşları" temelinde toplanması gereği zorunluluk haline gelmiş bulunmaktadır.

"Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar"ın kabulüne ilişkin 23.6.2003 tarihli Bakanlar Kurulu Kararında;

"Devlet Personel Rejimi Reformu: Bu çalışma, Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi ile Merkez İdare ve Yerel Yönetim Reformu çalışmaları ile uyumlu olarak, Devlet Personel Rejimi reformu aşağıdaki temel ilkeler doğrultusunda hazırlanacaktır" denilerek bu temel ilkeler gösterilmiştir. Bu temel ilkelerden biri de;

"Devlette asli ve sürekli görevler belirlenecek ve bu görevi yürütenlerin dışındakiler İş Kanununa göre çalıştırılacak, asli ve sürekli görevlerde çalışanlar tüm kamu çalışanlarının belli bir oranını geçemeyecek" olmasıdır. Bu temel ilke doğrultusunda gerekli belirleme yapılmış değildir.

Tasarının norm kadro uygulamasına ilişkin düzenlemeleri bu açıdan eksiktir.

17. Belediyelerin denetimi, "yardımcı olmak", "rehberlik etmek" amacıyla yapılacaktır. Denetim "mevzuata, hedeflere, performans ölçütlerine, kalite standartlarına göre" yapılacaktır. Bu işlem "tarafsız analiz, ölçme, değerlendirme, sonuçları rapor etme" işidir. Rapor, "ilgililere duyurulacak" tır. Tasarının 54 üncü maddesi denetimi böyle tanımlamakta "inceleme-soruşturma" içeriğinden söz etmemektedir; bu yönüyle sistem "teftiş sistemi" olmaktan çıkmıştır. Belediyelerin mali ve performans denetimi Sayıştay tarafından; diğer idari işlemleri İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacaktır. Anayasanın 127 nci maddesinin beşinci fıkrasının öngördüğü idari vesayet, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisidir. Bu denetim yetkisi, Tasarıda olduğu üzere merkezden yönetimin elinde salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülemez. Bu yetki, aynı zamanda mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun

şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarına yöneliktir. Bu amaçların salt idari işlemlerle sınırlı bir vesayet yetkisi ile gerçekleştirilmesi ise olanaksızdır.

Ayrıca Tasarı idari vesayeti en az düzeye indirmiştir. İdari vesayetin azaltılarak özerkliğin geliştirilmesi olumludur ama bu idarelerin hesap vermekle yükümlü oldukları unutulmamalıdır. Yani, hesap verme sorumluluğu, özerliğe feda edilmemelidir. Mahalli müşterek ihtiyaç olarak nitelendirilerek merkezi idareden alınıp, belediyelere verilen görev ve hizmetler çok büyük bir olasılıkla merkezi idarenin yerel yönetimlere transfer edeceği kaynaklarla yerine getirilecektir. Tahsis edilen kaynaklarla ilgili hesap verme sorumluluğunun nasıl yerine getirileceği belli değildir. Merkezi idarenin yerel yönetimlerin bütçeleri ve stratejik planları üzerinde vesayet yetkisi öngörülmemiştir. Merkezi idarenin yerel yönetimlere verdiği para ve kaynakların nasıl kullanıldığını denetleme yetkisi de yoktur. Belediyeler Kanunu Tasarısının 55 inci maddesinde düzenlenen denetim böyle bir yetki içermemektedir. İç denetçilerin yapacağı denetimin de Sayıştay'ın yapacağı denetimin de merkezi idare adına yapılmadığı açıktır. İçişleri Bakanlığı'nın mali işler dışında kalan diğer idari işlemleri denetlemesi ise, idari işlemlerin idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğunu denetlemekle sınırlıdır ve bu sınırlı denetimin nasıl sonuçlanacağı belli değildir. Bu nedenle İçişleri Bakanlığı'nın veya Merkezi İdarenin ilgili kurumlarının yapacağı denetimin mali denetimi de kapsayacak şekilde düzeltilmesi gerekir.

Denetim konusundaki en önemli eksikliklerden biri, yolsuzluklarla ilgili soruşturmalar konusunda yaratılan boşluktur. Kamu Yönetimi Temel Kanunu teftiş kurullarını ortadan kaldırmış ve iç denetçilere soruşturma yapma yetkisi vermemiştir. Belediyeler Kanunu Tasarısında bu boşluğu giderecek düzenlemeler yoktur. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 77 nci maddesinde İçişleri Bakanlığına verilen yetki de soruşturma yapmayı içermeyen bir yetkidir. Tüm bu nedenlerle Tasarı ve ilgili yasalar, yolsuzlukla mücadele perspektifine sahip değildir. Zaten genel olarak denetimle ilgili maddelerin düzenlenmesinde özensizlik vardır.

18. 5272 sayılı Kanunun 55 inci maddesi ile yapılmış olan düzenlemeye, üçüncü fıkra hükmünde yapılan değişiklikle Tasarı'nın 55 inci maddesinde de yer verilmiştir.

5272 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemede, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerinin, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceği öngörülmüşken burada yapılan düzenlemede; söz konusu idari işlemlerin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından denetleneceği hükme bağlanmıştır. Yapılan bu düzenleme ile "hukuka uygunluk" denetiminin getirilmiş olması, merkezi yönetimin vesayet yetkisi çerçevesinde yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirmesi gereken bir denetimi sağlayacağından olumlu ve yerinde bir düzenleme olarak değerlendirilmiştir.

Ancak, bu maddenin ikinci fıkrasında yer alan, "İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır" hükmü, yürürlüğe girmeyen bir kanuna atıfta bulunan bir hükümdür. 2005 Mali Yılı Bütçe Kanununun "kısmen ve tamamen

uygulanmayacak hükümler" başlıklı 37 nci maddesinin (j) bendindeki hükümlerle, 5018 sayılı Kanunun "bütçe uygulamasına ilişkin hükümleri" nin yürürlüğü 01.01.2006 tarihine ertelenirken, 5018 sayılı Kanunun "bütçe hazırlığına ilişkin hükümlerinin" 01.01.2005 tarihinden itibaren yürürlüğe sokulması amaçlanmıştır.

5018 sayılı Kanunun hangi hükümlerinin bütçenin hazırlığı ile ilgili, hangi hükümlerinin bütçenin uygulanması ile ilgili olduğu açık ve net olarak belli değildir. Örneğin, iç denetimin bazı hükümleri bütçenin hazırlığı ile, bazı hükümleri bütçenin uygulanması ile ilgilidir. Bazı hükümleri ise, harcama sonrası döneme ilişkindir. Sayıştay denetimi ise, bütçenin hazırlığı ile de, bütçenin uygulanması ile de ilgili değildir.

Yürürlüğe girmemiş bir düzenlemeye dayanılarak, belediyelerde iç ve dış denetim yapacaklara yetki ve görev vermek, bir başka deyişle denetim yapacakların yetki ve görevlerini söz konusu hükümler yürürlüğe girene kadar yasal dayanaktan yoksun bırakmak yasama tekniğine uygun düşmemektedir. Bu durum hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

19. 5072 sayılı Kanun 57 nci maddesi ile yapılan düzenleme Tasarı'ya aynen alınmıştır.

Yapılan düzenlemede; hizmetlerde meydana gelen aksamanın halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati ölçüde olumsuz etkilediğinin yetkili sulh hukuk mahkemesi tarafından tespit edilmesi ve İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı da, ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilmesi öngörülmüştür.

Ancak, idarenin kamu gücü kullanarak yaptığı işler idare hukukuna tabidir. Bu işlerden doğan uyuşmazlıklara da idari yargıda bakılır. Bu nedenle, söz konusu belirlemenin yetkili idare yargı hakimi tarafından yapılacağı, bu belirlemeye karşı da Bölge İdare Mahkemesine itiraz edilebileceği şeklinde maddenin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Bilindiği üzere idari işlemlerin yargısal denetimi, idari yargı organlarına aittir. Bu nedenle, yapılan düzenlemede idare mahkemeleri yerine, adli yargı mercii olan sulh hukuk ve asliye hukuk mahkemelerinin görevli ve yetkili kılınması doğru olmayan bir düzenleme olarak değerlendirilmiştir.

20. Tasarının 62 nci maddesi hükmüne göre, belediye başkanı tarafından hazırlanıp eylül ayı başında encümene sunulan bütçe, kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunulacaktır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 18 inci maddesinde, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ye sunulacak olan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına mahalli idarelerin bütçe tahminlerinin de eklenmesi öngörülmüştür. Bu nedenle, merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının sunumuna yetiştirilebilmesi için, Tasarının 62 nci maddesindeki bütçe hazırlanma süresinin öne çekilmesi yerinde olacaktır.

21. 5272 sayılı Kanunun 65 inci maddesi Tasarı'ya aynen alınmıştır.

Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usullerin belirlenmesine ilişkin ilkeler konusunda her hangi bir düzenleme maddede yer almamaktadır. Bu nedenle, bu konudaki usul ve esasları belirleyen bir yönetmelik, asli düzenleme yapmış olacaktır. Halbuki

Anayasaya göre, Anayasanın gösterdiği ayrık haller dışında, yürütmenin asli düzenleme yetkisi yoktur; yürütme Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacak ve yerine getirilecek bir yetki ve görevdir. Anayasanın 8 inci maddesinde ifade edilmiş olan bu ilke, yürütmenin ancak kanun ile asli olarak düzenlenmiş bir alanda düzenleme yetkisi kullanabileceğini açıkça ortaya koymaktadır. Anayasanın 7 nci maddesine göre ise, asli düzenleme yetkisi, TBMM'nindir ve devredilemez. Devredildiği takdirde, kökenini Anayasadan almayan bir yetki olur ve Anayasanın 6 ncı maddesine aykırı düşer.

Kanunda bir hususun yönetmelikle düzenleneceğinin belirtilmesi, o hususun kanunla düzenlenmiş olduğu anlamına gelmez. Kanunla yapılmış bir düzenlemeden söz edilebilmesi için, o hususun en azından temel ilkelerinin kanunda gösterilmesi gerekir.

22. Tasarının 5272 sayılı Kanundan aynen alınan 70 inci maddesine göre belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir. Tasarının 18/i maddesi de bununla ilgilidir. Belediye bazı hizmetlerini 71 inci maddeye göre işletme tesisi suretiyle gerçekleştirebileceğinden ayrıca şirket kurmasına gerek bulunmamaktadır.

Ayrıca belediyelerce şirket kurulması piyasa ekonomisi kurallarına uygun düşmemekte ve rekabeti bozucu bir etki yaratmaktadır.

Böyle bir düzenleme açıkça yolsuzluklara açık bir yapının oluşmasına yol açacaktır. Nitekim bugün yerel yönetimlerdeki BİT'ler pek çok yolsuzluğun kaynağı durumundadır. Kaldı ki bunların denetimi de Türk Ticaret Kanunu çerçevesinde olacağından, bir kamu kaynağının kullanımı açıkça kamunun denetimi dışında da tutulmaktadır.

Belediye şirketlerinin çoğunun kuruluş sözleşmesinde, belediyelere yasa ile verilen kamu hizmetlerinin belediye şirketleri tarafından yerine getireceği yazılıdır. Belediyelerin, şirket kurarak görevlerini bunlar eliyle yürütmesi, bir tür dahili taşeronluk uygulamasıdır. Yasa ile belediyelere verilen kamu hizmetinin idari bir işlemle özel hukuk kişisine devredilmesi hukukun genel ilkelerine de, Anayasanın 47 nci maddesine de aykırıdır. Bir yasama işlemi ile oluşturulan herhangi bir kamu hizmeti, idari bir işlemle fiilen "özel hukuk kişilerine" gördürülmektedir. Bu Anayasanın özelleştirmede Kanun arayan 47 nci maddesine açıkça aykırıdır.

Bu düzenlemenin doğal sonucu, belediyelerin bütün hizmetlerinin şirketler kurularak verilebilir hale getirilmesidir. Bu düzenlemenin bir başka doğal sonucu, herhangi bir sınırlama ve hizmetler arasında herhangi bir ayırım yapılmadan yerel tüm kamu hizmetlerinin özel hukuk hükümlerine tabi şirketler aracılığı ile yapılabilir hale gelmesidir. Belediyelerin "kamu gücü", "kamu otoritesi" kullanarak yürüttüğü asli ve sürekli kamu hizmetlerine ilişkin görevlerin bütünüyle, hiçbir sınırlama olmadan şirketler eliyle yürütülmesi veya bu kamu hizmetlerinin idari bir işlemle özel hukuk kişisine devredilmesi, hukuk devleti ilkesine aykırıdır.

Bir hukuk devletinde tüm yasama işlemlerinin nihai amacı kamu yararadır. Devlet erklerinin kamu yararı dışındaki amaçlara yönelik olarak kullanılmaları, hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmaz.

Ortak ve yerel gereksinimleri karşılayacak kamu hizmetlerini görmek üzere oluşturulmuş yerel yönetimlerin, üstlendikleri kamu hizmetlerini, özel hukuk hükümlerine tabi şirketler kurmak suretiyle bu şirketlere yaptırmasına imkan tanıyan bir düzenlemenin kamu yararına olduğu savunulamaz. Çünkü böyle bir düzenleme kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine ve ticari amaçlı bir hale gelmesine yol açarak, vatandaşa parasız sunulması asıl olan bu hizmetlerin kâr amaçlı sunulmasına neden olacaktır. Bunun sonucunda da tüm vatandaşların yararlanmasına açık olması gereken hizmetler, ancak bedelini ödeyenler tarafından ulaşılabilecek hizmetlere dönüşecektir. Böyle bir durumun kamu yararına olduğunu savunmak ise mümkün değildir.

Yasama erkinin kamu yararına olmayan düzenlemeler yapmak için kullanılması, Anayasanın 2 nci maddesinde ifade edilmiş olan hukuk devleti ilkesine aykırıdır.

23. Tasarının "Borç ve alacakların takas ve mahsubu" başlığını taşıyan 72 nci maddesi ile "Bu madde gereğince yapılacak mahsup işlemlerine ilişkin esas ve usuller, İçişleri Bakanlığının olumlu görüşü alınarak, Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir." hükmü getirilmektedir.

Bu hüküm ile belediyenin yerel yönetimlerden veya merkezi idare kuruluşlarından olan ister özel hukuk ister kamu hukukundan (vergi, resim, harç) kaynaklansın tüm alacak ve borçları için zorunlu bir "takas-mahsup sistemi" getirilmektedir. Böyle bir sistemin anlamı ise şudur: Belediyeleri, yerel yönetimler veya merkezi idare kuruluşlarından olan hiçbir alacağını nakden veya hesaben tahsil edemeyecekleri gibi borçlarını da bu şekilde ödemeyeceklerdir. Kaynağı ne olursa olsun bütün alacak ve borçlar takas-mahsup yoluyla itfa edilecektir.

Söz konusu maddenin gerekçesinde düzenlemenin amacı; merkezi idarenin belediyeye olan borçları için faiz ödemediği halde, belediyeden olan alacakları için yüksek oranda faiz alması nedeniyle ortaya çıkan belediye mağduriyetinin kısmen de olsa giderilmesi olarak açıklanmıştır. Ancak, bilindiği üzere faiz alacağı ya kanundan ya da sözleşmeden doğar. Her iki durumda da hak sahibinin hukuken bu alacağı tahsil yetkisine haiz olduğu açıktır. Kaldı ki, bu konuda maddede herhangi bir düzenleme de yapılmamıştır.

Düzenleme birikmiş borç/alacak stokunu tasfiyeye yönelik olmayıp daimidir. Bu şekliyle bütçe prensiplerine aykırıdır.

24. 5272 sayılı Kanunun 86 ncı maddesine Tasarı'na aynen yer verilmiştir.

Tasarı'nın 86 ncı maddesiyle 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun ek 68 inci maddesinin yeniden düzenlenen dördüncü fıkra ile; Sandık tarafından emekli aylığı bağlanan büyükşehir, il, ilçe ve diğer belediye başkanlarına makam tazminatı, buna bağlı olarak temsil veya görev tazminatı ödenmesi öngörülmüştür.

Yapılan bu düzenleme; Emekli Sandığı'nca emekli aylığı bağlanan belediye başkanları ile diğer sosyal güvenlik kuruluşlarından yaşlılık aylığı bağlanan belediye başkanları arasında adil olmayan bir farklılık doğmasına yol açmıştır. Böyle bir düzenleme eşitlik ilkesi ile de bağdaşmamaktadır.

Eşitlik ilkesi, Anayasa Mahkemesi'nin çok sayıdaki kararıyla aynı doğrultuda yorumlanmıştır. Bu kararlarda genellikle değinildiği gibi yasa önünde eşitlik, ancak niteliklerde



benzerlik ve yasaların getirdiği kurallara uyarlık oranında söz konusu olabilir. Kimi yurttaşların başka bir kurala bağlı tutulmaları, haklı bir nedene dayanmakta ise; böyle bir durumda kanun önünde eşitlik ilkesine ters düşüldüğünden söz edilemez. Eşitlik her yönüyle aynı hukuki durumda bulunanlar arasında söz konusudur. Burada, makam tazminatı ve buna bağlı olarak temsil veya görev tazminatı ödenmesinin nedeni, belediye başkanı olmalarındandır. Bu nedenle, aylık aldıkları sosyal güvenlik kuruluğu hangisi olursa olsun büyükşehir, il, ilçe ve diğer belediye başkanı olarak her yönüyle aynı hukuki, durumdadırlar, söz konusu tazminatların ödenmesinde farklı bir durumun yaratılmasının hiçbir haklı nedeni bulunmamaktadır.

M. Akif Hamzaçebi  
Trabzon  
Kemal Kılıçdaroğlu  
İstanbul  
Kazım Türkmən  
Ordu

Ali Kemal Kumkumoğlu  
İstanbul  
Enis Tütüncü  
Tekirdağ  
Ali Kemal Deveciler  
Balıkesir

Gürol Ergin  
Muğla  
Bülent Baratalı  
İzmir