

KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

Aziz Yıldıray ŞIKOL

**BELEDİYELERDE İDARİ-MALİ ÖZERKLİK VE
TÜRKİYE'DEKİ İŞLEVİ**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Yöneticisi
Doç. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ

KIRIKKALE – 2010

ÖZET

Merkezi yönetimlerin, yerel hizmetleri sunmakta yetersizliği ortaya çıktıktan sonra, yönetim anlayışlarında da bir takım değişiklikler gerçekleşmiştir. Bu nedenle son yıllarda, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde daha çok idari ve mali özerkliğe sahip olan yerel idarelere gereksinim duyulmaktadır.

Bu tez çalışmasında, özerklik kavramının anlamı ve kapsamı geniş bir açıyla esas alınmaktadır. Türkiye’de merkezi idarenin, yerel özerklik kavramını algılayış biçimi değerlendirilmekte ve bundan yola çıkılarak, belediyelerin mevcut özerkliklerinin durumu tartışılmaktadır. Ayrıca Türkiye’de özerklik anlayışındaki değişimlerin ve gelişmelerin kanuni açıdan belediyelere yansımaları ele alınıp, diğer gelişmiş ülkelerin özerklik anlayışı ile karşılaştırılmaktadır. Öte yandan Türkiye’de merkezi idarenin aşırı olarak kullanmış olduğu idari vesayet yetkisinin, yerel yönetimlerin özerklikleri üzerindeki etkilerine değinilmekte ve bu duruma eleştirel bir yaklaşım getirilmektedir.

ABSTRACT

Management approaches have been altered after central government became insufficient to local services. Therefore, in recent years, there arises a need for local authorities which are more autonomous in both administration and finance.

In this thesis, the meaning and the scope of the concept of autonomy are taken as basis in a wide angle. The local autonomy perception of the central government of Turkey is reviewed. From this point of view, current states of the councils' existing autonomies are discussed. Moreover, the effects of the changes and the developments in the concept of the autonomy in Turkey are discussed in terms of the legal matters. Then, it is compared with the concept of the autonomy in other developed countries. Furthermore, the central government uses administrative tutelage excessively. The effects of this phenomenon on local administrations are mentioned and criticized.

KİŞİSEL KABUL / AÇIKLAMA

Yüksek Lisans tezi olarak hazırladığım “Türkiye’de Belediyelerde İdari ve Mali Özerklik” adlı çalışmamı, ilmi ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazdığımı ve faydalandığım eserlerin bibliyografyada gösterdiklerimden ibaret olduğunu, bunlara atıf yaparak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu şeref ve haysiyetimle doğrularım.

02.02.2010

Aziz Yıldray ŞIKOL

ÖNSÖZ

İdari ve mali açıdan özerk olan belediyelerin, hizmet sunumunda daha etkin ve daha faydalı olabilmesi için yapılan yasal reformlara, anayasal reformların da eklenmesi gerekmektedir birlikte, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın (AYYÖŞ) ülkemiz tarafından çekince koyulan maddelerinin de gözden geçirilmesi ve Avrupa'daki yerel özerklik alanındaki gelişmelerin de yakından takip edilmesinin gerekliliği, araştırmada yer almaktadır. Bunun yanında, özerklik kavramı ile yakından ilişki kurulabilecek ilkeler değerlendirilip, idari ve mali özerkliğin yapısıyla zıt olabilecek kavramların da araştırmaya yansımaları ele alınmaktadır.

Bu tez çalışmasında, emeğini ve sabrını esirgemeyen tez danışmanım Doç. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ hocama şükran ve minnetlerimi borç bilirim. Ayrıca çalışmamda, çoğunlukla kaynaklarına ihtiyaç duyduğum Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) yayınlarını hazırlayan hocalarıma ve yayınlanmış olan kaynaklara ulaşım kolaylığı sağladığı için TODAİE Başkanlığı'na teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
ABSTRACT	II
KİŞİSEL KABUL / AÇIKLAMA	III
ÖNSÖZ	IV
İÇİNDEKİLER	VII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. ÖZERKLİK VE YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE KAPSAMI	4
1.1. Özerklik Kavramı	5
1.1.1. Özerklik Kavramı Ve Üniter Devlet Yapısı	10
1.1.2. Özerklik Kavramı Ve İdarenin Bütünlüğü İlkesi	13
1.1.3. Özerkliğin Nitelikleri	16
1.1.4. Özerklik Türleri	17
1.1.4.1. İdari Özerklik	17
1.1.4.2. Mali Özerklik	19
1.1.4.3. İdari ve Mali Özerklik İle Yetki Genişliği Arasındaki Farklar	21
1.2. Yerel Yönetim Kavramı	23
1.3. Yerel Yönetimlerde İdari ve Mali Özerkliğin Önemi	23
1.4. Yerel Yönetimlerde Özerklik ve Subsidiarite (Yerellik) İlkesi	25

İKİNCİ BÖLÜM

2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	29
---	----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. BATIDA İDARİ VE MALİ ÖZERKLİĞİN GELİŞİMİ.....	36
3.1. Üniter Yapılı Ülkelerde İdari ve Mali Özerklik	36
3.1.1. İngiltere’de İdari ve Mali Özerklik	38
3.1.2. Fransa’da İdari ve Mali Özerklik	40
3.1.3. İtalya’da İdari ve Mali Özerklik	44
3.2. Federal Ülkelerde İdari ve Mali Özerklik	45
3.2.1. Almanya’da İdari ve Mali Özerklik	45

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN İDARİ VE MALİ ÖZERKLİĞİ	49
4.1. Türkiye’de Belediyelerin İdari Ve Mali Özerkliğinin Gelişimi	50
4.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	51
4.1.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem	54
4.1.2.1. 1923 – 1950 Dönemi	54
4.1.2.2. 1950 – 1980 Dönemi	55

4.1.2.3. 1980 Sonrası Dönem	57
4.2. Türkiye’de İdari Özerklik ve Uygulanışı	58
4.2.1. Türkiye’de İdari Özerklikle İdari Vesayet İlişkisi ve Çatışması	68
4.2.2. Türkiye’de İdari Özerklik Ve Norm Kadro Uygulaması	72
4.3. Türkiye’de Mali Özerklik Ve Uygulanışı	77
4.3.1. Türkiye’de Mali Özerklik ve Belediyelerin Mali Yapısı	78
4.3.2. Türkiye’de Mali Kaynakların Paylaşılması	88
4.3.3. Belediyelerde Mali Özerklik Ve Özelleştirme Politikası	92
4.3.4. Mali Özerklik Ve İller Bankası	93

BEŞİNCİ BÖLÜM

5. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERDE İDARİ VE MALİ ÖZERKLİĞİN UYGULAMASINDA ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	98
5.1. Siyasi Yönden Ortaya Çıkan Sorunlar	99
5.2. Hukuksal Yönden Ortaya Çıkan Sorunlar	101
5.2.1. Anayasal Yönden Ortaya Çıkan Sorunlar	102
5.2.2. Yasal Yönden Ortaya Çıkan Sorunlar	105
5.3. Ekonomik Yönden Ortaya Çıkan Sorunlar	109
5.3.1. Milli Bütçeden Alınan Belediye Geliri	111
5.4. Sosyal Yönden Ortaya Çıkan Sorunlar	113
5.4.1. Kentleşme Yönünden Ortaya Çıkan Sorunlar	114
5.4.2. Demokratik Katılım Yönünden Ortaya Çıkan Sorunlar	115

5.4.3. İletişim Yönünden Ortaya Çıkan Sorunlar	118
SONUÇ VE ÖNERİLER	120
KAYNAKÇA	127

KISALTMALAR DİZİNİ

AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
TODAİE	Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1 : Ülkelerde Yerel Yönetim Gelirlerinin Yüzde Dağılımları	36
Tablo 2 : Yerel Yönetim Gelirlerinin Toplam Kamu Gelirleri ve GSYİH İçindeki Payı	37
Tablo 3 : Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Belediyelere Verilen Pay	81

GİRİŞ

Dünyanın birçok ülkesinde ve Türkiye’de, siyasi anlayışların değişime uğramasından dolayı, yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi konusunda gelişmeler yaşanmıştır. Belediyelerin güçlendirilmesi, idari ve mali özerkliklerinin sağlanması ve belediyeler üzerindeki merkezi vesayet denetiminin en aza indirilmesi konularında, çoğu ülkede yaygınlaşmaya başlayan anlayış, uluslararası metinlerde ve ülkelerin anayasalarında yer almaya başlamıştır.

Yerel hizmetler mahalli idareler tarafından doğrudan halka yönelik olarak sunulduğu için halkın yönetime katılımı kaçınılmaz olmuştur. Dolayısıyla katılımcı demokrasi anlayışına belediye idarelerinde daha sık rastlanılmaktadır. Bu anlayıştan dolayı, belediyelerin idari ve mali açıdan özerk olmaları zorunluluk arz etmektedir. İdari ve mali açıdan özerk olan belediyeler, hizmetlerini merkezden bağımsız bir şekilde, kendi bütçeleri ile yerine getirme imkanı bulmaktadırlar.

Özerk bir yapıya kavuşan belediye idaresinin, demokrasi anlayışına daha uygun düştüğünü söylemek mümkündür. Belediye organlarının seçimle iş başına gelmeleri, seçilmişlerin sorumluluk altında olmaları ve halk tarafından denetlenmelerinin merkezi yönetim tarafından denetlenmeye göre daha elverişli olması, özerk belediye yönetimlerinin demokratik bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir.

Çok sayıda düşünür ve uygulamacıya göre, yerel yönetimler; demokrasi, verimlilik, özgürlük, yeniden paylaşım ve özerklik olmak üzere beş temel değere dayanır.¹ İşte bu beş temel özelliklerden biri olan yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi, günümüz mahalli idareler yapısında gerekliliğini hissettirmiş ve yapılan son değişikliklerle yerel yönetimlerin özerk bir yapıya kavuşmaları sağlanmıştır.

Örneğin 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile, belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden verilen payların artırılması, belediyelerin mali

¹ Bilal Eryılmaz, **Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 3, Temmuz 2002), s.7

özerkliğe sahip olduklarını göstermektedir. Ayrıca, belediye meclis kararlarının onay için mülki idare amirine gönderilmesi hükmünün kaldırılıp, sadece bilgi verme makamına dönüştürülmesi de, belediyelerin idari özerkliğe sahip olduklarının kanıtı niteliğindedir.

Özerklik ilkesi bilindiği gibi, serbestlik ve bağımsızlık gibi anlamları içermektedir. Bu bağımsızlık mali açıdan, gelirin serbestçe tasarruf edilebildiği bir bütçeyi ifade ederken; idari açıdan, kendi personeline ve kendi karar organlarına sahip olmayı ifade etmektedir. Siyasi açıdan bağımsız olma durumu ise, federal bir yapılanmayı ifade etmektedir. Federalizme göre; merkezi devletten ayrı yönetimler, kendi başlarına siyasi bir hayata sahiptirler ve bu statülerinin merkezi yönetim tarafından değiştirilmesi söz konusu değildir.

Türkiye'deki belediyelerin özerkliği idari ve mali açıdan özerkliğe dayandığı için, bu çalışmamızın esas konusunu, siyasi özerklik kavramından ziyade, idari ve mali özerklik kavramı oluşturmaktadır.

Bu bağlamda; çalışmada, kavram kargaşasını önlemek ve tezin teorik temellerini belirleyerek, açıklığa kavuşturmak için konu ile ilgili tanımlar, özellikler ve türlerin açıklanması yoluna gidilmiştir.

Özerklik ilkesine örnek teşkil eden ülkelerin hepsine çalışmada yer verilmesinin imkansız olması sebebiyle, örnek teşkil etmesi ve yol göstermesi açısından özerklik ilkesinin batı ülkelerindeki uygulamaları incelenmiştir. Bu amaçla, federal ve üniter yapılı devlet modellerinin batıdaki birkaç örneğine yer verilmiştir. Almanya federal yapılı ülkelere, İngiltere, Fransa ve İtalya da üniter yapılı ülkelere örnek olarak çalışmada ele alınmıştır. Ayrıca çalışmada, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na, örnek batı ülkelerinin yanı sıra, fayda sağlayacağı düşüncesiyle yer verilmiştir.

Çalışmada, yapılan son değişikliklerle özerklik ilkesinin, Türkiye'deki belediyelerde kaydettiği aşamalar ele alınmakta ve özerklik ilkesi ile yakından ilişki kurulabilecek kavramlar detaylarıyla incelenip, değerlendirilmektedir.

Ayrıca belediye idaresinin kuruluşundan bugüne kadar geçen sürede, idari ve mali özerklikleri değerlendirilmekte ve en son çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile

özerklik ilkesinin ne aşamada olduğu tespit edilmeye çalışılmaktadır. Çalışmanın özü itibariyle tüm bunlar incelenirken, 5393 sayılı Belediye Kanunu esas alınmakta, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çalışmanın içeriğine dahil edilmemektedir. Son olarak da, idari ve mali özerkliğin uygulamasında ortaya çıkan sorunlar tespit edilmekte ve konuyla ilgili çözüm önerileri sunulmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÖZERKLİK VE YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE KAPSAMI

Özerklik kavramında temel amaç, hizmetin sunumuna yöneliktir. Genellikle hizmeti sunan idari yapılar, halka en yakın olan yerel yönetimler olduğu için, özerklik bu idari yapılanmalarda söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla özerklik ilkesi, Subsidiarite (Yerellik) İlkesiyle yakından ilgilidir.

*“Özerklik; merkeziyetçiliğin tam karşıtı olarak, devletin bütün görevlerinde karar ve icra yetkilerinin, başka organ ve müesseselere verilmesi imkan ve şekillerini kapsamaktadır.”*² Ancak idari ve mali açıdan özerklik, yerel yönetimlerin tamamen merkezden bağımsız olduğunu ve kendi başlarına hareket edebileceklerini göstermez. Bu yüzden özerkliğin sınırını anayasa ve yasalar belirlemektedir. Dolayısıyla özerklik kavramı, idarenin bütünlüğü ve üniter devlet yapısıyla da yakından ilgilidir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesine göre; özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorunları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı tanınması anlamını taşır. Bu hak, genel ve eşit oya dayanan gizli seçim sistemine göre, serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.³

Özerk yerel yönetimin kapsamı, yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının anayasa ya da yasa ile belirlenme temeline dayanmaktadır. Bununla

² Adalet Bayramoğlu Alada, **Türkiye’de Yerel Yönetimleri “Özerklik Meselesi” Üzerinden Yeniden Düşünmek**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 17, Sayı 4, Ekim 2008), s.10

³ Deniz Sayın, **Belediye Yönetimi: 5393 Sayılı Yasada Belediyenin Görev, Yetki ve Sorumlulukları**, (Ankara, TODAİE, No: 334, Haziran 2007), s.48

beraber bu hüküm, mahalli idarelere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmemektedir. Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olmaktadır.⁴

1.1. Özerklik Kavramı:

Kamu yönetimi alanında, otonomi sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılan özerklik; kurumların kendi sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarının tanınmasıdır. Sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin, kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisidir.⁵

Özerklik kavramını kelime anlamı ile şöyle açıklayabiliriz: “*Özerklik; muhtariyet ve otonomi kavramları ile eş anlamlıdır. Serbest hareket edebilme anlamına gelen, ‘muhtar’ sözcüğünden türetilmiş olup, ‘kendi idaresine ve iradesine sahip olma’ ve ‘erkinlik’ durumunu ifade eder. Özerkliğin İngilizce’deki karşılığı olan ‘autonomy’ ise etimolojik olarak, Yunanca ‘auto’ ve ‘nomos’ kelimelerinin birleşiminden oluşmuştur. ‘Nomos’un karşılığı ‘yasa’ olup, birisinin kendi kendine, kendi yasasını koymasını ifade eder.*”⁶

Birçok düşünür özerklik kavramını çeşitli açılardan ele almıştır. “*Kant’a göre, ‘özerklik; daha çok dış zorlamalardan korunmanın yollarıyla ilgilenen siyaset ya da siyasal özgürlüklerle doğrudan ilgili değildir, iç özgürlüğün konusudur’. Arendt ise, ‘kanıtlanabilir bir olgu olarak özgürlüğün siyasetle çakıştığına dikkat çekerek, iç özgürlüğe sahip olan insanın, kendisini sözle ve eylemle dahil edebileceği, siyaseten temin edilmiş bir kamu alanının gerekliliğine işaret etmektedir’. Costariadis özerkliği; ‘siyasetle iç içe ve sorgulanabilir, değiştirilebilir ölçüde açık iktidarla kurumlandırılmış*

⁴ Sayın, a.g.e., s.48

⁵ Şerif Öner, **Türkiye’de Belediye Yönetimi**, (Ankara, Nobel Yayınları, 2006), s.10

⁶ Alada, a.g.m., s.6-7

bir yapıda, bireysel ve toplumsal aklın düşünsel eylem tarzı olarak tanımlar'. Sartori, siyasal özgürlüğün korunma yollarından biri olarak tanımladığı özerkliği ise; 'kendimizi kendi yasalarımıza bağımlı tutmak ya da demokratik özgürlük' olarak açıklar. Ancak özerkliğin özgürlüğü her zaman koruyabileceğine şüpheyle yaklaşan Sartori, siyasal özgürlüğün somut bir ifadesi olarak özerkliğin eski çağ demokrasileriyle birlikte son bulunduğunu söyler.”⁷

Eryılmaz'a göre özerklik; yerel yönetimlerin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde yerel nitelikteki işleri, kendi sorumlulukları altında ve kendi organları ile yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanıdır.⁸

Özerk olan kuruluşlar; kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme, karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahiptirler. Bir kurumun özerk sayılabilmesi için, başka bir kurumun izin ve onayına bağlı olmaksızın karar alabilmesi ve aldığı kararları uygulayabilmesi, organlarının bağımsız olması ve yeterli parasal olanaklara sahip olması gerekir.⁹

Özerklik, kelime anlamı itibarı ile yönetim açısından dış baskı ve denetimden bağımsız olma durumunu anlatır.¹⁰ Ancak bu, dokunulmazlık ve bağımsızlık anlamına gelmemektedir. Özerkliğin boyutu, Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içindedir. Yasaların olumsuz yorumlanarak ülke çıkarlarına ters kararlar alınması ve bu doğrultuda uygulamalar yapılması özerklik ile bağdaşmaz. Özerklikte temel amaç, hizmete yöneliktir ve hizmetlerin bu şekilde daha iyi yürütülmesi söz konusudur.¹¹

Yerel özerklik kavramının iki boyutunun olduğu görülmektedir. Birincisi tüzelkişilerin özerkliği, ikincisi ise yerel halkın özerkliği olarak ifade edilmektedir. Tüzelkişilerin özerkliği, merkezi idare ile mahalli idarelerin temel fonksiyonlarının ayrılması, mahalli idarelerin mali yönden bağımsızlığının ve güçlenmesinin sağlanabilmesi ve merkezi idarelerin mahalli idareler üzerindeki denetimin hukukilik denetimi şeklindeki uygulanması olarak görülmektedir. Yerel halkın özerkliği ise,

⁷ Alada, a.g.m., s.7-9

⁸ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, (İstanbul, Erkam Matbaası, 2006), s.123

⁹ Mehmet Ali Kahraman, **Özerk Yerel Yönetimler ve Türkiye**, İstanbul, http://www.tohav.org/?bolum=yazi&tur_makale&no=15, i.t. 13/08/2008

¹⁰ Ömer Demir ve Mustafa Acar, **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, (Ankara, Vadi Yayınları, 1997), s.177

¹¹ Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer, **Mahalli İdareler**, (Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006), s.54

yörede yaşayan topluluğun kendilerini yönetmekle görevli olan yerel kurumları seçme hakkını bağımsız bir şekilde kullanabilmesi ve yerel kurumların karar verme yetkilerinin en üst düzeyde olabilmesini belirtmektedir. Bu iki durumun sağlanabildiği takdirde, mahalli idarelerin yerel özerkliklerinin sağlanabileceği düşünülmektedir.¹²

*“Özerk yapıya sahip olan kuruluşlar, serbestçe oluşturdukları karar organları aracılığıyla özgürce karar alabilmekte ve aldıkları kararları hiçbir baskı olmaksızın uygulayabilmektedirler. Yerel özerklik sayesinde halk, yerel düzeydeki her türlü katılımında yerini almaktadır. Bunun sonucunda yerel yönetimler, yerel ihtiyaçlara daha duyarlı olabilmekte, yerinde tespit yaparak zorunlu ihtiyaçları tam olarak belirlemekte ve ihtiyaçlara en uygun çözümler getirebilmektedirler. Böylelikle yerel yönetimlerin hizmet üretimindeki etkinliği ve verimliliği sağlama amacı gerçekleştirilmektedir.”*¹³

Özerklik ilkesini değişik boyutlarıyla sınıflandırabiliriz. Yetki sınırı açısından özerklik; iktidar ve eylem alanının, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru bir yetki aktarımını içermektedir. Bir başka ifade ile özerklik, kendi kendine yeterlik ve yönetimde serbestlik demektir.¹⁴ İçerdiği işler ve kullanacağı kaynaklar açısından özerklik, bir yerel topluluğun yerel nitelikte olan işlerini kendi başına kendi organları eli ile görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara sahip olabilmesidir.¹⁵ Avrupa Yerel Yönetim Şartı da, yerel özerklik ve yerel finansmanın temel ilkelerini, kendi kendini idare etme hakkını elde edebildiği sınırlar içinde tanımlamaktadır.¹⁶

Tekeli’ye göre özerklik, özerklik tanınan yönetimlerin etkin kararlar almasını ve ülke çıkarlarına daha uygun hizmetler yapabilmesini sağlamak için tanınmaktadır. Özerklik, hizmetlerde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirme aracıdır ve etkinlik ve verimliliğin sağlanması için girişilecek tüm reform niteliğindeki düzenlemeler özerklikle bağdaşmaktadır.¹⁷

¹² Hasan Yaylı, **Türkiye’de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması**, (Kırıkkale, Kırıkkale Belediyesi Yayınları, 2009), s. 217

¹³ Rafet Çevikbaş, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Özerklik**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerel-siyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 20/03/2009

¹⁴ Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, 2006, a.g.e. s.69

¹⁵ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, (Ankara, Cem Yayınevi, 2000), s.43

¹⁶ Zerrin Yener ve Kumru Arapkirlioglu, **Avrupa Kentsel Şartı**, (Ankara, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, 1996), s.56

¹⁷ İlhan Tekeli, **Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyeciliğin Gelişimi**, (Ankara, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:16, Sayı:2, Haziran 1983), s.5

Başka bir açıdan değerlendirmede bulunan Alada, özerkliği şu şekilde tanımlamaktadır: “Özerklik, sonu olmayan bir hareket dahilinde kendi kendini yaratan, aynı zamanda hem bireysel hem de toplumsal bir aklın düşünsel, yansıtıcı eylem tarzıdır. Özerklik, araçsal olduğu kadar, ondan çok daha derinlikli olarak bir zihinsel ve kültürel durumdur. Dolayısıyla verilir ve alınabilir değildir. Özerklik öncelikle siyasal olmayan süreçler içinde doğan, etkin bir sivil durumu ifade eder. İnsan burada üretim boyutunda kendi gerçekliği ile yüz yüze gelir. Bunu bir kültürel süreç dönüştürür. Özerkliğin bir siyasal kategori olarak işlevselleşmesi, yani siyasal ontolojik bir değer olarak çalışması, siyasallık öncesi birikimler ile ilişkilidir.”¹⁸

Yerel özerklik ilkesi, yerel yönetimlere kendi yerel kaynaklarının yaratabilme, merkezin karışması olmadan yerel topluluk üyelerinin genel refah ve mutluluğuna katkıda bulunabilme gibi alanlarda yetkilendirme ve güçlendirmeyi hedeflerken 3 temel amaca hizmet eder.¹⁹

Bunlar:

- 1) Giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılamak için yerel yönetimlere yetki ve esneklik vermek.
- 2) Yerel yönetimlere kendi koşul ve ihtiyaçlarına göre yönetim yapısı ve biçimini belirlemelerine olanak tanımak.
- 3) Merkezi yönetimin, yerel yönetimlere karışmasından korumaktır.

Yerel yönetimler karar alma ve aldıkları kararı uygulama hakkına sahiptirler. Ancak, bu hakka sahip olmak yeterli değildir. Bunun yanında yeterli gelir kaynaklarına sahip olmak ve oranları ile miktarları saptamada tam yetkili olmak özerklik için aranan şartlardır.²⁰

Özerklik ilkesi genel olarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel etkinlik ve kontrolün artırılmasını içeren düzenlemeler getirirken, zaman zaman merkezi idarenin yerel idareler üzerindeki, aşırı vesayet yetkisi gibi bazı sınırlamalarına da

¹⁸ Alada, a.g.m., s.5

¹⁹ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yerel Yönetimleri Geliştirme Programı, (İstanbul, Kent Basımevi, 1993), s.145

²⁰ Nuri Tortop, **Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişimi**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, Mart 1993), s.3

maruz kalabilmektedir.²¹ Dolayısıyla yerel yönetimlere verilen özerklik yetkisi, merkezden yönetimin sakıncalarını önlemek için, yerel hizmetlerin gereği gibi karşılanması açısından, yerel idarelere kendi hizmetlerini düzenleme ve yönetme hakkını vermektedir.

Yerel özerklik, yerinden yönetim ilkesinin bir sonucu olarak yerel yönetim birimlerine işlevlerini en uygun ve topluma yararlı şekilde sunabilmeleri için tanınmış bir ayrıcalıktır. Bu çerçevede bu hakkı yeterli veya merkezi yönetimin takdirine uygun olarak kullanmak durumunda olan yerel birimlerin ve yöneticilerinin genel çıkarlara ve hukuki düzenlemelere uyma zorunlulukları bulunmaktadır.²²

Özerklik kavramının tanımına daha geniş bir anlatımla ve daha farklı görüşlerle devam edecek olursak, Yalçındağ'a göre özerklik; kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme hakkıdır. Özerk kuruluşlar, karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahiptirler. Bir kurumun özerk sayılabilmesi için, başka bir kurumun izin ve onayına bağlı olmaksızın karar alabilmesi ve aldığı kararları uygulayabilmesi, organlarının bağımsız olması ve yeterli parasal olanaklara sahip olması gerekir.²³

Keleş yerel özerkliği; "bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organlarıyla görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir" diye tanımlar. 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.²⁴ Yüklendiği amaç bakımından Yıldırım'a göre özerklik ilkesi; "yerel yönetimleri, kendi temel kurallarını koyma, kendi faaliyetlerini istediği şekilde yürütebilme, kendi yerel kaynaklarını oluşturabilme, merkezi yönetimin yerel işlere

²¹ Yıldırım, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, a.g.e., s.150

²² Öner, **Türkiye'de Belediye Yönetimi**, a.g.e., s.12

²³ Selçuk Yalçındağ, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, (Ankara, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 3, 1993), s.38

²⁴ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, a.g.e.,s.49

karışmasını önleyebilme ve yerel halkın refah ve mutluluğuna katkıda bulunabilmek gibi alanlarda yetkilendirmeyi ve güçlendirmeyi amaçlamaktadır.”²⁵

Tortop’a göre özerklik ise; merkezden yönetimin ve bürokratik işleyişin sakıncalarını gidermek ya da azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Yetkilerin tek elde toplanması, kararların üst düzeylerde, merkez organları tarafından alınması, yürütmenin gecikmesine neden olmakta ve hizmetleri aksatmaktadır. En azından hizmetler yavaşlamakta, gerçek uzmanların ve işten anlayan kişilerin görüş ve düşüncelerinin yönetime yansımaları ve isabetli kararların alınması güçleşmektedir. Oysa özerk kuruluş temsilcilerinin yönetimde yetki veya söz sahibi olmaları sayesinde ülke çıkarları açısından yararlı nitelikte çözüm yolları bulma olanağı doğmaktadır.²⁶

1.1.1. Özerklik Kavramı Ve Üniter Devlet Yapısı:

Kendi içine kapalı, merkezîyetçi ve otoriter siyasal örgütlenme modelleri günümüzde yerini gittikçe artan bir şekilde yerel yönetim modellerine bırakmaktadır. Böylece yerel yönetim idareleri, merkezi idarenin yönetiminden ayrılmakta ve kendi bağımsız idari ve mali yapısıyla faaliyetlerini sürdürmektedir.

Üniter yapıya sahip bir devlet; ülkesiyle, milletiyle, egemenliğiyle, yasama, yürütme ve yargı organlarıyla tektir.

Yerel özerklik kavramı, zaman zaman anlam kargaşasına yol açabilmektedir. Ülkemizde ve üniter devlet modelini benimseyen diğer ülkeler için yerel özerklik kavramı, egemenlik devri veya bağımsızlık olarak algılanmamalıdır. Yerel yönetimler, yapısı gereği egemenliği kullanma veya paylaşma hakkına sahip olmayan birimlerdir. Egemenliği kullanmaya yetkili birim Devlet’tir. Bununla birlikte bir kısım kamu hizmetlerinin daha etkili ve dengeli yürütülebilmesi için siyasal erkin bir ölçüde paylaşılması söz konusudur. Öte yandan yerel özerklik, bağımsızlık anlamına da gelmez. Yerel yönetimler, yönetimde birliği sağlama yönünde kanunun öngördüğü

²⁵ Yıldırım, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, a.g.e., s.149

²⁶ Nuri Tortop, **Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı**, (Ankara, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:24, S:4, Aralık 1991), s.3

ölçüde genel yönetimin denetimi altındadır. Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşülmüş olması, hizmetlerin tümünde uyum ve birlik içinde yürütülmesinin sorumluluğunu taşıyan devletin bu alandaki ana sorumlu olma niteliğini ortadan kaldırmaz.²⁷

Anayasamızın 123. maddesinde “idare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir” ifadesi yer almaktadır. Üniter yapıli ülkelerde ülke bütünlüğü esastır ve bunu sağlamak için de merkezi yönetim kuruluşları ile, çeşitli hizmetleri yerine getiren kuruluşların uyum içinde çalışmaları gerekmektedir. Yerel yönetimlerce kullanılan tüm yetkilerin sınırları, idarenin bütünlüğü ilkesince belirlenmektedir.²⁸

Üniter devlette idari ve mali açıdan özerk olan yerel yönetimler, merkezi yapının gözetimi ve korumacılığı altında, hizmetlerini biraz da olsa bağımsız bir şekilde yerine getirmektedirler. Bu bağımsızlığın sınırını, anayasa ve kanunlar çerçevesinde ülke bütünlüğü ve menfaatleri çizmektedir. Aksi durum üniter devletin dinamik yapısına ters düşmekte, ülke içinde bölünme ve özerk bölgelere ayrılma kaygısı yaşanmasına sebebiyet vermektedir.

Hizmette yerellik ilkesi, çeşitli nedenlerden dolayı Avrupa Birliği'nin gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. Bir yandan Birliğin merkezietçi eğilimlerinden, diğeryandan da ulusal devletlerin egemenlik haklarını korumak istemelerinden kaynaklanan sorunlardan korkulmaktadır. Bu bağlamda, mümkün olduğu ölçüde karar mekanizmalarını vatandaşa yakınlaştırmak, üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve haklarını korumak, yurttaşlara Avrupa'nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamaktır. Avrupa Birliği'nin kurucu unsuru olan Maastricht Antlaşması'nda, yerellik ilkesine vurgu yapılmıştır. Subsidiarite ilkesi ulus-altı birimlerin yetkilerinin korunmasının temelini oluşturmakta, yerel özerkliğin de garantisi sayılmaktadır.²⁹

²⁷ Öner, **Türkiye'de Belediye Yönetimi**, a.g.e., s.11

²⁸ Çevikbaş, a.g.m., i.t. 20/03/2009

²⁹ Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, a.g.e., s.80

Ülke ne kadar üniter bir yapıda olsa da, yerel yönetimler arasında nüfus, tabii şartlar ve ekonomik güç yönünden bir eşitlik mevcut değildir. Bu eşitsizlik tabiatıyla yerel yönetimlerin mali güçleri arasında da bir farklılığın olması kaçınılmazdır.³⁰

Üniter devlet sistemine sahip olan ülkelerde, yerel yönetimlerle ilgili temel görevleri ve bu görevleri yerine getirmede kullanılacak mali kaynakları, merkezi yönetimle ilgili kanunlar belirlemektedir.

Yerel özerklik kavramı, zaman zaman siyasal anlamda “bağımsızlık” ve “egemenlik” gibi kavramlarla karıştırılmaktadır. Yerel yönetimlerin hak ve yetkileri, bir federal devlet yapısı içinde federe devletlerin yani eyaletlerin sahip oldukları hak ve yetkilerden ayrılmaktadır. Federe devletler, egemenliğin belli ölçülerde kendilerine verildiği, iç işlerinde tümüyle özerk, dış ilişkilerinde ise federal devletin dış politikasına bağımlı yarı egemen kurumlardır. Oysa yerel yönetimler, devletin egemenlik hakkına ortak değildirler. Yasama ve yargı gücüne sahip olmamaları bunun başta gelen kanıtlarındandır.³¹

Yerel özerklik, kesinlikle yerel yönetimlerle devletin çatışması sonucunu doğuran bir süreç olarak algılanmamalıdır. Devletin toplumda düzen, barış ve güvenin sağlanması gibi kendine özgü temel işlevleri, yerel yönetimlerin ise, yine kendilerine özgü planlama, kültür, konut ve eğitim gibi hizmetleri bulunmaktadır. Gerçekte devletin varlık nedeni, güvenli bir ortamda ve sağlıklı çevre koşullarında vatandaşları için insanca yaşanabilecek ortamı hazırlamaktır. Özerklik, kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke çıkarları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır. Bu hak genellikle anayasalar tarafından güvence altına alınmaktadır.³²

Yerel yönetimlerin özerk bir yapıya kavuşmalarına imkan sağlanması, kesinlikle üniter devlet yapısının değiştirilmesi anlamı içermemektedir. Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin büyük bir bölümünün yerel yönetimlere bırakılması, birçok kişi tarafından bu yönetimlerin merkezden tamamen kopuk ve kendi başlarına buyruk birer yönetim birimi olacakları kuşkusuna neden olmaktadır. Bu kuşku da idari vesayetinin artırılması

³⁰ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler Maliyesi**, (İstanbul, Beta Yayınları, 2001), s.177

³¹ Zerrin Toprak Karaman, **Yerel Yönetimler**, (İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1996), s.11

³² s.11

istemini doğurmakta ve merkezi yönetimin vesayetine dayanak olarak kullanılmaktadır.³³

Özetlemek gerekirse; aşırı merkeziyetçiliğin ve kuralcılığın olduğu bir devlet modelinde, özerkliğin üniter devlet yapısına karşı olduğu iddia edilebilmektedir. Ancak bugün için yerel yönetimlerin özerkliği, demokratik ilkelerden birisi olarak kabul edilmektedir. Ve demokratik olma iddiasında olan siyasi rejimler, yerel yönetimlerin özerkliğini yasal güvence altına almak durumundadırlar. Yetkinin vatandaşa en yakın ve direk halk tarafından seçilmiş kurumlara verilmesi, ülkede birlikte yaşama kültürünün gelişmesine ve demokratik bilincin yaygınlaşmasına hizmet edecektir.³⁴

Demokrasinin gelişmiş olduğu bir üniter devlet modelinde yerel yönetimlerin özerkliği, devlete sorun olmaktan çok yardımcı bir misyon üstlenip hizmetlerin daha verimli görülmesini sağlayacaktır. Yani özerkliğin, üniter devlet yapısına ters düşüp düşmediğinin devletin demokratik yapısıyla yakından alakalı olduğunu söyleyebiliriz. Özerk kurumların kendi oluşturduğu organlar tarafından denetimini kendisi yapması temel ilkedir. Fakat özerk kuruluşların yalnız kendi organları tarafından denetimi yeterli değildir. Bazı hizmetlerinin ulusal düzeyde denetlenmesi de bir zorunluluktur. Bu da üniter devletin vazgeçilmez özelliklerinden birisidir.³⁵

1.1.2. Özerklik Kavramı Ve İdarenin Bütünlüğü İlkesi:

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler hem anayasa hem de çeşitli kanuni düzenlemeler ile belirlenmektedir. 1982 Anayasasının 123. maddesinde “İdare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir” denmektedir. 127. madde ile 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

³³ Ziya Çoker, **Yerel Yönetim Reformu**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 4, Temmuz 1993), s.7

³⁴ Yıldırım, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, a.g.e., s.149

³⁵ s.149

karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” şeklinde bir düzenlemeye gidilmiştir.

İdarenin Bütünlüğü İlkesi, üniter yapıli devlet modellerinde hayati bir öneme sahiptir. Bu sebeple, yerel yönetimler tarafında kullanılan idari yetkilerin sınırlarını da bu ilke belirlemektedir. Aynı zamanda ilke, kamu yönetimi alanında çeşitli tüzelkişilerden oluşan kuruluşların uyum içinde çalışmalarını gerekli kılmaktadır.³⁶

“İdarenin bütünlüğü, Anayasa’nın 123. maddesinde yer alan ve ‘idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir’ biçiminde açıkça tanımlanmış, temel bir kamu yönetimi kuruluş ve işleyiş ilkesidir. İdarenin bütünlüğü ilkesi, üniter devlet ve kanuni idare ilkesi ile sıkı sıkıya ilişkilidir. İdarenin gerek kuruluş ve gerek görevleri yönünden bütünlüğü belli başlı üç hukuki araç ile sağlanmaktadır. Bunlardan birincisi olan hiyerarşi, merkezi idare kuruluşlarının arasında bütünlüğü sağladığı gibi, aynı tüzelkişi içinde yer alan çeşitli örgüt ve birimler arasında da bütünlüğü sağlamaktadır. İkincisi ise, idari vesayet yetkisidir. İdari vesayet, devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir. Hiyerarşi ve idari vesayete ek olarak, illerin yönetimini düzenleyen yetki genişliği ilkesi de bu kuralın gerçekleşmesini sağlayan üçüncü ilişki türüdür.”³⁷

Yerel özerklikte, yerel birimlerin 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. Ancak “İdarenin Bütünlüğü İlkesi” gereği merkezi idare ile yerel idareler arasındaki ilişkilerde merkezi idarenin vesayet denetimi yetkisi bulunmaktadır.

“İdarenin bütünlüğü ilkesi; yerinden yönetimi kabul eder, gerekli sayar ve kurar. Ancak bu usulün idarede bütünlüğün sağlanması bakımından yarattığı sakıncaları

³⁶ Yusuf Karakılçık ve Ayşe Özcan, **Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:14, Sayı:4, Ekim 2005), s.13

³⁷ **“İdarenin Bütünlüğü”**, <http://www.kamuyonetimi.org/nedir/index.php>, i.t. 20/02/2009

önemli görür; bu nedenle sistemi yerel özgürlüklerin sınırlarını belirleyen vesayet kurumu yardımıyla kurar. İdarenin bütünlüğü ilkesi, bu birimlerin konumunu merkezi yönetimle ilişkisine, bir başka deyişle sınırlarına göre tanımlamayı gerektirir; ilkeyi uygulamaya geçirme yöntemi ise görevleri sayma ve sınırlandırmadır. Bu görüşte belirleyici nokta, merkezi yönetimin durumu ve yetkileridir. Kurulan sistem, yukarıdan aşağıya yetki salma yoluyla gerçekleşen 'idari ademi merkezîyet', 'idari yerinden yönetim', 'idari desantralizasyon'dur.'"³⁸

Yerellik İlkesi, hizmetin prensip olarak vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesi gerekliliğini savunan bir ilkedir. Yerellik ilkesi yani subsidiarite ilkesi gereği, yerel yönetimlerin merkezi idareler karşısında belli bir özerkliğe sahip olmaları gerekmektedir. Oysa idarenin bütünlüğü ilkesine göre, genel yetki merkezi yönetimindir. Yerel yönetimlerin yetkileri, merkezi idare tarafından sayılarak belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin özerk bir statüye kavuşturulması için ilk önce ülke kanunlarında bir değişikliğe gidilmesi gerekmektedir. Bu değişiklikle yerel yönetimler karşısında merkezi yönetimin yetki ve görevleri sayılarak belirlenecektir. Aslında tüm bu değişikliklerin idarenin bütünlüğü ilkesine zeval getireceği de düşünülmemelidir. Çünkü yerel yönetimlerin yetkileri hizmet sunumundan öteye gitmedikten sonra ve merkezi idarenin de vesayet yetkisinin olduğu düşünülürse, idarenin bütünlüğü ilkesine ters bir durumun olmadığı söylenebilir.³⁹

İdarenin bütünlüğü ilkesi ile çelişen yerellik ilkesine göre, asıl yetkili makam yerel yönetimler olmaktadır, ikincil yetkili olarak merkezi idare sayılmaktadır. Ancak idarenin bütünlüğünü esas alan yetki devri ilkesinde bunun tersi geçerlidir. Yani merkezi yönetim gerekli hallerde yetkilerinden bir kısmını alt birimlere devretmekte, genel yetkili yer yine merkezi idare olmaktadır. Yerellik ilkesinde, genel yetki yerel yönetimlere ait olup, görevleri sayılıp sınırlandırılan taraf, merkezi idare olmaktadır.⁴⁰

³⁸ Birgül Ayman Güler, **22 Şubat 2205 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine**, (Ankara, Mülkiye Dergisi, Cilt:29, Sayı:246, 2005), s.99

³⁹ Birgül Ayman Güler, **Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu**, <http://genelis.org.tr/upresimler/yayinlar/gead/gead05-1-3.doc>, i.t. 20/02/2009

⁴⁰ Karakılçık; Özcan, a.g.m., s.11

1.1.3. Özerkliğin Nitelikleri:

Özerkliğin temel niteliklerini şöyle sıralamak mümkündür:⁴¹

- 1) Karar organları seçimle iş başına gelmeli.
- 2) Görevlerini yerine getirirken merkezi yönetimin müdahalesi olmamalı.
- 3) Daha fazla yetki ve sorumlulukla vatandaşa daha etkili hizmet verebilmeli.
- 4) Kendisine ait bağımsız bir bütçeye sahip olmalı.
- 5) Görevleri ile orantılı gelire sahip olmalı.
- 6) Gelirlerini merkezden bağımsız bir şekilde tasarruf etmeli.
- 7) Denetimleri sadece yasal çerçevede olmalı.
- 8) Denetimleri yerindelik denetiminden uzak olmalı.
- 9) Yargı yoluna başvurma haklarına kısıtlama getirilmemelidir.

Yerel yönetimlerin tam anlamıyla özerk olabilmesi için taşıması gereken bazı özellikler vardır. Bunun için kararlara, organlara ve mali olanaklara ilişkin birtakım nitelikleri de taşıması gerekmektedir.⁴²

- 1) Yerel yönetimler karar alırken, üst makamların ön iznine veya onayına bağlı kalmadan hareket edebiliyorlarsa,
- 2) Yerel yönetimlerin personeli merkezi yönetimin etkisinden uzak kalıyorlarsa, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin personelini azletmek veya isteğine göre atamak yetkisi yoksa,
- 3) Yerel yönetim organları seçimle iş başına geliyorlarsa,
- 4) Yerel yönetimler, yetki ve görevlerini gereği gibi yerine getirebilmek için yeterli parasal olanaklara sahip iseler, yerel özerklikten söz etmemiz mümkün olur.

⁴¹ Seriya Sezen, **Belediye Yönetimi: Yerel Yönetimlerin Anayasal Çerçevesi**, (Ankara, TODAİE, No: 334, Haziran 2007), s.12

⁴² Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Eyüp Günay İspir, **Yönetim Bilimi**, (Ankara, Yargı Yayınevi, 2005), s.85-86

1.1.4. Özerklik Türleri:

Yerel yönetimlerin mahalli nitelikteki hizmetlerini yerine getirirken merkezden bağımsız olduklarının göstergesi olan özerklikleri, idari ve mali açıdan olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Özerk kuruluşlar, karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahip bulunmaktadır. Karar alacak makamlar hiçbir baskı altında kalmaksızın karar organlarını oluşturabilmektedirler. Karar alma özgürlüğünün sağlanması karar organlarının serbestçe oluşumuna bağlıdır. Ancak özerklik için sadece özerk kuruluşların serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları yeterli değildir. Bunların mali özerkliği, yani merkezi yönetimin baskısı olmaksızın harcama yapmaya yetkili olmaları da gerekmektedir.⁴³

Kamu hukuku açısından baktığımızda, devlet ile diğer kamu tüzelkişileri eşit durumda değildirler. Bu nedenle hukuken zayıf durumda olan yerel yönetimlerin, devletin sınırsız egemenliğine karşı korunması ve devletin gerekli mali araçları sağlamadan bu idareleri beklenmeyen bazı yükler altına itmesini önlemek gerekmektedir.⁴⁴ Bunun için yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan özerk olmaları büyük önem taşımaktadır.

1.1.4.1. İdari Özerklik:

Yerinden yönetim sisteminin savunulmasındaki temel düşünce, demokratik bir üniter devlet yapısı içinde, yerel yönetimlerin, yine demokrasinin faziletlerinden yararlanarak, etkin bir hizmet üretmedeki başarı ve üstünlüğü olmaktadır. İnsan ihtiyaçlarının sonsuzluğu yanında bunları karşılamak için yararlanılan kaynakların kıt olması, hizmet üretmede bu kaynakların daha etkin biçimde, kullanılmasını zorunlu kılmıştır. Bu anlayış içinde, hizmette etkinliği sağlama düşüncesi, yerel hizmetlerin

⁴³ Tortop, **Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı**, a.g.m., s. 3.

⁴⁴ Duran Bülbül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, (Ankara, Gazi Kitabevi, 2006), s.34

yerel yönetimler tarafından yürütülmesi gereğini doğurmuştur. Kuşkusuz bu etkinliği de idari özerklik sağlayabilecektir.⁴⁵

İdari özerklik; kendi başına kararlar alıp, işlemler yapabilen ve bunları uygulama yetkisi bulunan her kuruluşun bağımsız organlarını ifade eder.⁴⁶ Yerel yönetimlerin, yatırım ve hizmet kararlarını kendilerinin alabilmesi ve uygulaması yetkisinin yanı sıra, kendi idari yapılarını da kendilerinin belirlemesidir.⁴⁷

Güler'e göre, idari özerklik sayesinde yerel yönetimler; yasa benzeri kurallar koyma ve uygulama yetkilerini, merkezi yönetimin herhangi bir onay veya denetime bağlanmadan kullanma gücüne sahip olurlar.⁴⁸

Yerel yönetim organlarının halk tarafından doğrudan doğruya seçilmeleri, onlara idari eylem ve kararlarını alma yetkilerini sağlamaktadır. Bu da yerel yönetim organlarının, idari açıdan özerk olduklarını gösterir. Bu idari özerkliği, yerel yönetim organları doğrudan doğruya kendileri kullanır. Yerel yönetimlerin bu idari özerkliği kullanma yetkileri, tüzelkişiliklerinden ve seçilmiş olmalarından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla idari özerkliğin gereği olarak, yerel yönetimlerle ilgili kararların, merkezi idare veya başka organlarca alınmaması gerekmektedir.⁴⁹

Öner idari özerklik kavramını; “yerel yönetimlerin kendi seçilmiş organlarıyla, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilmesi” şeklinde tanımlar. İdari özerkliğin ise, iki temel koşulu olduğunu söylemektedir. Bunlar; yerel yönetim organlarının seçimle belirlenmesi ve bu organların serbestçe karar alıp uygulayabilmeleridir.⁵⁰

Yerel yönetimlerin idari özerklik açısından en önemli özelliği, karar ve uygulamalarda yetkili olabilmeleridir. Yani kararları yerel idareler kendileri alabiliyor

⁴⁵ Selçuk Yalçındağ, **Yerinden Yönetim Yerci Yönetim**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995), s.9

⁴⁶ Coşkun Can Aktan, **Akademik Özerklik**, <http://www.canaktan.org/egitim/universite-reform/aka-ozerklik.htm>, i.t. 25/04/2008

⁴⁷ **“Belediye Sözlüğü”**, Ankara Büyükşehir Belediyesi, <http://www.ankarabel.gov.tr/AbbSayfaları/kurumsal/sozlukharfleri/i.aspx>, i.t. 25/04/2008

⁴⁸ Güler, **22 Şubat 2205 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine**, a.g.e., s.106-107

⁴⁹ Fatih Kırışık ve Özcan Sezer, **Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 15, Sayı 2, Nisan 2006), s. 25

⁵⁰ Öner, **Türkiye’de Belediye Yönetimi**, a.g.e., s.11

ve bu kararlarını yine kendi inisiyatifleri ile uygulayabiliyorlar ise, etkin karar almak ve kaynaklar verimli kullanmak söz konusu olabilmektedir. Eğer bu idareler kararlarını kendileri alamazlar, merkezi idare tarafından alınan kararları uygular veya aldıkları kararları merkezi idarenin onayına sunarlarsa, bu durumda hızlı karar alınması mümkün olmaz, sonuç olarak da kırtasiyecilik ve bürokrasi artar. Bu sebeptendir ki, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının altıncı maddesinde; “Genel yasal hükümlerle çatışmamak koşulu ile yerel yönetimler, yerel ihtiyaçlara uyum sağlayabilmek ve etkin bir yerel yönetim gerçekleştirebilmek için kendi iç yönetim yapılarını serbestçe belirleyebilmelidirler” ifadesi yer almaktadır.

1.1.4.2. Mali Özerklik:

Yerel yönetimler, kamu yönetiminin bir parçasıdır ancak, idari ve mali özerklikleri bulunan kurumlardır. Bu durum onlara, merkezi yönetimin katı yönetim yapısı dışında, kısmen esnek yapı kazandırır. Bir takım kararları, kendi seçilmiş meclislerinde alarak uygulayabilmekte, bazı vergi oranlarını belirleyerek bu vergileri toplamakta ve kendi hizmet önceliklerine göre harcayabilmektedirler.⁵¹

Mali özerklik; yerel yönetimlerin merkezi yönetime muhtaç olmadan, kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek kadar serbestçe harcayabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olmasıdır. Mali özerkliğin gerçekleşmesi için de bazı koşullar sağlanması gerekmektedir. Bu koşullar şunlardır: Mali kaynakların çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması, öz gelirlerin oranlarının yerel yönetimler tarafından belirlenmesi, merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi ve yerel yönetimlerin gelirlerini serbestçe harcayabilmeleridir.⁵²

Dolayısıyla mali özerklik sayesinde; yerel yönetimlerin, yeterli mali kaynaklara sahip olmalarıyla birlikte; bir kamu tüzelkişisinin, kendi öz kaynaklarından serbestçe yararlanarak, kendi harcamalarını ve bütçesini oluşturup yönetmesi anlamına gelmektedir. Mali özerklikte asıl amaç, kamu hizmetlerinin hızlı, basit, ucuz, yerinde ve

⁵¹ Fatih Yüksel, **Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi ,Cilt 11, Sayı 1, Ocak 2002), s.40

⁵² Öner, **Türkiye’de Belediye Yönetimi**, a.g.e., s.11

zamanında yapılmasıdır. Böylece hem merkezi idarede hem de yerel idarelerde işler zamanında yapılıp, tasarruf da sağlanmış olmaktadır.

Bir başka ifade ile mali özerklik; yerel yönetimlere, ulusal ekonomi siyaseti içinde, kendi yetkileri çerçevesinde serbestçe harçayabilecekleri, kendilerine has, yeterli mali kaynak sağlanmasıdır. Yerel yönetimlerin mali kaynakları, Anayasa ve yasalarla kendilerine verilen sorumluluklara orantılı olur. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının hiç değilse bir bölümü, yasal sınırlar içinde oranını belirleme yetkisine sahip oldukları yerel vergi ve harçlardan sağlanmalıdır.⁵³

Mali özerlikte kamu tüzelkişisi; kendi personelini, kendi malzemesini ve kendi kaynaklarını kullanarak, merkezin gereksiz müdahalelerinden ve politik baskılarından uzak kalma imkanı bulur. Mali özerklik yetkisine sahip olan kurumlar, kendi yönetimleri altında bulunan mali kaynaklar üzerinde tasarruf yapma yetkisine sahiptirler. Bu tasarruf yetkisi onlara, kendi bütçelerini hazırlama, kendi mali kaynaklarını oluşturma ve kendi mali kaynaklarını kullanma yetkisi vermektedir. Bu mali özerliğe sahip olan kurumlar, kendilerine ait olan bütçelerini hazırlayabilir, kaynaklarını tespit edip gelirlerinden yararlanabilir ve nihayet bu mali kaynaklarını kullanıp tasarruf edebilirler.

Bu mali özerklik yetkisi en aşırı biçimde uygulandığında, yerel yönetimlerin vergilerinin konu, matrah ve oranını belirlemelerinden, merkezi yönetimin belirlediği alt ve üst sınırlar içinde vergi oranlarında değişiklik yapma yetkisine kadar gidebilmektedir.

Güner ise mali özerklik kavramını, başka bir yönüyle değerlendirmiş ve şöyle tanımlamıştır: *“Mali özerklik; daha fazla hesap verilebilirliğe yol açmakta, seçilmişleri ödenen vergiler dolayısıyla daha sorumlu hale getirmekte, bireyleri ise karşılığında sunulan hizmetlere karşı daha duyarlı kılmaktadır. Ayrıca mali özerkliğin mevcudiyeti; gelirlerin tahsilinde, mükellefin uyumunda, şeffaflığın sağlanmasında, bütçenin*

⁵³ “Belediye Sözlüğü”, i.t. 25/04/2008

hazırlanmasında, gelirlerin analizinde ve tahmininde daha etkin uygulamalara yol açmaktadır.”⁵⁴

Sonuç olarak, 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.

1.1.4.3. İdari ve Mali Özerklik İle Yetki Genişliği Arasındaki Farklar:

Yetki genişliği, merkezden yönetimin iş yükünü ve bazı sakıncalarını azaltabilmek için merkezi idarenin kendi memurlarına bazı yetkilerini devretmesidir. Ülkemizde yetki genişliği illerde valilere verilmiştir. Valiler bu yetkiyi, işlerin aciliyeti ve önemi bakımından merkeze sormaksızın karar almak için kullanırlar. Ancak bu yetki ülkemizde yine de merkez adına kullanılmaktadır.⁵⁵

“Anayasaya göre, Türkiye’de illerin idaresi ‘yetki genişliği’ esasına dayanır. Yetki genişliği ilkesine göre, il genel yönetiminden sorumlu taşra idaresidir; valilik ve kaymakamlık kurumudur. Anayasa, illerin yönetiminde ‘görevler ayrılığı’ esasını benimsemez. Bu durum, 1961 Anayasası’ndan bu yana böyledir. 1961 Anayasası, anayasal tarihimize 1876 Anayasası ile giren ve 1921 ile 1924 anayasal düzenlemelerinde de korunan ‘illerin idaresi yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkesine dayanır’ hükmüne son vermiştir. Böylece yönetim sistemi taşrada il özel idaresi değil, il genel yönetimi üzerine yükselmiştir.”⁵⁶

Merkezi idarenin bazı yetkilerini alt kademelere devretmesi bir mahalli idarenin varolabilmesi için yeterli değildir. Remmy Prud’homme yerel yönetimleri, var olan bir ulusal alt bölgeyi bir ölçüde kontrol eden ve bu bölgede yaşayan insanları temsil eden

⁵⁴ Ayşe Güner, <http://maliyesempozyumu.pamukkale.edu.tr/20malsemp.pdf>, i.t. 20/10/2008, s.221

⁵⁵ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, (Ankara, Turhan Kitabevi, 2000), s.35

⁵⁶ **“Yetki Genişliği”**, <http://www.kamuyonetimi.org/nedir/index.php>, i.t. 20/02/2009

kimseler tarafından yönetilen politik bir oluşum olarak tanımlar. Bütün ülkelerin merkezi bir devleti vardır. Fakat bu tarife göre, bütün ülkelerin yerel yönetimleri yoktur. Bu ülkelerde devletin birliği diye bilinen prensip, bütün bölgesel yönetim bilgilerine işaret eden ortak bir sistemin ifadesi olup, merkezi devlet ile yerel yönetimler arasında mümkün olan anlaşmazlığı ya da ihtilafı bertaraf eder. Bu yerel yönetimlerin başındakiler, merkezi devlet tarafından atanırlar. Bu ülkelerde herhangi bir adem-i merkeziyet olamaz. Bu ise, yerel düzeyde yapılan her şeyin tamamen merkezi devlet tarafından karara bağlanması demek değildir. Merkezi devlet idare bölgelerinde başına atanmış temsilcilerine belirli bir ölçüde serbesti tanıyabilir. Bu yetki genişliği olarak bilinir. Mesela Osmanlı Devleti'nde büyük ölçüde yetki genişliği tanınmıştı ancak adem-i merkeziyetçilik yoktu.⁵⁷

Günümüzde ise, Osmanlı Devleti'nde olduğu gibi illerde valilere yetki genişliği tanınmaktadır. Ancak bu yetki genişliği, bir serbestliği ya da bağımsızlığı değil, hizmetlerin daha kolay yerine getirilebilmesi için merkez adına kullanılabilen bir yetkiyi içermektedir.

Yetki genişliği; illerde devlet yönetiminin, hiyerarşik sistem içinde memurlar eliyle, yetkilerini kullanma serbestliğinin olması anlamına gelmektedir. İl ve ilçeler, ya da valilik ve kaymakamlık kurumları, kendilerine özgü kamu tüzelkişiliğine sahip değildir. Bunlar, merkezi yönetimle birlikte, bakanlıkların da tümünü içeren devlet tüzelkişiliği içinde erimiş kurumlardır. Buna karşılık il özel idaresi ile belediyeler, her biri kendi tüzelkişilikleri olan kurumlardır. Görevler ayrılığı; yalnızca yetkinin devredilmesi değil, yerel seçilmiş organlara devlet görevlerinden bir bölümünün mali kaynaklar, taşınır ve taşınmaz mallar ve personel üzerinde yerel seçilmiş organlarca tüzelkişilik haklarının kullanılmasına olanak verilmesi anlamına gelir.⁵⁸

⁵⁷ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, (İstanbul, Beta Yayınları, 2001), s.22

⁵⁸ Güler, a.g.m., s.107

1.2. Yerel Yönetim Kavramı:

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşama nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulmuşlardır. Karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen yerel yönetimler; yasalarca belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde özerklikten yararlanan kamu tüzelkişiliğe sahiptirler.⁵⁹

Bir yerel yönetim kurumunun; merkezi yönetimin tüzel kişiliğinin dışında ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olması, karar ve yürütme organlarının seçimle işbaşına gelmesi, idari özerkliğe ve mali özerkliğe sahip olması gerekmektedir.

Yerinden yönetim kavramı, bir coğrafi alanı esas alan yönetim biçimini anlatmakla beraber, hizmeti veya belirli bir faaliyet türünü esas alan uygulamaları da kapsamaktadır.⁶⁰

Aynı zamanda vatandaşların dilek ve isteklerini duyurabilecekleri en yakın ve etkili kuruluşlar yerel yönetimlerdir. Çevre, sağlık gibi insan yaşamı ile yakından ilgili sorunların çözümlenmesinde yerel yönetimler birinci derecede sorumluluk taşımaktadırlar.⁶¹

1.3. Yerel Yönetimlerde İdari ve Mali Özerkliğin Önemi:

Avrupa Konseyi'nin 1957 yılında yapmış olduğu, Yerel Yönetimler Konferansında, yerel yönetimlerin özerkliği konusunda 5 hususa dikkat çekilmiştir.⁶²

- 1) Yerel özgürlüklere saygı gösterilmelidir.
- 2) Yerel yaşamın özgül ve siyasal parti bağılıkları üstü niteliği korunmalıdır.

⁵⁹ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, a.g.e., s. 110

⁶⁰ Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, (Ankara, Turhan Kitabevi, 1998), s.125

⁶¹ Nuri Tortop, **Yerel Yönetimlerin Artan Önemi Ve Çağdaş Görevleri**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 1, Ocak 2002), s.7

⁶² Tekeli, a.g.m., s.3-4

- 3) Merkezi yönetimle, yerel yönetim arasında denetim ilişkileri bağımsız yargı organlarınca, kurulmalıdır.
- 4) Yerel yönetimlerin mali özgürlüğü sağlanmalıdır.
- 5) Yerel birime ilişkin gerçek bir topluluk bilinci geliştirilmelidir.

İdari ve mali açıdan özerk olan yerel yönetim idareleri; halka en yakın yönetim kademeleri olduğu için yönetimin halka karşı daha fazla sorumluluk duymasını, daha etkin bir yönetim için, yasal sınırlar içinde yöneticilerin mevcut imkan ve sınırlarını zorlayarak, kendi bireysel çabalarıyla yeni gelişmelere açık bir yaklaşımla, örgüt yapısını esnetmeye çalışabilmektedirler.⁶³

Modern devlet anlayışı içinde, mahalli idarelerin gerçek özerkliği, yerel toplumlarda yaşayan insanların hak ve hürriyetlerinin korunması ve demokratik hükümet anlayışının temel unsurunu oluşturmaktadır. Mahalli hizmetlerin yönetimine vatandaşların katılması en iyi biçimde mahalli idarelerde gerçekleştirilebilir. Mahalli idarelerin güçlendirilmesi ve özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur. Özerklik demek; kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının vatandaşların yararına olacak şekilde, mahalli idarelerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi anlamını taşır. Mahalli idareler, açık olarak başka bir kuruluşa verilmemiş yerel hizmetleri yerine getirme konusunda genel bir yetkiye sahip olmalıdırlar. Kamu sorumluluğunun yerine getirilmesi birinci derecede vatandaşlara en yakın olan kuruluşlara düşmektedir. Bu kuruluşların başında ise, mahalli idareler gelmektedir. Bu nedenle, mahalli idarelere verilen yetkiler tam ve tartışmasız olmalıdır.⁶⁴

Özerk bir yönetimin organlarının seçimle işbaşına gelmeleri de yerel özerkliğin temel koşullarındandır. Demokratik ülkelerde yerel yönetim organlarının seçimle saptanması, gerçek bir yerinden yönetim sistemini ana ilkesi sayılmaktadır.

Yerel yönetimlerin, merkezi hükümet tarafından kendilerine tanınan yetkileri kullanabilmeleri ve verilen görevleri gereği gibi yerine getirebilmeleri için, yeterli parasal olanaklara sahip olmaları zorunludur. Bu olanaklar olmaksızın hiçbir hizmetin

⁶³ Yüksel, a.g.m., s.40

⁶⁴ Tortop; Aykaç; Yayman; Özer, **Mahalli İdareler**, a.g.e., s. 61

yürütülmesi mümkün değildir. Ayrıca yerel yönetimlerin yönetsel bağımsızlıkları da tehlikeye düşebilir. Bu yönetimler ancak kendilerine yeterli parasal olanaklar sağlandığı ölçüde özerk sayılabilirler. Yine sadece devletin yardımları ile yönetilen bir yerel yönetim kuruluşu, çalışmalarında tam bir serbestliğe sahip olamamakta, faaliyetlerinin kapsamı merkezin verdiği yardımlarla ilişkili olarak büyük ölçüde sınırlanabilmektedir.

1.4. Yerel Yönetimlerde Özerklik ve Subsidiarite (Yerellik)

İlkesi:

Kavram olarak subsidiarite Türkçe karşılığıyla yerellik; ikincil durumda bulunma, yardımcılık gibi anlamlara gelmektedir. Subsidiarite kelimesinin sıfat olarak anlamı, bir eylemi, bir davranışı, bir kişiyi ya da bir kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara destek ve yardımcı olan, yedek ve ikincil kavramlarıyla özdeştir. Kavram, ikame veya yetki ikamesi olarak da Türkçe'ye çevrilmektedir.⁶⁵

Aynı zamanda bu kavram; yedekte olma, destek verme ve yardım etme gibi anlamlara da gelmektedir. Bu yeni kavram, mahalli idarelerin üst idarelerle ilişkilerinin düzenlenmesi ve giderek küreselleşen dünyada mahalli özgürlüklerin korunabilmesi açısından önem taşımaktadır.⁶⁶

Güler'e göre yerellik ilkesi ise; *“konum belirleme işleminde tam tersine, yerel birime tanınan özgürlük alanından hareket eder. Bu görüşte belirleyici nokta, yerel özgürlük alanıdır. Sınırlar, bu özgürlük alanına göre çizilir. İlkenin uygulamaya geçiriliş yöntemi, yerel alandaki görevlerin genelliğidir. Genel yetkili olan yerel birimdir; görevi sayılıp sınırlandırılan ise merkezi yönetimdir. Bu görüşte belirleyici yada birincil olan yerel parçadır; bunun birincil olma özelliği kendisine “idari ve mali özerklik” tanınarak gerçekleştirilir. Kurulan sistem, aşağıdan yukarıya yetki paylaşma yoluyla gerçekleşen idari federalizmdir.”*⁶⁷

⁶⁵ Bünyamin Bezci ve Bayram Coşkun, **Avrupa Birliği ve Subsidiarite İlkesi**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:16, Sayı:3, Temmuz 2007), s.6

⁶⁶ Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, a.g.e., s.70

⁶⁷ Güler, **22 Şubat 2205 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine**, a.g.m., s.99

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ise, Subsidiarite ilkesini şu şekilde ifade etmektedir: “*Subsidiarite ilkesi, merkez ve çevresi arasında yetki ilişkileri yönünden gerekli olan tartışmaya yeni bir hayat getirebilecek güçtedir. Varolan tek sosyal kurum ilkesi olup, yurttaşlardan ve sosyal gruplardan bazı görevleri devrettirir. Yerel, bölgesel veya ulusal yönetimler arasında yetki dağılımı yönünden teknik bir ilkedir. Devletin müdahale biçimini, karara yol açacak ve yerel yönetimin bir şeyleri kendi yapması yerine, uygun düzeylerde yapılmasını destekleyen şekilde değişime bir çağrıdır.*”⁶⁸

Genellikle yerel ve bölgesel yönetimlere ikincil; merkezi yönetime, yani devletin kendisine ise, asıl gözüyle bakılır. Oysa hizmette yerellik ilkesiyle yapılmak istenen değişiklik, bunun tam tersidir. Bu anlayışa göre, burada ikincil olan devlettir. Bunu değişik bir ifadeyle anlatacak olursak, üst düzeydeki otoritenin, yani devletin, alt düzeydeki yönetimin işlerine karışmasına, ancak o düzeydekilerin bu işleri yerine getirememeleri ya da getiremeyeceklerinin anlaşılması halinde olanak vardır. Hizmette halka yakınlık ilkesi, üst düzeyde bulunan yönetim basamağının, alt düzeydeki yönetimlere yardımda bulunmasını da içermektedir. Bu yardım, yerel birimlerin özerkliğini özendiren ve güçlendiren bir yardımdır.⁶⁹

Bu ifadeyle yerellik ilkesi, yerel yönetimlere tam anlamıyla idari ve mali özerklik sağlama amacıyla, idari yönetim sisteminde köklü değişimlerin olması anlayışına dayanmaktadır. Bu amaçla özerk olan yerel yönetimler, bir takım hizmetleri yerine getirirken, tam anlamıyla devletten bağımsız bir şekilde tasarruf yetkisine sahip olabilecekleri bir yapı içinde hareket etme imkanı bulurlar.

Subsidiarite ilkesi, bireyi toplumsal kurumun odak noktasına yerleştirir. İlkenin altında yatan ana fikir, topluma ve onun içinde bulunan bireyden aileye, yerel topluluktan değişen büyüklükteki gruplara kadar uzanan değişik oluşumlara, siyasal yetkiyle müdahale edebilmeyi, ancak bu oluşumların çeşitli gereksinimlerini karşılayamaması koşuluna bağlamakta ve bu durumda yapılacak müdahalenin de gereksinimleri karşılayamama derecesiyle sınırlandırılmasını içermektedir. Bir bakıma subsidiarite ilkesi, aileden muhtarlık kurumuna, belde teşkilatından ilçe ve il yönetimine oradan da bölge yönetimine ve merkezi yönetime uzanan çizgide, en küçük sosyal

⁶⁸ Zeyrekli; Ekizceleroğlu, a.g.m., s.30

⁶⁹ Ruşen Keleş, **Hizmette Halka Yakınlık ve Yerel Yönetimler**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, Ocak 1995), s.5

birimden başlayarak, bu birimlerin yapabilecekleri her türlü yetki ve sorumlulukla donatılmasını ifade etmektedir. Yerel yönetimler açısından baktığımızda özellikle büyük ölçekli birimlerin yetki ve sorumluluklarının, mahalle ölçeğindeki mevcut ya da oluşturulacak kurumlar dikkate alınarak yeniden belirlenmesi ve bu yolla yönetimin halka yakınlaştırılması da subsidiarite ilkesinin kapsamındadır.⁷⁰

Subsidiarite İlkesi, hizmetin prensip olarak vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini gerektirir. Bu kavram öz itibariyle, bir hizmeti en yakın birim yürütsün anlayışına dayanır. İlkenin altında yatan temel düşünce, bireylerin ya da alt idari birimlerin kendi girişimleri ve olanakları ile uygulayabilecekleri yetkilerin, kural olarak onlardan alınıp üst gruplara veya üst idari birimlere verilmemesidir. Söz konusu ilke, bireyin tek başına güç yetirebileceği işlere devletin müdahalede bulunmaması olarak da yorumlanır.⁷¹

“Yerellik ilkesi, kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan, farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümünü öngören ve yetkinin, görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması, alt düzeyin yetkisini, üst düzeye ancak mutlak gereklilik olduğunda devretmesidir.”⁷²

Subsidiarite kavramı, zirveye karşı tabanı tercih etme, işlerin yerel halka en yakın yerde görülmesi olarak da açıklanmaktadır. Bu bağlamda yetkilerin uygulanması ve kullanılması için ısrarla uygun düzeyi aramak ve ancak alt düzeylerdeki yönetimler ile ilgili yetkileri kendileri uygulayamadıkları zaman bir üst düzeyin seçilmesi önem taşımaktadır. Hizmette halka yakınlık ilkesi, üst düzeyde bulunan yönetim basamağının, alt düzeydeki yönetimlere yardımda bulunmasını da içermektedir. Bu yardım, yerel birimlerin özerkliğini özendiren ve güçlendiren bir yardımdır.⁷³ Yerel yönetimler halka en yakın birimlerdir. Kendi sınırları içerisinde başarılı olmaları, o alanda yaşayan yerel topluluğu ilgilendiren tüm kamu hizmetlerinden sorumlu tek yönetsel kuruluş olmalarına bağlıdır.⁷⁴

⁷⁰ Bezci; Coşkun, a.g.m., s.12-13

⁷¹ Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, a.g.e., s.79

⁷² Karakılçık; Özcan, a.g.m., s.10

⁷³ Bezci; Coşkun, a.g.m., s.11

⁷⁴ Yalçındağ, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, a.g.m., s.45

Yerel nitelikteki hizmetlerin, yerel halka en yakın yerde yani en yakın yerel idare biriminde görülebilmesi için, bu yerel idarenin özerkliğinin tam anlamıyla sağlanmış olması, yerellik ilkesinin kaçınılmaz bir şartıdır.

Subsidiarite, kamu hizmetlerinin sadece basit olarak sunulması değil, aynı zamanda en uygun ölçekte gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Subsidiarite ilkesi, gücün sadece yukarıda toplanmasını değil, aşağı doğru dağıtılmasını ifade eden “gücün organizasyonu prensibi” olarak tanımlanabilir.⁷⁵

Hizmette halka daha yakın olma düşüncesi, merkezi yönetimden yerel yönetimlere birtakım kamu hizmetlerinin de devredilmesini gündeme getirmektedir. Bu doğrultuda kararların, hizmetin yapılacağı yere en yakın idari birimlerce alınması, kararlarda isabet oranının artmasını ve kırtasiyeciliğin azalmasını sağlamakta; dolayısıyla da maliyetin azalması gibi olumlu sonuçlar vermektedir.

⁷⁵ Sedef Zeyrekli ve Rengül Ekizceleroğlu, **Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:16, Sayı:3, Temmuz 2007), s.30

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde Sözleşme olarak imzaya açıldı. Şart, yürürlüğe girmesi için gerekli olan şartların yerine gelmesini müteakip, 1 Eylül 1988 yılında yürürlüğe girdi. Türkiye, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 1988 yılında imzalayıp, 1992 yılında onaylamıştır.⁷⁶

AYYÖŞ ile, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali özerkliklerinin korunması ve haklarının kabul edilmesi yönünde Avrupa ölçüsünde ortak temel hükümler getirilmektedir. Ancak bunların uygulanması genelde, Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin kendi iç mevzuatına bırakılmıştır.⁷⁷ Türkiye şartın bazı maddelerini kabul etmekle birlikte bazı maddelerine de çekince koymuştur. Bu doğrultuda Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı Türkiye açısından da incelemeye almak faydalı olacaktır.

Şart 3 bölümden oluşmaktadır; ilk bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun yer alması gereken anayasal ve yasal zeminden bahsedilerek böyle bir zemin için devlet rolünün azaltılması ve bu bağlamda devletin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin en az seviyeye indirilmesi gerektiğinden bahsedilir. Ayrıca, yerel yönetimlerin yetki ve görev alanındaki ölçütler belirtilerek verilen görevin önemiyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gerektiği belirtilir. İkinci bölümde şartı onaylayan ülkelerin yükümlülükleri ve sorumluluklarının neler olduğu hakkındaki kuralları içermektedir. Bu yükümlülük ve sorumluluklar, şartı imzalayan devletlerin şartın ilkelerini yaşama geçirmek için yaptıkları yasal ve anayasal düzenlemelerin zaman zaman Konseye bildirilmesini zorunlu kılmaktadır. Üçüncü bölümde ise, uygulama ve yürürlükle ilgili hususlar yer alır.⁷⁸

⁷⁶ Zeynel Bakıcı, **Yönetimlerarası Mali İlişkileri Düzenleyen Uluslararası Anlaşmalar ve Organizasyonlar**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 13, Sayı 2, Nisan 2004), s.7

⁷⁷ Ali Pıtırılı, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, (Ankara, Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı, Sayı 383, 1989), s.62

⁷⁸ Süleyman Ruhi Aydemir, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri**, (Mevzuat Dergisi, Sayı: 45, Eylül 2001), <http://www.mevzuatdergisi.com/2001/09a/01.htm>, i.t. 22/02/2009

AYYÖŞ madde 2'ye göre; “Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır” denmektedir.

Yerel özerklik kavramı, AYYÖŞ 3. maddesinin 1. fıkrasında açıklanmıştır. Buna göre, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hak ve yetkisine sahip olmalarıdır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında, bu hakkın, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.

Yani yerel özerklik, yerel yönetim ve topluluğuna devletin müdahalesi olmadan, yerel topluluğun, kendi özgür iradeleri ile seçtikleri bağımsız organlarca, yasalarca belirlenmiş bazı yerel görev ve yetkiler bakımından kendi kendilerini idare etmeleridir. Yerel özerklik ilkesi, yerel yönetimlere kendi temel kurallarını koyabilme, kendi işlerini istedikleri gibi yürütebilme, merkezi yönetimin yerel işlere karışmasını önleyebilme, kendi yerel kaynaklarını yaratabilme ve yerel topluluk üyelerinin genel refahı ve mutluluğuna katkıda bulunabilme hak ve yetkisini sağlamaktadır.⁷⁹

Şartın 4. maddesi ise, “Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı” başlığını taşımaktadır. Buna göre;

- 1) Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.
- 2) Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın

⁷⁹ Enis Yeter, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:5, Sayı:1, Ocak 1996), s.12-13

görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.

- 3) 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.
- 4) Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.
- 5) Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.
- 6) Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Görüldüğü üzere Şart'ın 4. maddesinin 3. fıkrasında; bünyesinde yerel özerkliği barındıran Subsidiarite ilkesinin tanımı yapılmaktadır.

Şartın 6. maddesi “Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar” adlı başlığı ile yerel yönetimlerin idari açıdan özerk olmaları gerektiğini vurgulamaktadır.

- 1) Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâle getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.
- 2) Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkan verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.

“Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları” adlı başlığı taşıyan 7. maddeye göre;

- 1) Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.

- 2) 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.
- 3) Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.

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. Yapılacak yasal değişiklik ile belediye meclis üyelerinin de Şart'a uygun olarak sosyal güvenceye kavuşturulması sağlanmalıdır.⁸⁰

Yerel yönetimler üzerindeki denetim, ancak anayasa ve kanunlarda belirtilen hallerde ve yine burada belirtilen yöntemler içinde yapılacağı hükmü taşıyan, “Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi” başlıklı 8. madde:

- 1) Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.
- 2) Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst-makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir.
- 3) Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Şart'ın 9. maddesinde yerel yönetimlere, kendi yetkileri içerisinde serbestçe kullanabilecekleri kaynakların sağlanmasından yani mali özerklikten bahsetmektedir.

⁸⁰ s.9

Bu gelir kaynaklarının yerel yönetimlerin kendilerinin belirleyebilecekleri vergiler ve harçlardan oluşması gerektiği karara bağlanmaktadır. Buna göre yerel makamların mali kaynakları;

- 1) Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.
- 2) Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.
- 3) Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.
- 4) Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.
- 5) Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.
- 6) Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.
- 7) Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.
- 8) Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

İdari ve mali açıdan özerk olmanın bir göstergesi de, yerel yönetimlerin birlik kurma ve birliklere katılma haklarıdır. Özerk olan yerel yönetimler, bir başka yerel yönetim ile hizmetlerini kolayca ve hızlı sunabilmek amacıyla birlik kurma yoluna gidebilirler. İşte Şart'ın 10. maddesi yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkından bahsetmektedir. Buna göre;

- 1) Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.
- 2) Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.
- 3) Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlere gerektiğinde yargı yoluna başvurmalarına imkan tanımaktadır. Şartın kendilerine tanımış olduğu özgürlük ve haklardan yararlanmaları yargısal koruma altında olacaktır. Bu konuda herhangi bir engelleme ile karşılaştıklarında yerel yönetimler yargı yerlerine başvurabileceklerdir. Yani madde 11'e göre; Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

Türkiye'nin çekince koyduğu madde ve paragraflar ise sırasıyla şu şekildedir: ⁸¹

- 1) Yerel makamları doğrudan ilgilendirilen planlama ve karar süreçlerinde kendilerine danışılması. (Madde 4/6)
- 2) Yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerin kendilerince belirlenmesi. (Madde 6/1)
- 3) Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin kanun ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi. (Madde 7/3)
- 4) Vesayet denetimine ancak, vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi. (Madde 8/3)
- 5) Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetlerindeki artışların mümkün olduğunca hesaba katılması. (Madde 9/4)
- 6) Yeniden dağıtılacak mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, yerel yönetimlere önceden danışılması. (Madde 9/6)
- 7) Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini mümkün olduğu ölçüde ortadan kaldırmaması. (Madde 9/7)

⁸¹ s.10-11

- 8) Yerel yönetimlerin haklarını savunabilmeleri için uluslararası yerel yönetim birimleriyle işbirliği yapabilmeleri, uluslararası birliklere katılabilmeleri. (Madde 10/2 ve 3)
- 9) Yerel yönetimlerin iç hukukta kendilerine tanınmış olan yetkileri serbestçe savunabilmek için yargı yoluna başvurabilmeleri. (madde 11)

Ancak, şartın onaylanmasının uygun bulunduğuna dair kanun maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu kararıyla bütün çekincelerin kaldırılması mümkündür.⁸²

5393 sayılı Belediye Kanunu ile bazı maddeler çekince olmaktan çıkartılmıştır. Örneğin; yerel yönetimler, uluslararası yerel yönetim birimleriyle işbirliği yapabilir, uluslararası birliklere katılabilirler. Yerel yönetimler, iç hukukta kendilerine tanınmış olan yetkileri serbestçe savunabilmek için yargı yoluna başvurabilirler. Ayrıca yerel yönetimler, iç örgütlenmelerini norm kadro esasına göre kendileri belirleyebilirler.

⁸² s.12

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BATIDA İDARİ VE MALİ ÖZERKLİĞİN GELİŞİMİ

3.1. Üniter Yapılı Ülkelerde İdari ve Mali Özerklik:

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin en aşırı noktası olarak vergi konu, oran ve matrahlarını kendilerinin bağımsız belirlemelerinin bu kurumların özerkliğini ve demokratikliğini sağlayabileceği, bu doğrultuda ülkelerin özgelire dayalı yerel gelir sistemlerini benimsemeleri gerektiği düşüncesi hakim olmasına rağmen; özgelire dayalı sistemler henüz yaygın değildir. Dünyanın çoğu ülkesinde merkezden transferler, yerel yönetim bütçelerinde önemli bir yer tutmaktadır.⁸³

Yerel yönetimlerin mali açıdan ne derece özerk olduğunu gösteren yollardan bir tanesi; merkezden transferler ile özgelirlerinin ilişkisidir. Buna göre; aşağıdaki ülkelerdeki yerel yönetim gelirlerinin yüzde dağılımları, ülkelerin mali özerklikleri hakkında ipucu vermektedir.

Tablo 1: Ülkelerde Yerel Yönetim Gelirlerinin Yüzde Dağılımları⁸⁴

Ülkeler	Vergi Gelirleri	Vergi Dışı Gelirler	Transfer
Fransa (1997)	47.0	19.0	34.0
İtalya (1999)	33.8	13.5	52.6
Hollanda (1997)	9.6	14.4	76.0
İsveç (1999)	75.0	5.5	19.5
Birleşik Krallık(1998)	14.0	13.3	72.6

⁸³ Tayfun Çınar, **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: Yerel Yönetim Gelirleri**, (Ankara, TODAİE, No: 337, Haziran 2007), s.7

⁸⁴ s.9

Çeşitli ülkelere ait yerel yönetim gelirlerinin yer aldığı tabloda; vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve transferlerin yerel yönetimlerin bütçelerine yapmış olduğu katkılar hakkında bizlere bilgi vermektedir. Tablodaki ülkeler arasında yerel yönetim gelirlerinin içinde, vergi paylarının en fazla yer tuttuğu ülke İsveç'tir. Vergi dışı gelirlerde Fransa; transferde ise Hollanda yer almaktadır. Genel olarak yerel yönetim gelirlerine baktığımızda, en büyük payı transferlerin ve vergi gelirlerinin oluşturduğunu söyleyebiliriz.

Yerel yönetimlerin sahip oldukları mali özerkliğin derecesi hakkında bir sonuca varmaya yönelik başvurulan yöntemlerden bir diğeri ise; yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarının toplam bütçe ile gayri safi yurtiçi hasıla (GSYİH) içindeki payının karşılaştırılmasıdır. Bunu da aşağıdaki tabloda görmek mümkündür.

Tablo 2: Yerel Yönetim Gelirlerinin Toplam Kamu Gelirleri ve GSYİH İçindeki Payı ⁸⁵

Ülkeler	Yerel Yönetim Geliri / Toplam Kamu Geliri	Yerel Yönetim Geliri / GSYİH
Fransa (1997)	18.7	10.0
İtalya (1999)	22.1	12
Hollanda (1997)	23.2	13
İsveç (1999)	30.6	21.1
Birleşik Krallık(1998)	21.4	9.9

Örneklerde de görüleceği üzere, birçok Avrupa ülkesinde merkezi hükümetlerden alınan paylar önemli bir yer tutmakla birlikte, mahalli idarelere kendi gelir kaynaklarını oluşturma konusunda önemli yetkiler verilmiştir.

⁸⁵ s.10

3.1.1. İngiltere’de İdari ve Mali Özerklik:

İngiltere’de ulusal hükümetin yani merkezi idarenin yanında, yerel seviyede örgütlenmiş mahalli birimler de bulunmaktadır. İngiliz yerel yönetimleri temelde, bazı metropoliten şehirler dışında iki kademe olan il ve ilçelerden oluşmaktadır. Mahalli birimlerin kademelenmesindeki temel ölçüt nüfustur. Her iki yerel yönetim sistemi de seçimle işbaşına gelen bir meclise sahiptir ve bu meclis mahalli birimin karar organıdır.⁸⁶

“İngiltere’de idari yapı içerisinde yerel yönetimlerin 12. yüzyıldan sonra ortaya çıkan kent yönetim geleneğinden gelen bir ağırlıkları bulunmaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin mevcut yapı içerisinde herhangi egemenlik sıfatları veya iddiaları bulunmadığı gibi ayrı bir yasal, idari veya adli üstün hakları bulunmamaktadır. Bu ülkede yerel yönetimler tamamen merkezi parlamentonun yasalarla oluşturduğu kurumlardır ve parlamento bunların güçlerini, sınırlarını değiştirmeye, hatta 1986 yılında büyükşehir yönetimlerine yaptığı gibi tamamen ortadan kaldırmaya yetkili bulunmaktadır. Yerel yönetimler kanunla kendilerine verilmeyen bir işi üstlendiklerinde mahkeme bunu durdurabilmekte, kanunlarla kendilerine verilen işleri yürütmekte başarısız olurlarsa, bu konu mahkemeye götürülebilmektedir. Yerel yönetimlere birçok kanunlarla ek görevler verilmiş ancak bu kanunların birçoğu bu görevlerin ayrıntısına inmemekte, detayları yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakmaktadır.”⁸⁷

İngiliz yerel yönetimleri oldukça geniş görev, sorumluluk ve yetkiyle donatılmış kapsamlı bir özerkliğe sahiptirler. 1940’lardan günümüze kadar İngiliz yerel yönetim birimlerinin yetki ve görevlerinde azalma olmamış, özerklikleri devamlı bir şekilde artırılmıştır. İngiltere’de yerel yönetimlerin harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranı %30 civarındadır. Bu denli yüksek harcama yapabilmek elbette ki yeterli gelir kaynaklarına sahip olmayı gerektirmektedir. İngiliz yerel yönetimlerinin gelirleri incelendiğinde başlıca gelir kaynaklarını; merkezi hükümet yardımları, öz gelirler ve

⁸⁶ Ahmet Ulusoy ve Tarık Vural, **Birleşik Krallık’ta Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları**, www.geocities.com/ceteris_tr, i.t. 23/03/2009

⁸⁷ Hüsamettin İnaç ve Feyzullah Ünal, **İngiltere’de Yerel Yönetimler**, (Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:16, Aralık 2006), s.130

borçlanmalar şeklinde üçe ayırmak mümkündür. Öz gelirler içerisinde en önemli pay ise, 1993 yılında ihdas edilen meclis vergisine aittir.⁸⁸

İngiltere’de yerel yönetimlerin sahip olduğu özellikler, bizlere idari ve mali açıdan özerklikleri konusunda ipuçları vermektedir. Özetle yerel yönetimlerin sahip olduğu özellikleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.⁸⁹

- 1) Yerel yönetimlerde karar verme yetkisi seçilmiş üyelerden oluşan yerel meclislerde bulunmaktadır. Meclis üyeleri tek dereceli seçimle, dört yıllığına seçilmektedirler.
- 2) Yerel yönetimlere belli alanlarda vergi toplama ve harcama yetkisi tanınmıştır. Bunun yanında, merkezi yönetimden de genel amaçlı yardım almaktadırlar.
- 3) Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin yönetsel ve mahkemelerin adli denetimleri bulunmaktadır. Bu açıdan yerel yönetimlerin özerkliği, sadece kendilerine ayrılan alanda kural koyma ve iş yapabilme ile sınırlı ölçüde bir özerklik olmaktadır.
- 4) Yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Ancak, kanunların belirlediği iş bölümüne göre işbirliği içinde görev yapmaktadırlar.

1972 tarihli yerel yönetim yasasıyla yerel yönetimlere borçlanma yetkisi verilmiştir. İngiltere’de yerel yönetimler çeşitli kaynaklardan borçlanabilirler. Bunlar genel olarak; özel bankalarla, tahvil arzı yoluyla veya merkezi hükümetin kontrolündeki “Bayındırlık Hizmetleri Kredi Kurulu’ndan” borçlanma ile olmaktadır.⁹⁰

Yerel yönetimler borçlanma konusunda tamamen sınırsız bir yetkiye sahip değildirler. Şöyle ki; yerel yönetimlerin borçlanabilmeleri için merkezi yönetim tarafından yetki verilmesi gereklidir. Örneğin, bir okul binasının yapımını finanse etmek için borç almadan önce, merkezi hükümetin Eğitim ve Bilim Bakanlığı’ndan borç onayı almak zorunludur. Borçlanma yetkisinin verilmesinde başlıca kriterler ise; cari ekonomik faktörler ve hükümetin uyguladığı politikalar.⁹¹

⁸⁸ Ulusoy; Vural, a.g.m., i.t. 23/03/2009

⁸⁹ İnaç; Ünal, a.g.m, s.130

⁹⁰ Ulusoy; Vural, a.g.m., i.t. 23/03/2009

⁹¹ a.g.m., i.t. 23/03/2009

Üniter bir yapıya sahip olmasından dolayı İngiltere’de yerel yönetimler merkezi idarenin denetimi altında tutulmaktadır. Ayrıca mali açıdan bakıldığında yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde önemli bir yer işgal eden merkezi hükümet yardımları, yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemektedir.

3.1.2. Fransa’da İdari ve Mali Özerklik:

Fransa, merkezi yönetimden ayrı olmak üzere üç yönetim kademesi ile kurulu üniter bir cumhuriyettir. Bu üç yönetim kademesi belediyeler, iller ve bölgelerdir. Anayasal bir ifade ile bu birimler arasında hiyerarşi yoktur.⁹²

Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayeti, 1789’dan beri, genel yararı korumak amacıyla, yerel birimlerin organları üzerinde parlamentonun ve yasaların belirlediği kurallar çerçevesinde uygulanmaktadır. Fransa, 1982 yılına gelinceye kadar daha merkezîyetçi bir yapıya sahipken, 1982 reformları ile yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında biraz daha güçlenmiştir.⁹³

Anayasa’nın 72. maddesinde yer alan “yerel topluluklar kendilerini serbestçe yönetirler” ilkesinin yanı sıra 34. maddesinde de yerel yönetimlerin serbest yönetiminden söz edilmiştir.⁹⁴

Fransa’da, üniter bir devlet yapısı olmasına rağmen, yerel yönetim kültürü oldukça gelişmiştir. Yerel yönetimlere ve yerellik ilkesine, özellikle de yerel özerliğe büyük önem verilmektedir. “Yerel özerklik anlayışının temelleri ise, siyasal yaşamın canlı tutulması ve vatandaşların sürekli ve denetleyici olarak yönetime katılmalarının desteklenmesidir. Günümüzde Fransa’da, devletin ulusu ve ülkesi ile birlikte bölünmez bütünlüğünün korunması düşüncesine sıkı sıkıya bağlı kalınmakla birlikte, hizmetlerin ve yerel ihtiyaçların yerinden görülmesi ilkesi önemli görülmektedir. Yönetim anlayışındaki küresel değişime ve AB’nin yerel yönetimlerle ilgili yasal ve kurumsal

⁹² Sabrina Kayıkçı, **1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi ,Cilt 12, Sayı 3, Temmuz 2003), s.25

⁹³ s.22-24

⁹⁴ s.27

düzenlemelerine ilişkin olarak, yerellik ilkesi ve yerelleşme Fransa’da giderek kamusal hizmetlerin sunumunda önemli konuma gelmektedir.”⁹⁵

Türkiye gibi üniter yapıya sahip Fransız yerel yönetimlerinin yasama ve yargıya ilişkin yetkileri yoktu, yerel yönetimler devletin birliği ve ülkenin bölünmez bütünlüğü ilkeleri uyarınca, Anayasa’nın ve yasaların öngördüğü hukuki çerçevede etkinlikte bulunmaktaydı.⁹⁶ Ancak 2003 yılındaki değişikliklerle Fransız Anayasası’nın 1. maddesi, “Cumhuriyet yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenir” şeklinde değiştirilip, “üniter devlet” ifadesi çıkarılmış, böylece subsidiarite ilkesi ve cumhuriyetin ademi merkezîyetçi niteliği anayasa hükmü haline getirilmiştir. Ayrıca yeni yerel yönetim modellerinin oluşturulmasına ve sınırlanmasına olanak tanınmış ve mali denkleştirme ile desteklenmiş bir mali özerklik garanti altına alınmıştır.⁹⁷

Böylece yerel yönetimlere, kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda, bu görevlerin en verimli şekilde yerine getirilebilmesi için, serbestçe karar alma hakkı tanınmıştır. Yerel yönetimlerin aldıkları bu kararlar, merkezi hükümetin onaylama veya iptal etme yetkisini, ortadan kaldırmaktadır.⁹⁸

Fransız yerel yönetim yapısının özerk olmasının bir sebebi de, yerel yönetimlerin görevlerinin neler olduğu ve görevlerin devletle yerel birimler arasında nasıl paylaşılacağı hususunun yasa ile gösteriliyor olmasıdır.

“Bu bağlamda yerel yönetimlerin görevleri konusunda 1983’ten bu yana benimsenen ilke şudur: Devlet ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı olabildiği ölçüde, devlete ait olanlarla yerel yönetimlere ait olanların, karşılıkları olan gelir kaynakları ile birlikte ya tümüyle devlete ya da tümüyle il ya da belediye gibi yerel yönetimlere bırakılması biçiminde olacaktır.”⁹⁹

⁹⁵ Özcan Sezer, **Hizmette Halka Yakınlık İlkesi Ve Yerelleşmeye Etkisinin Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Açısından Değerlendirilmesi**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php/goster=ayrinti&id=412>, i.t. 18/03/2009

⁹⁶ Bilal Canatan, **Fransa’da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi ,Cilt 10, Sayı 1, Ocak 2001), s.17

⁹⁷ Bezci; Coşkun, a.g.m., s.22

⁹⁸ Çevikbaş, a.g.m, i.t. 20/03/2009

⁹⁹ Kayıkçı, a.g.m., s.33

Fransa’da mahalli idarelerin gelir kaynakları ise; ¹⁰⁰

- 1) Mahalli idareler tarafından oranı tespit edilen ve toplanan vergiler
- 2) Merkezi devlet tarafından oranı belirlenen vergiler ve devlet tarafından toplanan vergiler
- 3) Devlet tarafından mahalli idarelere yapılan yardımlar
- 4) Borçlanma (Mahalli idareler, herhangi bir üst kurumun onayına tabi olmadan serbestçe borç alabilirler.)

Belediyeler kent içi ulaşım, şehircilik, kitaplık, müze hizmetleri gibi halka en yakın günlük hizmetleri yerine getirir. Belediyeler, devlet hizmetlerini de sunarlar. Yurttaşların medeni halleri ile ilgili kayıtları ve seçmen kütüklerini tutarlar. Yolların bakım, yapım ve onarımı, mezarlıkların kuruluşu ve bakımı belediyenin görevleri arasındadır. ¹⁰¹

Fransız yerel idarelerinin özerklik konusunda gelişmiş olmalarının bir göstergesi de, kendi sorumluluklarını düzenleyen yasaların dışına belirli ölçülerde çıkarak, düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip kılınmasıdır. Yani yerel birimler, anayasaya aykırı olmamak şartı ile yasalarca kendisine tanınan bir alanda, belirli konu ve süreye bağlı olarak yetkisi dışına çıkabilmektedirler. ¹⁰²

Ayrıca Fransız yerel yönetimleri, bir üst yönetimden izin almaya gerek kalmaksızın borçlanabilmektedirler. Borç alınacağı zaman valiye bilgi verilir. Vali, yasal prosedürün tamamlanmadığını düşünürse meseleyi idari mahkemeye götürür. Bu borçlar hiçbir hal ve şartta eski borçların geri ödenmesinde kullanılamaz. ¹⁰³

Yerel birimler yerel gelişmeyi gerçekleştirmek için mali araçlardan da yararlanırlar. Fransız maliyesi emlak vergisi ile ekonomik etkinliklerden alınan vergi tutarlarını yerel birimlere aktarır. Daha da önemlisi, yerel birimlerin elinde bu vergi tutarlarını belirleme yolunda geniş bir hareket alanı vardır. Birimler bu sayede

¹⁰⁰ Tütüncü, a.g.m., i.t. 22/04/2009

¹⁰¹ Kayıkçı, a.g.m., s.33

¹⁰² Çevikbaş, a.g.m., i.t. 23/03/2009

¹⁰³ Kayıkçı, a.g.m., s.34

katılımcıları desteklemeye veya yeni ekonomik faaliyetler kurmaya yarayan önemli bir araca kavuşmuştur.¹⁰⁴

Fransa’da yerel yönetimler harcamalarını başlıca iki kaynaktan karşılamaktadırlar. Bunlar; mahalli vergiler ve merkez tarafından verilen transferlerdir. Ayrıca bağışlar ve borçlanmalar da mali kaynaklar arasında sayılmaktadır. Merkezi idareden, yerel yönetimlere üç tür kaynak aktarımı yapılmaktadır. Genel yardımlar, ekonomik amaçlı yardımlar ve altyapı yardımlarıdır. Genel yardımlar, otomatik bir mekanizmaya bağlıdır. Genel vergi gelirlerindeki artışa bağlı bir yüzde şeklinde tespit edilmektedir.¹⁰⁵

Bölgesel ve yerel yönetimler, yüksek derecede mali özerkliğe sahiptir. Belediyeler için toplam harcamaların % 63’ü kendi kontrolleri altındaki vergiler tarafından, % 24’ü devlet yardımları ve %13’ü kullanıcı ücretlerini kapsayan diğer kaynaklardan finanse edilir.¹⁰⁶

Mali özerkliklerini güvence altına alan 72. maddeye göre; “Yerel yönetimler, yasa ile belirlenmiş şartlarda özgürce tasarrufta bulunabilecekleri kaynaklardan yararlanırlar. Yerel yönetimler, her türlü vergi gelirinin tamamından ya da bir bölümünden yararlanabilirler. Yasa, yerel yönetimlere, yasayla belirlenen sınırlar içinde, vergilerin miktarını ve oranını belirleme yetkisi verebilir” şeklinde hükme bağlanmıştır. Yerel yönetimler, kendilerini borç altına sokan kararlar için merkezi yönetimden izin almamaktadır.¹⁰⁷

Bütçe kontrolü, devletin temsilcisi tarafından yapılır. Vali, inceleme yaptıktan sonra Meclis Başkanı’ndan kararın değiştirilmesi ya da düzeltilmesini isteyebilir. Hukuki yönden sakat olan bir karar karşısında vali, kararı yargı yerlerine götürür. Uygulamada, devlet temsilcisinin sahip olduğu başvurma hakkını az kullandığı söylenebilir. Valinin bu yetkisinin yanı sıra, aşırı biçimde kontrole tabi tutulan yerel

¹⁰⁴ Claude Casagrande, **Yerel Birimlerin Yerel Gelişmedeki Rolü: Fransa Örneği**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 18/03/2009

¹⁰⁵ Bülbül, **Mali Paylaşım**, a.g.m., i.t. 23/03/2009

¹⁰⁶ Kayıkçı, a.g.m., s.34

¹⁰⁷ Çevikbaş, a.g.m., i.t. 20/03/2009

yönetimlerin de faaliyetlerinin engellenmesi halinde idari mahkemeye başvurarak, bu aşırı kontrolün zararlarının tazminini isteme hakları vardır.¹⁰⁸

Fransız yerel yönetim modelinde yer alan “Belediyelerarası İşbirliği”, yerel yönetimlerin özerkliklerine katkı sağlayan önemli bir unsurdur. Bu işbirlik çerçevesinde belediyeler; paylaşacakları ortak yetkileri ve işbirliğine gidecekleri coğrafi alanı kendi başlarına belirlemekte, ayrıca bu yeni yerel birimin kullanımına verilen mali özerklik ile, yani kendi bütçesini istediği gibi belirleme, vergiyi doğrudan toplama ve vergi tutarını belirleme yetkisine sahip olabilmektedirler.¹⁰⁹

Fransa’da 1982 düzenlemesinden sonra il genel meclisi, her türlü siyasi dilek ve temenni kararları almakta serbest bırakılmıştır. Türkiye’de bu konuda serbestlik yoktur. Türkiye’de il genel meclisi siyasi meseleleri tartışır veya siyasi temennilerde bulunursa vali, durumu gerekçesiyle birlikte İçişleri Bakanlığı’na bildirir. Bu konu ise, il genel meclisinin fesih sebebi sayılmaktadır.¹¹⁰

Ayrıca Türkiye’de yerel yönetimlerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında birlik kurmaları Anayasa’nın 127. maddesine göre, Bakanlar Kurulu iznine tabidir. Fransa’da ise, serbestçe işbirliği yapma özendirilmiş, özerkliğin sınırları daha geniş tutulmuştur.¹¹¹

3.1.3. İtalya’da İdari ve Mali Özerklik:

İtalya Avrupa’nın merkezîyetçi geleneği olan ülkelerden birisidir. İtalyan Anayasası’nda hizmette halka yakınlık ilkesi yer almamaktadır. Cumhuriyet’in tek ve bölünmez olduğunu belirten anayasada, devletin yerinden yönetimi özendirileceği, devlet hizmetlerinin mümkün olduğunca yerelleştirileceği yazmaktadır. Ancak yerel yönetim

¹⁰⁸ Kayıkçı, a.g.m., s.37

¹⁰⁹ Casagrande, a.g.m., i.t. 23/03/2009

¹¹⁰ Kayıkçı, a.g.m., s.37

¹¹¹ s.38

kararlarının, hem bölgelerdeki, hem de merkezdeki vesayet makamlarınca onaylandığına ya da reddedildiğine rastlanmaktadır.¹¹²

Anayasa'nın 114. maddesinde Cumhuriyet'in bölgelere, illere ve bucaklara ayrıldığı belirtilir. 128. madde ise iller ve bucakların, bunların görevlerini belirten genel Cumhuriyet yasalarınca saptanan ilkelerin sınırları içinde, özerk topluluklar olduğunu hükme bağlamakta, 129. madde uyarınca da bu birimler aynı zamanda merkezci olmayan devlet ve bölge çevreleri olarak kabul edilmektedir.¹¹³

Merkezi yönetim, özerk yönetimlerin işleyişine müdahale etmektedir. İtalya'da, bölge merkezlerinde oturan bir görevli, merkezi yönetim tarafından verilen idari görevlerin özerk yönetimlerce yerine getirilip getirilmediğini denetler. Bölge kurullarının kabul ettiği yasalar üzerinde, merkezi yönetimin geciktirici veto yetkisi vardır. Merkezi yönetim, bu yasaları Anayasa Mahkemesi'ne veya Ulusal Parlamento önüne getirerek geçersiz sayılmasını isteyebilir.¹¹⁴

İtalyan Anayasası'ndaki bu hükümler, özerk yönetimlerin statüsünün merkezi yönetim ile eşit olmadığını; merkezi yönetimin üstün olduğunu gösteriyor. Özerk yönetimler, federe birimlerden farklı olarak, kendi yetki alanlarına giren konular bakımından nihai karar verme yetkisine sahip değildir. Merkezi yönetim ile bölgesel yönetimlerin eşitlik ve bağımsızlığı sağlanmamıştır.¹¹⁵

3.2. Federal Ülkelerde İdari ve Mali Özerklik:

3.2.1. Almanya'da İdari ve Mali Özerklik:

Federal anayasa; mali paylaşımın nasıl olacağına ilişkin hükümleri tek tek saymış olup, gelir paylaşımının hangi esaslara göre yapılacağına ilişkin hükümler getirmiştir. Federal anayasanın “mali rejim” bölümü adı altında düzenlenen 104. maddesi

¹¹² Sezer, a.g.m., i.t. 23/03/2009

¹¹³ Gündüz Şan, **İtalya'da Yerel Yönetimler**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 02/02/2009

¹¹⁴ Sezer, a.g.m., i.t. 23/03/2009

¹¹⁵ a.g.m., i.t. 23/03/2009

masrafların taksimi ve mali yardımları, 105. maddesi gümrük ve tekel, vergileri, 106. maddesi vergilerin taksimini, 107. maddesi mali denge ile ilgili hükümleri içermektedir. Bu maddelerden de görüleceği gibi mali paylaşımın nasıl olacağı federal anayasada düzenlenmiş ve hüküm altına alınmıştır. 104. maddesinin birinci fıkrası federal anayasa aksini kararlaştırmış olmadıkça federasyon ve eyaletler görevlerinin gerçekleştirilmesi için gerekli olan masrafları ayrı ayrı üzerlerine alırlar.¹¹⁶

104. maddenin dördüncü fıkrası; “federasyon eyaletlere, yerel iktisadi aksaklıkların giderilmesi veya federasyon ilkesinde farklı olan iktisadi gücün değerlendirilmesi veya iktisadi gelişmenin teşviki maksadıyla, eyalet ve belediyelerin çok büyük yatırımları için sürekli olan mali yardımlarda bulunabilir” demekle, belediyelerin mali özerkliklerine ek olarak yardım ve katkıların yapılabileceğini vurgulamaktadır.¹¹⁷

*“Almanya’da özerklik, hukuksal özerklik ve siyasal özerklik olmak üzere iki ayrı anlama gelmektedir. Bunlardan hukuksal özerklik; yerel yönetimlerin, yasalar çerçevesinde kendi sorumlulukları altındaki hizmetleri gereği gibi yerine getirebilme haklarının, hem federal hem de federe anayasalarınca güvence altına alındığını ifade etmektedir. Siyasal özerklik ise; yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelen organlarca yönetileceğini ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliğinin en önemli unsurlarından biri olan yeterli mali kaynaklara sahip olma, anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Bu konuda yerel yönetimlere belki de en önemli mali özerklik koşulu olan, vergilerin konulması ve bunların oranlarının belirlenmesi yetkisinin verilmesidir. Bu vergiler ise, yerel yönetim birimi olan belediye gelirlerinin önemli kısmını oluşturmaktadır.”*¹¹⁸

Gelir vergisi, kurumlar vergisi ve katma değer vergisinin gelirleri müştereken federasyon ve eyaletlere aittir. Ancak bazı yasalara göre, gelir vergilerinin geliri belediyelere verilebilir. Vergilerin merkez, eyalet ve belediyeler arasında paylaşılmasında başlıca iki kriter yer almaktadır. Merkez, eyalet ve belediyelere

¹¹⁶ Duran Bülbül, **Mali Paylaşım**, www.yerelnet.org.tr/maliyapirapor01.pdf, i.t. 23/03/2009

¹¹⁷ a.g.m., i.t. 23/03/2009

¹¹⁸ Çevikbaş, a.g.m., i.t. 20/03/2009

yapılan yardımlarda nüfus kriteri kullanılırken, eyalet vergilerinin dağıtımında yerel hasılat kriteri kullanılmaktadır.¹¹⁹

Anayasanın 28. maddesi yerindelik ve dayanışma ilkeleri çerçevesinde belediyelerin anayasal güçlerini tanımlar:¹²⁰

Belediyelere, yasaların belirledikleri sınırlar içinde, kendi sorumlulukları çerçevesinde tüm yerel işleri yürütme hakkı verilmelidir. Aynı şekilde, yasalarla belirlenen işlevlerine uygun olarak, belediye birlikleri de özyönetim hakkına sahiptirler. Özyönetim teminatı, mali özerkliği de içerir. Buna göre; Belediyeler, kişi ve kuruluşların ekonomik durumuna göre belirlenen vergiler koyabilir ve bu kaynaklardan yüzde kaç oranında vergi alınacağını belirleyebilirler.

Almanya'da yerel yönetimlerin özerkliği federal anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Yerel yönetimlerin idari açıdan özerkliğinin kanıtı olarak, yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yapma yetkisi, federal anayasa ilkeleri çerçevesinde kalmak koşulu ile eyaletlere bırakılmıştır. Anayasa, yerel yönetimlerin organlarının halk tarafından seçileceğini belirterek, bu organların, yasalar çerçevesinde ve kendi sorumluluk alanlarında yerel halkın ihtiyaçlarını karşılama hakkını güvence altına almaktadır.¹²¹

Federal Anayasa'da idari vesayet ile ilgili bir düzenleme yapılmamıştır. Özerkliğin düzenlendiği 28. maddede yer alan ve özerkliğin sınırsız olmayıp ancak yasalar çerçevesinde kullanılacak bir hak olduğunu belirten kavramdan, idari vesayet olduğu kabul edilmektedir. Yerel özerklikle idari vesayet arasında çok yakın bir ilişki olmasına rağmen idari vesayet, özerkliğin zorunlu bir unsuru değil, kamu gücünü kullananların denetlenmesinin gerekliliğini teşkil etmektedir. İdari vesayet yetkisinin kullanılması, idari özerkliği sınırlamakla beraber, yasa koyucu bu yetkiyi düzenlerken idari özerkliğe zarar verecek yaptırımlardan kaçınmalıdır. Çünkü idari özerkliği

¹¹⁹ Bülbül, **Mali Paylaşım**, a.g.m., i.t. 23/03/2009

¹²⁰ Arno Keller, **Belediyelerin Yerel Gelişmedeki Rolü: Almanya Örneği**, <http://ipc.sabanciuniv.edu/tr/ArastirmaAlanlari/documents/ArnoKeller.pdf>, i.t. 23/03/2009

¹²¹ Çevikbaş, a.g.m., i.t. 20/03/2009

zedeleyici düzenlemeler, her Őeyden nce Federal Anayasanın 28. maddesine aykırılık teşkil etmektedir.¹²²

¹²² Bülent Kent, **Almanya’da Belediyeler zerindeki İdari Vesayet Denetimi**, (İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 1, 2006), s.124-125

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN İDARİ VE MALİ ÖZERKLİĞİ

Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasında; yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği hükmü yer almaktadır. Buradaki yerinden yönetim ilkesi, yerel yönetimlerin özerkliğini vurgulayan ve özerliği esas alan bir yapılanmayı öngören bir ilkedir.¹²³

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır.

5393 Sayılı Kanun'un 14. maddesinde belediye hizmetlerinin, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı belirtilerek yerellik ilkesine direk bir gönderme yapılmaktadır. Yerellik ilkesi, kamu hizmetlerinin görülmesinde yetkiyi halka en yakın yönetim birimlerine verdiğinden, vatandaşların karar ve hizmetlere katılımı bu açıdan önem kazanmaktadır. Belediye Kanunu'nda bu açıdan 13. maddede "hemşehri hukuku"ndan söz edilmektedir. Bu maddeye göre, hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye yönetiminin yardımlarından yararlanma hakları vardır.¹²⁴ Yani yerellik ilkesi, belediyelerin idari ve mali açıdan özerk olmaları ile doğrudan ilgilidir.

Ayrıca belediyeler idari ve mali özerkliğe sahip tüzel kişiler olarak, mahalli müşterek nitelikli olmak koşuluyla; her türlü görev ve hizmeti yapabilir ya da yaptırabilir, yurtiçindeki ve İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurtdışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği kurabilir, ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler

¹²³ Sezen, a.g.e., s.17

¹²⁴ Sezer, a.g.m., i.t. 22/07/2008

gerçekleştirebilirler. Ancak bu tür ilişkilerin İçişleri Bakanlığı'nın iznine tabi olması belediyelerin özerkliğini zedelemektedir.

Sonuç olarak ülkemizde geliştirilmeye çalışılan şekliyle yerel özerklik; yerel demokrasiyi, mahalli idare ve denetimini, yerel halkın haklarını koruyucu ve geliştirici bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Son yıllarda Türkiye'de mahalli idareler alanında çıkan yasalarda da yerel demokrasiyi ve yerel özerkliği artırma yönünde kararlar almaya alınmaya çalışılmaktadır.¹²⁵

4.1. Türkiye'de Belediyelerin İdari Ve Mali Özerkliğinin Gelişimi:

Ülkemizde yerel yönetimlerin kanunlar çerçevesinde, idari ve mali açıdan özerk kılınmaları ise ilk kez, 23 Temmuz 2005 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda yer almıştır. Daha sonra 5272 ve 5393 sayılı Belediye Kanunları ile 5197 ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunları'nda yer almıştır.

Yerel yönetimler ilk kez, merkezi otoritenin yetkilerinden bir kısmını bazı yerel otoritelere devretmesinin ve bazı yerel topluluklara bir takım haklardan yararlanma imkanı tanımış olmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmışlardır. Bu açıdan yaklaşıldığında yerel yönetim anlayışının varlığını antik sivilere kadar götürmek mümkündür. Nitekim, antik çağda Yunanistan'da her kent-devlet idari özerkliğe sahip birimlere bölünmüştü.¹²⁶

Yerel yönetim sistemi ve özellikle belediyeler, bir komün geleneğinin taşıyıcısıdır. Türkiye'de temel olarak yerel yönetim geleneğinin yalnızca köylerde olduğu söylenebilir. 19. yüzyıla kadar mülki idare amiri olan kadı, imamlar ile birlikte mahalleleri yönetirdi. Buna ise; bir yerel yönetim sistemi değil, taşra yönetimi sistemi demek daha uygundu. Kadı ve imam, padişah tarafından atanıyordu. Köyler, II. Mahmut döneminden başlayarak muhtarlık kurumu ile yönetilmeye başlandı. Muhtarlık

¹²⁵ Yaylı, a.g.e., s. 218

¹²⁶ Kahraman, a.g.m., i.t. 13/08/2008

sistemi, zaman içinde taşra örgütlenmesinin temsilcisi konumundan beldenin yöneticisi konumuna yükselmiştir.¹²⁷

4.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem:

1876 Anayasası yerel yönetim olarak, İl Özel İdaresi ve Belediye İdaresi'ne bünyesinde yer vermiştir. 1876 Anayasası, illerin yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceği, belediye işlerinin seçimle iş başına gelecek olan belediye meclisleri tarafından görüleceği esasını getirmiştir.¹²⁸

Osmanlı Devleti'nde bugünkü anlamıyla ilk belediye teşkilatı, Şehremaneti adıyla 1854 tarihli nizamname ile İstanbul'da kurulmuştur. Nizamname'nin 2. maddesine göre, Şehremanetine verilen görevler şöyledir:¹²⁹

- Zorunlu ihtiyaç maddelerinin kolaylıkla sağlanmasını ve bulunmasını gözetmek,
- Kaldırım yapım ve onarımı,
- Şehrin temizlik işlerinin yürütülmesi,
- Narh tespiti ve kontrolü,
- Çarşı-Pazar ve esnaf kontrolü, fiyat, kalite, ölçü ve tartı denetimi,
- Önceden İhtisap Nezareti (Vergi Dairesi) tarafından toplanan devlete ait vergi ve resimleri toplayıp maliyeye teslim etmektir.

Tanzimat dönemi, yeniden yapılanma sürecinde merkezileşmeyle birlikte, yerel yönetimleri de, bu merkezi yapıya dayanak olabilecek bir hukuki, işlevsel ve yapısal çerçevede farklı bir yeni kurumsal örgütlenme içinde yenide inşa etmiştir. İlk olarak, 1840'lı yıllarda atanmış ve seçilmiş üyelerle karma yapıda oluşturulan taşra meclislerinde vücut bulan modern yerel kurumlarını oluşturmuş, kent düzeyinde ise, 1845'te ilk deneyimi İstanbul'da başlayan belediye süreci izlemiştir. Bu amaçla İstanbul'da, 1858 yılında ilk uygulamayla 14 belediye daireye ayrılarak, Altıncı Daire-i

¹²⁷ Birol Ertan, **Yerel Yönetim Kavramı**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi ,Cilt 11, Sayı 1, Ocak 2002), s.26

¹²⁸ Kahraman, a.g.m., i.t. 13/08/2008

¹²⁹ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1870)**, (Ankara, TODAİE Yayınları, 1974), s. 117

Belediye adıyla, Beyoğlu-Galata bölgesinde yerel nitelikte hizmete geçirilmesine karar verilmiştir.¹³⁰

Dairenin, merkezi idarece esirgenmeden tahsis edilen mali kaynakları, müdahale edilmeyen sarfiyatları ve önceliklerini kendisinin tespit ettiği proje uygulamalarının dikkate alındığında, “seçilmemiş, atanmış zenginlerden oluşan meclisi ile özerk bir belediyecilik” sergilediği ileri sürülebilmektedir. Ancak buradaki özerklik durumunun, yerel nitelikteki kamusal hakları korumaktan çok, elit bir kadronun yönetim serbestisi olduğu açıktır.¹³¹

Daire, ayrıca devlet vergi ve resimlerini toplamakla yükümlü olup, merkezi idareden bağımsız gelirlere sahip değillerdi. Şehremaneti gelirleri, 1877 Belediye Kanunu’na kadar merkezi idarenin geliri addedilerek bütçesine dahil edilmekte ve bu nedenle belediyenin bütçe açığı her yıl hükümetçe kapatılmaktaydı.¹³²

1876 Anayasası’nın (Kanunu Esasi), 108. maddesindeki yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkeleri, yerel idarelerin özerklikleri konusunda, bizlere bazı ip uçları vermektedir: *“Modernleşme dönemi öncesinde, sahip oldukları idari özerklikle merkezle bağında yasal düzeyde, diğer vilayetlerden ayrı bir hukuki statüye sahip ayrıcalıklı eyaletler ve cemaat örgütlenmeleri, genel yapıyı esnekletiren unsurlardır. 1876 Anayasası’nın 111. maddesi ile cemaat meclislerinin ayrıcalıklı statüleri güvence altına alınmıştır.”*¹³³

Yine Anayasa’nın 112. maddesi ile, belediye işlerinin seçimle oluşturulacak bir meclisle yönetileceği, belediyelerin kurulması ile görevlerinin belirlenmesi ve meclis üyelerinin çıkarılacak bir kanunla belirlenmesi öngörülmüştür. Böylece 1877 yılında çıkarılan bir kanunla, belediyeler ayrı bir tüzelkişilik kazandırılmış ve hukuki yapılarının belirginleştiği bir dönem başlatılmıştır.¹³⁴

112. maddenin önem taşıyan başka bir yönü, belediye işlerini idare etme yetkisinin belediyenin seçilmiş organları olan belediye meclislerine verilmiş olmasıdır.

¹³⁰ Alada, a.g.m., s.22

¹³¹ s.23

¹³² Muharrem Es, **Osmanlı Devleti’nde Mahalli İdareler**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 18/03/2009

¹³³ Alada, a.g.m., s.23-24

¹³⁴ Eryılmaz, **Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı**, a.g.m., s.11

Bu maddede kullanılmış olan “idare etme yetkisi” terimi, belediye meclislerinin icrai karar alabileceklerinin göstergesidir. Yani Kanun-i Esasi, görevler ayrılığı ilkesi ile bir kısım kamu hizmeti alanını yerleştirmiş, belediye işleri kavramını ortaya çıkarmıştır.¹³⁵

Ancak Tanzimat’la gelen ve zaman içinde ilerleme kaydedilen idari sistemde yer alan taşra meclisleriyle, mutlakıyetçi yönetimde bir yumuşamaya gidildiği izlenimi uyansa da; idari sistemin aslında özerk bir mahalli kurul olmadığı açıktır.

II. Meşrutiyet’ten sonra özerklik konusu, Prens Sabahaddin ile ideolojik bir boyut kazanmıştır. Prens Sabahaddin tarafından adem-i merkeziyet meselesi, imparatorlukta demokrasi ve hürriyeti gerçekleştirme davası olarak savunulmaya başlanmıştır.¹³⁶

20 Aralık 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu, 1876 Anayasası’ndan farklı olarak, illere ve bucaklara özerk bir yapı ve tüzelkişilik tanımaktadır. Ayrıca 1921 Anayasası, yerel meclislerin kendi başkanlarını seçmelerini de öngörüyordu. Yürütme görevi de, seçilmiş başkan ve meclis idare kuruluna verilmişti. Ancak Anayasa’da belediyeler yer almamakla birlikte yerinden yönetim ilkesini içeren hükümler yer almaktadır. 1921 Anayasası dışındaki anayasalarda yerel özerklikten söz edilmemiştir. Sadece 1921 Anayasası özerkliğe anayasa metninde yer vermiştir.¹³⁷

1921 Anayasası’nda, yerel özerkliği öngören ve merkezden yönetimi sınırlandıran düzenlemelerine kanıt niteliği taşıyan maddeler yer almaktadır. Müfettiş denetimine yer verilmesi, merkezi yönetimin yerel düzeyde mutlak özerkliğe gidilmesini istemediğinin bir kanıtı olarak değerlendirilebilir.¹³⁸

1921 Anayasası’nın 11. maddesine göre, ilin yerel düzeyde tüzelkişiliğe ve özerkliğe sahip olduğu ifade edilerek, il meclislerinin pek çok konuda yetkilendirildiği belirtilmiştir. Böylece 1921 Anayasası, birer yerel yönetim birimi olarak kabul ettiği

¹³⁵ Kırışik; Sezer, a.g.m., s. 11

¹³⁶ Alada, a.g.m., s.28

¹³⁷ Kırışik; Sezer, a.g.m., s. 12

¹³⁸ s. 14

illere ve bucaklara şimdikinden bile daha fazla yetki ve özerklik vermiş, merkezi idareyi yerel hizmetlerde sınırlayarak ona istisnai bir rol kazandırmıştır.¹³⁹

4.1.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem:

4.1.2.1. 1923 – 1950 Dönemi:

1924 Anayasası'nda, önceki anayasaların aksine, mahalli idarelerin görev ve yetkilerine açıkça temas edilmemiş, sadece bunların dayanacağı ilkeler ve tüzel kişiliklerine işaret etmekle yetinilmiştir. 1921 Anayasası'nın geniş muhtariyet esasına, 1924 Anayasası'nı hazırlayanlar iltifat etmemişler ve bunun Türkiye için bir zaaf sebebi olacağı düşüncesinde bulunmuşlardır. Yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin bulunduğu ve yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceğinin anayasada belirtilmesi yeterli görülmüştür.¹⁴⁰

1924 Anayasası, 1876 Anayasası'nda yer alan görevler ayrımı ve yetki genişliği ilkelerinin aynen benimsemiştir. Merkezden yönetim ilkesi temel alınarak hazırlanmış, yerel yönetimlere ise gereği kadar yer verilmemiştir. Ayrıca il yerel yönetimleri, valilik kurumunun yönetimi ve denetimine çekilmiş, merkezi yönetimin yerel güçleri amaçları doğrultusunda yönlendirme aracına dönüştürülmüştür.¹⁴¹

Cumhuriyetin kurulması ile 1924 Anayasası'nda, yerel yönetimlerin gelişmesi, güçlenmesi ve halkın kendi kendini yönetebilecek yeteneği kazanmasını hedefleyen politikalar, yerel özerklik ilkesi açısından önemli gelişmeler olmuştur.

Cumhuriyet tarihinde yerel yönetimlerin gelirlerinin gelişimine bakıldığında bu yönde ilk düzenlemelerden biri 1924 tarihli 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Hakkındaki Kanun'dur. 1930 tarihli 1580 sayılı kanunun 423 sayılı kanuna ek olarak getirdiği gelir sistemi 1948 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Ancak 1948 yılında çok partili dönemin başlangıç yılları ile birlikte 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılarak yürürlüğe konulmuştur. Bu yasanın içeriğinde belediye gelirlerini; devlet

¹³⁹ s. 14

¹⁴⁰ Kahraman, a.g.m., i.t. 13/08/2008

¹⁴¹ Kırıışık; Sezer, a.g.m., s.15-17

vergilerinden ayrılan paylar, belediyelerce toplanan ücret, resim, harç ve katılma payları olarak özgelirler, devlet yardımları ve olağanüstü gelirler olarak dört kategoride ele almıştır.¹⁴²

4.1.2.2. 1950 – 1980 Dönemi:

Çok partili hayata geçişle birlikte, yerel yönetimlerdeki siyasal değişiminden dolayı merkezi iktidarların, yerel iktidarlar üzerindeki müdahaleleri, bir özerklik sorunu haline getirilmiştir.¹⁴³

1948 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı yasayla getirilen önemli düzenlemeler arasında, bazı gelirleri merkezde toplayıp nüfus başına taksim etmek ile bu gelirlerden ayrılacak belli payları İller Bankası bünyesinde bir fonda toplamak suretiyle küçük belediyelerin gelirlerini arttırıcı düzenlemelerde bulunmaktadır.¹⁴⁴

İdari özerklikle bağdaşacak bir kavram ise, belediye başkanlığının konumudur. Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve temsilcisi olup, aynı zamanda yürütme organının da başıdır. 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.¹⁴⁵

1961 yılında; yerel yönetimlerin gelirlerine yönelik olarak önemli bir düzenleme yapılmıştır. Yeni anayasa yürürlüğe konulurken mahalli idarelere ilişkin 116. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir: “Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilişkileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”¹⁴⁶

Yani kanunun bu maddesi özerklik açısından değerlendirildiğinde; yerel idarelerin görev alanı, organları ve gelirleri teminat altına alınmıştır. Bu alanlara yapılacak

¹⁴² Çınar, **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: Yerel Yönetim Gelirleri**, a.g.e., s.12

¹⁴³ Alada, a.g.m., s.34

¹⁴⁴ Çınar, **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: Yerel Yönetim Gelirleri**, a.g.e., s.12

¹⁴⁵ Tortop, **Mahalli İdareler**, 1999, a.g.e., s.108

¹⁴⁶ Çınar, **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: Yerel Yönetim Gelirleri**, a.g.e., s.13

müdahaleler, yargısal süreçte özerklik meselesi olarak değerlendirilmiştir. 1961 Anayasası'nın getirdiği yeniliklerden biri olan Anayasa Mahkemesi, yerel özerklik konusunda belirleyici, yargısal ve akademik yorumlara emsal oluşturacak kararlar vermiştir.¹⁴⁷

1961 Anayasası'nda yerel yönetimlerin birer kamu tüzel kişisi olduğu açıklanmıştır. Yerel yönetimlerin genel karar organlarının halk tarafından tek dereceli ve genel oy esasına göre seçileceği belirtilmiştir. Yürütme organının durumu ise, kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır. Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi hafifletilmiş ve yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olacağı esası kabul edilmiştir. Yerel yönetimlere, görevleri ile orantılı gelir ve kaynakların sağlanması gerektiğine işaret edilmiştir. Yerel yönetimlerin kuruluşlarının ve merkezi idare ile olan münasebetlerinin kanunla düzenleneceği esası konmuştur.¹⁴⁸

1961 Anayasası, yerel yönetimlerin amaçlarına ulaşmada başlıca araç olan ve özerklikle yakından bağlantılı olan kaynak konusunda önemli bir yenilik getirerek, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanmasını öngörmüştür.¹⁴⁹

Cumhuriyet tarihi boyunca, yerel yönetimlerin özerkliği adına kurumsal ve toplumsal hareketliliğin en üst düzeyde yaşandığı yıllar, 1961 Anayasası dönemine rastlamaktadır. Ancak 1971 ve daha sonra yapılan 1980 müdahaleleri, toplumsal ve kurumsal özerklik alanlarını daraltmıştır.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Alada, a.g.e., s.35

¹⁴⁸ Kahraman, a.g.m., i.t. 13/08/2008

¹⁴⁹ Kırışik; Sezer, a.g.m., s. 19-20

¹⁵⁰ Alada, a.g.m., s.35

4.1.2.3. 1980 Sonrası Dönem:

1981 tarihli 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile aynı yıl çıkarılmış olan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu belediyelerin özgelirlerini düzenlemiştir.¹⁵¹

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde; mahalli idarelerin il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunla gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmiştir.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, yerel yönetimlerin kuruluş görev ve yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak ancak kanunla düzenlenebileceği kuralını getirmiştir. Bu düzenleme, yasa ile yerel özerkliğin sınırlanmasına karşı bir güvence oluşturabilecek niteliktedir.¹⁵²

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'na göre daha merkezîyetçi bir düzenleme getirmiştir. 1982 Anayasası'nın yerel yönetimleri düzenleyen maddesi, "Mahalli İdareler" başlıklı 127. maddesidir. Anayasanın 127. maddesi mahalli idarelerin tanımını yapmış ve mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anayasa, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağını hükme bağlamış ise de devamında, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir denilmektedir. Anayasada merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Ancak 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, idari vesayet kurumunu sadece öngörmekle kalmamış, anlam, kapsam ve sınırlarını da çizerek, içeriğini doldurmuştur. Anayasa mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmalarını Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi tutmuştur.

¹⁵¹ Çınar, **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: Yerel Yönetim Gelirleri**, a.g.m., s.13

¹⁵² Kırıışık; Sezer, a.g.m., s. 26

Ayrıca Anayasaya göre, mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.¹⁵³

1989 yılına kadar merkez kaynaklı gelir paylarının artırımı yanında, emlak vergilerinin de belediyelere devredilmesi ile mali özerklikleri hayli güçlenen belediyeler, imar planlama yetkilerine de kavuşturulmaları ile belediyeçilik açısından farklı bir döneme açılım yapmışlardır.¹⁵⁴

Son aşamada, idari ve mali özerkliğinin kanuni zeminde yer bulduğu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin yetkileri, Anayasa'nın ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın gereklerine uygun olarak düzenlenmiş ve belediyelerin yetki ve görevleri de bu anlayış çerçevesinde ele alınmaya çalışılmıştır.

4.2. Türkiye'de İdari Özerklik ve Uygulanışı:

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesinde yerel özerklik ibaresi yer almamaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan “yerinden yönetim” ibaresi “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” şeklinde kullanılmıştır.

Ancak yerel yönetimlerimize ilişkin olarak yapılan son düzenlemelerde, bu konudaki eksikliğin, yasal düzeyde giderildiği görülmektedir. 5393 sayılı Belediye Yasası, belediyeyi tanımlarken özerklik kelimesini kullanmakta, idari ve mali özerkliğe vurgu yapmaktadır. 5393 sayılı yeni Belediye Kanununa göre Belediye: “Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”dir. Yerel yönetimlerin özerk bir yapıda olması, yani kendi kararlarını kendilerinin alma hakkı bulunması, yerel yönetimlerin en önemli özellikleri arasında yer almaktadır.

¹⁵³ Kahraman, a.g.m., i.t. 13/08/2008

¹⁵⁴ Alada, a.g.m., s.36

Yine Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda, açık olarak yerel yönetimlerin özerkliğine değinilmemiş olmakla birlikte, tasarıda yerel yönetimlerin özerkliğini ilgilendiren hükümler yer almaktadır. Örneğin tasarının 9. maddesine göre, “mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz” denmekte. Yine tasarının 40. maddesine göre, “...il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetimi Sayıştay tarafından yapılır” denilmektedir.¹⁵⁵

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belli bir nüfusun altına düşen belediyelerin kapatılması da yasal bir zorunluluktur. Kanun'un 11. maddesine göre, nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin, Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülmesi gerekmektedir. Yapılan bu yasal düzenleme ile 5393 sayılı Kanun'un öngördüğü işlemler kısaltılarak nüfusu yetersiz belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması işleminin kanunla yapılması öngörülmüştür.

Buna rağmen düzenlemenin, Kanun'da belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yapılmasının, Anayasaya aykırı olmayacağı ve buna bağlı olarak özerklik şartının ortadan kalkmayacağı hususunda, Anayasa Mahkemesi'nin 5393 sayılı Belediye Kanununun 11. maddesinin ikinci fıkrasının iptaline ilişkin açılan dava sonucunun 29/12/2007 tarihli ve 26741 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan E: 2005/95 K: 2007/5 sayılı gerekçeli kararında; “Anayasanın 127. maddesinin ikinci fıkrasında mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirlenmektedir.”

Yani Anayasanın 127. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan yerinden yönetim ilkesinin, yerel yönetimlerin özerkliğini işaret ettiğini söylemek mümkündür.

5393 sayılı Yasa'nın 12. maddesinin ikinci fıkrasına göre; “8 inci maddede geçen birleşme ve katılmalara, 9. maddede geçen mahalle kaldırılmasına, 11. maddede geçen belediye ve köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasına veya bir beldenin köye dönüştürülmesine dair kararlar, ilk mahalli idareler seçimlerinde uygulanır ve seçimler

¹⁵⁵ Kahraman, a.g.m., i.t. 13/08/2008

bu yerlerin yeni durumlarına göre yapılır”. Dava konusu kural, bu maddeyle birlikte değerlendirildiğinde, tüzel kişilik sona erdirilirken Anayasanın 127. maddesinde belirtilen özerkliğin de korunduğu anlaşılmaktadır.¹⁵⁶

5393 sayılı Kanun, belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları ile belediye idarelerine tanınan imtiyazlar konusunda kapsamlı bir düzenleme getirmiştir. Belirtilen bu yetki ve imtiyazlar, kanunda geçen tanımda da bahsedildiği gibi, belediyelerin idari ve mali açıdan özerk olmalarının kanıtı niteliği taşımaktadır. Bu doğrultuda, Kanununun 14’üncü maddesinde “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlığı altında şu hükümler yer almaktadır:

Belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.
- b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

¹⁵⁶ “**Kanun Tasarıları**”, <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/ilcegercekce.doc>, i.t. 18/04/2009

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır.

Belediyelerin idari ve mali açıdan özerk olduğunun bir göstergesi de “imtiyaz” hakkına sahip olmalarıdır. Hukuki tanım olarak imtiyaz, bir kişi veya kuruluşa devlet tarafından verilen özel izin anlamına gelmektedir. Belediyeler de bu yetkisini, yerel nitelikteki hizmetlerini gerçekleştirmek için imtiyaz sözleşmesi yaparak kullanmaktadırlar.

İmtiyaz sözleşmesi, bir kamu hizmetinin kurulmasının ve belirli bir süre işletilmesinin karşılığında kendisinden yararlananlardan ücret almak, kar ve zararı kendisine ait olmak üzere, idare tarafından getirilen koşullar çerçevesinde bir özel kişi veya kuruluşa bırakılmasını öngören sözleşmelerdir. Yargısal içtihatlar da imtiyaz sözleşmelerini, kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesinin özel kişiye devrine ilişkin sözleşmeler olarak nitelendirmektedir.¹⁵⁷

Belediyelere verilen yetki ve imtiyazlar, onların idari ve mali açıdan ne derece özerk olduklarının göstergesi niteliğini taşımaktadır. Bu yetki ve imtiyazlara sahip olan belediyeler, özerklik yetkisini de kullanarak merkezi idareden bağımsız şekilde hareket etme imkanı bulmaktadır.

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenmektedir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en

¹⁵⁷ Sayın, a.g.e., s.51

uygun yöntemlerle sunulmaktadır. Hizmet sunumunda özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanmaktadır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsamaktadır ancak belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilmektedir. Dolayısıyla belediyelerin görev ve yetki alanları de yeni kanun ile genişletilmiştir.¹⁵⁸

Buna göre, Kanun'un 15'inci maddesi "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlığını taşımaktadır. Bu maddede yer alan düzenlemeler ise şöyledir:

- a) Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.
- b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
- c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.
- d) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.
- e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek.
- f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.
- g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.
- h) Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak,

¹⁵⁸ Hasan Balaman, **Yetki Var, Kaynak Yok**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.phpgoster=ayrinti&id=412>, i.t. 06/01/2009

kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.

- i) Borç almak, bağış kabul etmek.
- j) Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.
- k) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.
- l) Gayrisihhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- m) Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.
- n) Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.
- o) Gayrisihhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.
- p) Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergahlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.
- q) bendinde belirtilen gayrisihhi müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresi tarafından yapılır.

“Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı’nın kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67. maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir” hükmü yer almaktadır. Buna göre belediye; su, ulaşım ve çöp ile ilgili hizmetleri, imtiyaz yolu ile özel sektöre yaptırma yetkisine sahiptir.¹⁵⁹

Bu maddelerden de anlaşılacağı üzere belediyeler idari ve mali açıdan özerklik yetkisine kavuşturulmuştur. Kanunlar çerçevesinde yönetmelik çıkarıp, yasakları koymak ve uygulamak yetkine sahiptirler. Yerel hizmetlerin gördürülmesi için, gerçek ve tüzel kişilere izin veya ruhsat verme yetkisine de sahiptirler. Ayrıca belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapma yetkisini de haizdirler.

İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000’i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir.

Bu tür alt yapı yatırımlarının ve geliştirilecek projelerin meclis kararıyla veya İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile hayata geçirilmesi özerkliği zedeleyici hükümler olup, yatırımların gecikmesine ve maliyetlerin artmasına sebebiyet vermektedir.

Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

¹⁵⁹ Sayın, a.g.e., s.54

Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez.

Yine Belediye Kanunu'na göre, özerkliğin göstergelerinden biri sayılabilecek olan 16. maddeye göre; “Belediyeye tanınan muafiyet” başlığı yer almaktadır. Buna göre: “Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaftır” denmektedir.

Belediye Kanunu'nun 70. maddesinde, “Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir.” denilerek belediyelere hemen her konuda şirket kurma yetkisi verilmiştir. 71. maddede de “Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini, İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir” denilerek, işletme kurma yetkisi verilmiştir.¹⁶⁰

Belediyeler görev ve yetkilerinde “gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri” konusunda da ayrıcalık sahibi olmuşlardır. Buna göre 67. madde ile;

“Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahalli idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.” Burada belediye meclisinin, görev ve yetki konusunda karar verme açısından ayrıcalığa sahip olması, belediyelerin özerkliği açısından olumlu bir nitelik taşımaktadır.

¹⁶⁰ s.56

Yerel özerklik açısından ele alınabilecek başka bir konu da, belediyelerin karar organlarından biri olan Belediye Encümeni'nin oluşumudur. Encümen, bilindiği gibi karma bir yapıya sahiptir ve atanmışlarla seçilmişlerden oluşmaktadır. Belediye Encümenleri'nin bu karma yapısının değiştirilerek, sadece seçilmiş üyelere oluşması özerklik açısından daha yararlı olacaktır.

Önceki kanunda yer alan encümenin, belediye başkanının harcamalarını denetleme yetkisine, 5393 sayılı Kanun'da da yer verilmediği görülmektedir. Bunun sebebinin, belediye meclisinin ayda bir kez olmak üzere daha sık toplanması ve bu görevi bizzat ifa etme imkanına sahip olmasından kaynaklandığını söylemek mümkündür.¹⁶¹

Bu doğrultuda Meclis toplantısı, yeni Belediye Kanunu'nda yerel özerkliğe uygun bir şekilde düzenlenmiştir. Eski Kanun'a göre, belediye meclisi Ekim, Şubat ve Haziran aylarında olağan olarak yılda üç kez toplanmaktaydı. 5393 sayılı Kanun ile, toplantının her ayın ilk haftasında yapılacağı hükme bağlanmıştır. Özerk bir yönetimin karar organının, her ay toplanması ve ilgili birimin işlerini görüşmesi daha yararlı olmuştur.¹⁶²

Kural olarak, belediye meclisi kararları üzerinde idari vesayet yoktur. 5272 sayılı Kanun, belediye meclisi kararlarına yönelik olan ve mülki idare amirlerine tanınmış bulunan onay sistemine son vererek yeni bir yöntem benimsemiş, 5393 sayılı Kanun da bu yöntemi devam ettirmiştir.¹⁶³

5393 sayılı Kanun, mülki idare amirinin idari yargıya başvuru süresi olan 10 günlük süreyi kaldırmıştır. Ayrıca, belediye meclis kararlarının onay için mülki idare amirine gönderilmesi hükmünü de kaldırmıştır. Artık mülki idare amirleri alınan kararların gönderildiği ve kesinleşen meclis kararlarının yedi gün içerisinde halka duyurulduğu bilgi verme makamına dönüşmüştür.¹⁶⁴

¹⁶¹ Ahmet H. Aydın ve İ. Ethem Taş, **Türkiye'de Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Yerel Özerklik**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 11/04/2009

¹⁶² a.g.m., i.t. 11/04/2009

¹⁶³ Tortop; Aykaç; Yayman; Özer, **Mahalli İdareler**, a.g.e., s. 96

¹⁶⁴ s.161

Kanun'un 30. maddesine göre ise; Belediye meclisi, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, ayrıca Belediye'ye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirimine üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. Eski kanunda, kanunen belirtilen yer ve zaman dışında toplanma da meclisin fesih sebebi sayılmaktaydı. Yeni kanunda, fesih şartlarının daraltıldığı görülmektedir. Dolayısıyla yerel özerklik sayesinde, meclisin daha serbest hareket edebilmesine imkan sağlanmıştır.

Yerel özerklik bakımından önemli bir diğer konu da, 76. madde yer alan "Kent Konseyi" dir. Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehricilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

Kent Konseyi, yerel yönetimlerin güçlerini aldıkları yerel halkla, iç içe olmalarına ve yerel katılıma imkan vermektedir. Belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.

08.10.2006 tarih ve 26313 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kent Konseyi Yönetmeliği, yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehricilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamayı; yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmeyi ve kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmayı Konsey'in görevleri arasında saymaktadır. Söz konusu yönetmelik, Kent Konseyi'nin çalışma ilkeleri arasında da, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin imzaladığı ve onayladığı Birleşmiş Milletler Zirveleri ile diğer uluslar arası sözleşmelerde kent ve kent yaşamına

yönelik temel ilkeleri hayata geçirme; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini ön planda tutma ve katılımcılığı ve ortak akla dayanan uzlaşmayı esas almayı saymaktadır.¹⁶⁵

*“Kent Konseyi, görevleri ve çalışma ilkeleri ile yerel otoritelerin yanında yer almak, onlara yardımcı olmak ve özerklik alanını onlarla beraber savunmak yeteneğine sahip bir kuruldur. Bununla beraber yerel yönetimlerin sahip oldukları özerkliği, yerel ihtiyaçların giderilmesi noktasında kullanmak ve bunun amacı dışında kullanılmasına engel olabilmek özelliğine sahip olması yönü ile önemli bir kurum olarak değerlendirilebilir.”*¹⁶⁶

4.2.1. Türkiye’de İdari Özerklikle İdari Vesayet İlişkisi ve Çatışması:

Yerel yönetim, mahalli nitelikteki ihtiyaçları karşılamak üzere, yerel halk tarafından seçilen organlar vasıtasıyla yönetilen ve merkezden bağımsız olarak kurulan bir yönetim biçimidir. Mahalli düzeyde hizmet verildiğinden dolayı merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev paylaşımı olmaktadır. İşte bu görev paylaşımı sonucunda yerel yönetimler kendilerine bırakılan görevleri yerine getirirken, merkez ile yerel yönetim kuruluşları arasında çelişkileri önlemek ve devletin birliği ile kamu hizmetlerinin devamlılığını sağlamak amacıyla yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisini kullanmaktadır. Bir başka ifade ile yerel yönetimlerin kendileri dışında yer alan başka idari kuruluşlar tarafından denetlenmesi, “vesayet denetimi”dir. Yerel yönetimlerin denetlenmesi elbette gereklidir. Fakat önemli olan bu denetimin kapsamı ve yöntemidir.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Aydın; Taş, a.g.m., i.t. 11/04/2009

¹⁶⁶ a.g.m., i.t. 11/04/2009

¹⁶⁷ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, (Bursa, Ekin Kitabevi, 2003), s.174

Bu kapsamda idari vesayet, devletin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetleme yetkisidir. Devlet böylece bu kuruluşların çalışmalarında gerekli yasa ve kurallara uyulmasını sağlamaktadır.¹⁶⁸

İdari özerklik, özerk yapıdaki kuruluşların kendi karar organları ile serbestçe karar alabilmelerini ifade eder. Özerk olan bir idare, kendi organlarıyla serbestçe aldığı kararları uygularken tamamen bağımsız sayılmamaktadır. İdari özerkliğin sınırını; idarenin bütünlüğünü sağlamak için, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının, bazı eylem ve işlemlerini denetleme yetkisi olan, “idari vesayet yetkisi” oluşturmaktadır.

İdari vesayet, merkez ile yerel birimler arasındaki çelişkileri önlemek, devletin birliği ve kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılık sağlamak amacıyla yapılmalıdır. Vesayet yetkisi, konusu, içeriği ve biçimi yasalarda kesin olarak belirtilmeli, yerel yönetimlerin özerklik alanına müdahale anlamı taşımamalıdır.¹⁶⁹

Bazı hallerde idari vesayet makamları, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek onların adına karar alırlar. Ayrıca idari vesayet makamları yerinden yönetim organlarını işten el çektirmede ve son vermede de yetkilidir. Örneğin; belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararı ile son verilebilir.¹⁷⁰

Belediye meclisi kararları üzerinde idari vesayet yetkisi yoktur. 5393 sayılı Kanun, belediye meclisi kararlarına yönelik olan ve mülki idare amirlerine tanınmış bulunan, onay sistemine son vermiştir.¹⁷¹

Belediye personeli üzerindeki vesayet yetkisine örnek ise, belediye memurlarına üst derecede maaş ya da pirim verilebilmesi için Bakanlar Kurulu kararı gereklidir. Büyükşehir Belediyeleri’nde hizmetleri başkan adına, onun sorumluluğu ve direktifi altında yürütmekle görevli bir genel sekreter vardır. Bu genel sekreter Başkanın teklifi ve İçişleri Bakanı’nın onayı ile atanmaktadır.¹⁷²

¹⁶⁸ Tortop; Aykaç; İspir, **Yönetim Bilimi**, a.g.e., s.98

¹⁶⁹ Tortop, **Mahalli İdareler**, a.g.e. s.14

¹⁷⁰ Tortop; Aykaç; İspir, **Yönetim Bilimi**, a.g.e., S.99

¹⁷¹ Tortop; Aykaç; Yayman; Özer, **Mahalli İdareler**, a.g.e., s. 96

¹⁷² Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, a.g.e., s.224

İdari vesayet yetkisinin, yerel özerkliği zedeleyen başka bir uygulamasına da anayasada rastlamak mümkündür. Anayasaya göre, mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmaları Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi tutulmuştur. Bunun dışında yine, İçişleri Bakanı'na geçici bir tedbir olarak, mahalli idare organlarını veya bu organların üyelerini uzaklaştırabilme yetkisi verilmiştir.

“İdari vesayet denetimi yerinden yönetimin sakıncalarını gidermeye, idarenin bütünlüğünü sağlamaya ve yerel özerklik ile idarenin bütünlüğünü dengelemeye yönelik bir mekanizmadır. Merkezi yönetim, yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine tanınmış olan özerkliğin amacına uygun olarak ve idarenin bütünlüğünü bozmadan kullanılmasını denetleme hakkını elde tutmaktadır. Ancak özerkliğin ve ayrı tüzelkişiliğe sahip olmanın bir sonucu olarak bu denetim merkezi yönetimin kendi içinde uygulanan hiyerarşik denetim biçiminde olamaz. Bu durumda özerkliğin kullanılması tehlikeye girer. Yerinden yönetim kuruluşlarına tanınmış olan özerkliğin genel geçerli ve tüm kuruluşlara genelleştirilebilecek bir ölçüsü yoktur. Gerek yerel yönetimlerin üç türü arasında gerekse hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının kendi arasında farklı özerlik düzeyleri vardır. Bu konuda takdir yetkisi yasama organındadır. Çünkü anayasa koyucu, idari vesayetin esas ve usullerinin yasayla düzenlenmesini öngörmüştür. Bunun anlamı ise, yasada düzenlenmeyen bir denetim mekanizmasının kullanılamayacağıdır.”¹⁷³

Anayasa'ya göre; merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet denetimini hangi nedenlerle kullanabileceğini belirtmiştir. Buna göre merkezi idare;

- 1) Mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi,
- 2) Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- 3) Toplum yararının korunması,
- 4) Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

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

¹⁷³ Sezen, a.g.e., s.21

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 Bakanı tarafından görevinden uzaklaştırılabilmektedir.¹⁷⁴

Yerel yönetimlerin kendileri dışında yer alan başka idari kuruluşlar tarafından denetlenmesi, “vesayet denetimi”dir. Belediyelerin denetimi, Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Belediyenin mali işlemleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre, Sayıştay tarafından; mali işlemlerin dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından, İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenir.¹⁷⁵

Osman Bozoğlu’na göre ise, “*Belediyelerin eylem ve işlemleri üzerinde denetim yetkisi bulunan kurum ve kuruluşlar: Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı (mali yönden), Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü (Vergi mevzuatı açısından), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı (Çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanması açısından), Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü (Kurumların Sandığa karşı vecibelerini yerine getirip getirmediği konusunda), Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü (Sigorta açısından), Sayıştay (mali yönden)’dir. İdari Vesayet Makamları: Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanı, Diğer Bakanlıklar, Hazine Müsteşarlığı, Mahalli Mülki İdare Amirleri, İl ve İlçe İdare Kurulları, Danıştay ve Sayıştay’dır.*”¹⁷⁶

İdari vesayet yetkisinin, belediyelerin aldığı kararlar üzerinde de uygulandığı görülmektedir. Örneğin; belediye sınırının daraltılması ya da genişletilmesi, belde

¹⁷⁴ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, a.g.e., s.355

¹⁷⁵ Hasan Balaman, **Belediyelerde Vesayet**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.phpgoster=ayrinti&id=412>, i.t. 06/01/2009

¹⁷⁶ Akif Çarkçı, **Anahatlarıyla İdari Vesayet Ve Belediyelerdeki Yansımaları**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.phpgoster=ayrinti&id=412>, i.t. 23/12/2008

isimlerinin değiştirilmesi gibi kararlar Bakanlar Kurulu, Danıştay veya Cumhurbaşkanı'nın tasdiki gibi çeşitli idari vesayet kontrollerine tabidir.¹⁷⁷

Ayrıca belediye personel kadrolarının tasdikinden, memurlara üst derece maaş verilmesi, fazla mesai ücreti veya pirim verilmesine kadar Bakanlar Kurulu'nun kararı ile mümkün olmaktadır. Belediyelerin görevlendireceği sağlık personelinin Sağlık Bakanlığı, teknik personelin Bayındırlık ve İşkan Bakanlığı, ziraat mühendisleri ve veterinerlerin Tarım ve Köyişleri Bakanlığı vb. tarafından tayin edileceği hakkında kanunlarda hükümler bulunmaktadır.¹⁷⁸

Dolayısıyla idari vesayet yetkisi, belediyelerin hareket serbestliğinin sınırlarını çizen hukuksal çerçevenin adıdır. Temel amacı da, ülke çapında hizmetlerde birliğin ve eşitliğin sağlanmasıdır. Ancak görüldüğü gibi, vesayet denetiminde bulunan kurumların sayısının ve çeşitinin o kadar fazla olması, belediyeleri adeta kısaç altına almaktadır.¹⁷⁹

4.2.2. Türkiye'de İdari Özerklik ve Norm Kadro Uygulaması:

Türkiye'de belediyelerde norm kadro uygulaması ilk kez, 5272 sayılı Belediye Kanunu ile mevzuatımıza girmiş ve 5393 sayılı Belediye Kanun'da da norm kadro esasını benimsenmiştir.

“Norm kelimesi Latince bir kelime olup; esas olarak benimsenmiş, yerleşmiş temel düşünce veya kanuna uygun durum, ortalama, gerekli olan standartları ve temel alınan ölçüleri içermektedir. Kadro kelimesi ise, İtalyanca bir kelime olup; resmi bir kuruluşun veya bir işletmenin işlerini yürüten kimseler ve bunların yüklendikleri vazife, bu vazifelerin saygı, nitelik ve derecelerini gösteren tablo manalarını içine almaktadır. Norm kadro, bir kuruluştan beklenen hizmetlerin, en tatmin edici kalitede

¹⁷⁷ Bülbul, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, a.g.e., s.162

¹⁷⁸ s.163

¹⁷⁹ Çarkçı, a.g.m., i.t. 23/12/2008

görülebilmesi için o kuruluştaki bulunması gereken görevli sayısını ve bu görevlilerde aranacak nitelikleri ifade eder.”¹⁸⁰

Norm kadro uygulaması ile; kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi ve sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması için, nitelikli personel istihdamının sağlanması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda; idari özerklikle de desteklenen belediyelerin kadro işlemlerinin, yerelleştirilmesi ve kendi organları tarafından düzenlenmesi sağlanmıştır.¹⁸¹

Yapılan son değişiklikler, yerel makamlara geniş yetkiler vermekle birlikte, özerklik sınırını da arttırmaya yönelik bir çalışma olması nedeniyle, yerel sınırlar içinde iş ve işgücü potansiyelini arttırmaktadır.¹⁸²

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 48. maddesine göre, belediye teşkilatı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki 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.

Norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar belediyenin, bağlı kuruluşlarının ve mahalli idare birliklerinin memur kadrolarının ihdas ve iptalleri ile boş kadro değişiklikleri, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır.¹⁸³

Kanunu'nun 49. maddesine göre ise; “Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye

¹⁸⁰ Öner, **Türkiye’de Belediye Yönetimi**, a.g.e., s.178

¹⁸¹ Adnan Gürsoy ve Vahdettin Özcan, **Mahalli İdarelerde Norm Kadro Uygulaması**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 23/12/2008

¹⁸² Abdulkadir Coşkun, **Belediyelerde Nitelikli İşgücü**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 05/05/2009

¹⁸³ Can Hamamcı, **Belediye Yönetimi, Belediyeler: Genel Yapı**, (Ankara, TODAİE, No: 334, Haziran 2007), s.37

meclisi kararıyla belirlenir” denerek, belediye meclisinin kendi iradesi ile norm kadro ilke ve standartlarını belirleme hakkına sahip olduğu belirtilmektedir.

Dolayısıyla belediye meclisi, norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermekle görevlidir.

Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır. Bu fıkra uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilecekler net ücret, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının yüzde 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararıyla belirlenir. Genel hükümlere göre birinci dereceden kadro ihdas edilemeyen kadro unvanları için ise, o kadro unvanından ihdası yapılmış en yüksek kadro derecesinin birinci kademesi esas alınır ve yapılacak ödemenin azami tutarı yukarıda belirtilen usule göre tespit olunur. Bu fıkra hükümlerine göre çalıştırılacak personel için İçişleri Bakanlığı unvanlar itibarıyla sınırlama getirebilir.

Avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabilir. Kısmi zamanlı olarak çalıştırılacak personel sayısı yukarıda belirtilen her unvan için birden fazla olamaz ve bunlarla yapılacak sözleşme süresi

takvim yılını aşamaz. Bunlara ödenecek net ücret, aynı unvanlı kadroların birinci derecesinin birinci kademesi için yapılması gereken bütün ödemeler toplamının net tutarının yarısını geçmemek ve çalıştırılacak süre ile orantılı olmak üzere belediye meclisi kararı ile tespit edilir. Bu fıkra uyarınca sözleşmeli personel olarak çalıştırılanlar için iş sonu tazminatı ödenmez ve işsizlik sigortası primi yatırılmaz. Bunlardan yaptıkları başka işler sebebiyle herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tâbi olanlar için sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primi yatırılmaz ve aynı kişi birden fazla belediye veya bağlı kuruluşta çalıştırılmaz.

Üçüncü ve dördüncü fıkra hükümleri uyarınca çalıştırılacak personele her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ödeme yapılmaz ve ücret mahiyetinde aynı ya da nakdi menfaat temin edilmez. Bu personel hakkında bu Kanunla düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanır. Bu personele ait sözleşme örnekleri sözleşmenin imzalanmasını izleyen 30 gün içinde İçişleri Bakanlığı'na ve Maliye Bakanlığı'na gönderilir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilirler. Bu şekilde görevlendirmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68. maddesinin (B) fıkrasında öngörülen şartlar dikkate alınır. Belediyelerde bu şekilde istihdam edilen personel kurumlarından izinli sayılırlar. Bu personelin görevlendirildikleri süre zarfındaki, görevlendirildikleri kadroya ait her türlü mali hakları ile kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri diğer hakları belediye tarafından ödenir. İzinli oldukları müddet, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır ve terfi haklarını kazananlar başkaca bir işleme lüzum kalmaksızın terfi ettirilirler. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren on beş gün içerisinde yazılı olarak kurumlarına başvurmaları halinde en geç bir ay içerisinde kadrolarına veya müktesebine uygun başka bir kadroya atanırlar.

Norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001 - 200.000 arasında olan

belediyelerde iki, nüfusu 200.001 - 500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirilen meclis üyelerine belediye başkanına verilen ödeneğin 2/3'ünü aşmamak üzere belediye meclisi tarafından belirlenecek aylık ödenek verilir ve taleplerine göre bir sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilir. Bu şekilde görevlendirme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dahil ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez ve belediye meclisinin görev süresini aşamaz. Sosyal güvenlik prim ve benzeri giderlerden kurum karşılıkları belediye bütçesinden karşılanır.

Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir.

Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dahil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir.

*“Personel sistemi bakımından her özel idare kendi norm kadro çalışmasını kendisi yapacaktır. Merkezi yönetimin rolü yalnızca, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nca hazırlanacak 'norm kadro ilke ve standartları'nı belirlemekten ibaret olacaktır. Bu durumda, istihdam planlaması yerel birime bırakılmış yetkilerden biridir.”*¹⁸⁴

¹⁸⁴ Güler, 22 Şubat 2205 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine, a.g..m., s.109

İdari özerkliğe sahip olan belediye yönetimi, kendi kadrosunu ve kendi personelini seçme özgürlüğüne sahiptir. Ancak üst düzey yöneticiler, alıncak kişinin niteliğine ve becerisine bakmadan veya belediyenin personel ihtiyacı olan alana bakmaksızın personel alımı gerçekleştirmektedirler. Bunun sonucunda, nitelikli personele ihtiyaç duyan birimler mağdur olmakta ve belediyelere fazladan harcama alanı oluşturmaktadır. Ayrıca belediyelere alınan bu ihtiyaç fazlası personel, çalışma ortamına da zarar vermektedir. Dolayısıyla norm kadro uygulaması, hedefine ulaşamamakta ve amacı dışında kullanılmaktadır.

Norm kadro öncesi belediyeler, kadro unvanı bakımından müdür, müdür yardımcısı, şef ve diğer alt kadro unvanlarından oluşmaktaydı. Norm kadro sonrası, bazı kadro ve kadro sayıları üzerinde değişikliğe gidilmiştir. Örneğin, müdür yardımcısı kadrosu norm kadro ile birlikte lağvedilmiştir. Bunun sonucunda belediyelerde, kalifiye yönetici sayısı azalmaya mahkum edilmiştir. Ayrıca nüfus yoğunluğuna göre yapılan, kadro unvanı ve kadro sayısı belirleme sonucuyla da belediyeler arasında kadro unvan ve sayısı dağılımında oransızlıklar ortaya çıkmıştır.¹⁸⁵

Sonuç olarak; belediyelerin, norm kadro ilke ve standartlarını belirleme hakkına sahip olmaları, özerklikleri açısından ayrıcalıklı bir nitelik taşısa da, amacı dışında kullanılmaması gerekmektedir. Bunun için personel istihdamında, adayların alımları uzman kişilerce yapılmalı ve politik baskılardan uzak kalınmalıdır.

4.3. Türkiye’de Mali Özerklik Ve Uygulanışı:

Gelirlerin paylaşımı ya da dağıtım süreçleri, bağımlılık ve bağımsızlık olmak üzere iki sınıfa ayrılmaktadır. Mali özerklik açısından önem taşıyan bağımsızlık sistemine göre, merkezi yönetim ile yerel yönetimler birbirlerinden tamamen bağımsız gelir kaynaklarına sahiptir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlere ayrılmış olan gelir kaynaklarından vergi almadığı gibi onların toplanmasına da karışmaz.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Coşkun, **Belediyelerde Nitelikli İşgücü**, a.g.m., i.t. 05/05/2009

¹⁸⁶ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, a.g.e., s.331

Yerel yönetimler kendi öz kaynaklarına sahip olmakla birlikte, kimi vergiler merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaşılabilir. Bu doğrultuda yerel yönetimlere ek vergi koyma yetkisi tanınabildiği gibi, merkezi idare vergileri üzerinden munzam kesir almalarına da izin verilebilmektedir.¹⁸⁷

Mali özerklik kavramı çerçevesinde, mali yerelleşmenin sağlanması yönünde yerel yönetimlerin vergi oran ve matrahlarını belirledikleri durumda mali özerkliklerinin en üst düzeye yükseleceği ortaya konmaktadır. Yerel yönetimlerin vergi oranlarını merkezi yönetimin izin verdiği aralıklar içinde belirlemeleri durumunda bu özerkliğin azalacağı, merkezi yönetimin yerel vergi oranlarını ve matrahını belirlediği durumlarda ise yerel özerkliğin ortadan kalkacağı belirtilmektedir.¹⁸⁸

4.3.1. Türkiye’de Mali Özerklik ve Belediyelerin Mali Yapısı:

Anayasamızın 127. maddesi yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını düzenlemektedir. Bu maddeye göre, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması öngörülmüştür.

Yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri gereği gibi yapabilmeleri için, kendilerine verilen görevlerle orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulmaları gerekir. Çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerle, özellikle belediyelere altından kalkamayacakları düzeyde görevler yüklenmiş ancak bu görevlerle orantılı gelir kaynakları sağlanmamıştır.¹⁸⁹

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

¹⁸⁷ Çınar, *Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: Yerel Yönetim Gelirleri*, a.g.e., s.7

¹⁸⁸ s.7

¹⁸⁹ Tortop, *Yerel Yönetimlerin Artan Önemi Ve Çağdaş Görevleri*, a.g.m., s.12

kuruluşlarına aittir. Bu fonlardan belirli esaslara göre, belediyelere yardım yapılmaktadır.¹⁹⁰

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 gibi harçlardan oluşmaktadır. Ayrıca belediyeler, yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma paylarını da tahsil etmeye yetkilidirler.¹⁹¹

Kısacası 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin gelirlerini 59. maddesinde düzenlemiştir. Buna göre, belediyelerin gelirleri şunlardır:

- a) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.
- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.
- c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- e) Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- f) Faiz ve ceza gelirleri.
- g) Bağışlar.
- h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- i) Diğer gelirlerdir.

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.¹⁹²

¹⁹⁰ Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, a.g.e., s.144

¹⁹¹ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, a.g.e., s.334

¹⁹² s.337

Belediye gelirlerinin toplam gelirler içindeki oranlarına baktığımızda ise, genel bütçe gelirlerinden verilen payların % 50'lik bir orana sahip olduğu görülmektedir. Yardımcı gelirler olan; cezalar, belediye mal gelirleri, özel yardım ve fonlar ile diğer gelirlerin oranı da ikinci sırada yer alarak % 30 seviyesinde bir oranı muhafaza etmektedir. % 10 ile belediye vergi gelirleri, % 5 ile belediye harçları, % 5 ile belediye işletme gelirleri ve % 1 ile de harcamalara katılma payları gelmektedir.¹⁹³

Yerel yönetimlerin kendi öz gelirleri, finansmanlarının ancak % 50'sini karşılayabilmektedir. Bu oranlara baktığımızda ise; yerel yönetimler, merkezi idarenin mali vesayeti altında kalmaya devam etmektedirler. Bu amaçla belediyelerin, merkezi idareden aldığı payların artırılmasından ziyade, kendi öz kaynaklarını arttıracak düzenlemeler yapılması, belediyelerin mali özerkliği açısından daha faydalı olacaktır.

Belediye bütçe tasarısı; belediye saymanlığı tarafından hazırlanır, encümende incelenir ve meclis tarafından karara bağlanır. Yani belediye bütçesi bir meclis kararıdır. Meclis kararı olması yerel özerkliğin gereğidir. Daha önce özel bütçe olarak adlandırılan mahalli idareler bütçeleri, artık "mahalli idareler bütçesi" olarak adlandırılmaktadır. Bu nedenle, belediye bütçeleri mahalli idareler bütçeleri niteliğindedir. Eski kanunda bütçenin onayı, mülki amirlerin vesayet yetkisi içinde iken, yeni kanunla bu hüküm kaldırılmıştır. Ancak mülki amirin meclis kararlarının kesinleşmesinden sonra, en geç yedi gün içerisinde haberdar edilmesi ve gerekli gördüğünde 10 gün içinde idari yargıya başvurabilme yetkisi aynen burada da devam etmektedir.¹⁹⁴

Belediyelere merkezi yönetimin topladığı bazı vergilerden paylar ayırmak yerine, her yıl genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden pay verilmesi öngörülmüştür. Bu payın hesaplanmasında tahakkuk değil, tahsilat miktarı göz önünde tutulmuştur. Ayrıca toplamdan vergi iadeleri düşülerek, vergi dışı gelirler hesaplamaya dahil edilmemiştir.

İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri yasa tasarısı taslağında, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlama konusunda önemli adımlar atılmıştır. Ancak öngörülen kaynaklar öz gelirden daha çok, Belediye ve İl Özel İdareleri'nin önceden

¹⁹³ Bülbül, **Mali Paylaşım**, a.g.m., i.t. 23/03/2009

¹⁹⁴ Aydın; Taş, a.g.m., i.t. 11/04/2009

sahip oldukları kaynakların arttırılması ve merkezden gelen kaynaklara dayandırılması şeklinde olmuştur. Bu şekilde kaynakların merkezden temin edilmesi, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin istenilen biçimde güvence altına alınmasını engellemektedir.¹⁹⁵

Tablo 3: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Belediyelere Verilen Pay ¹⁹⁶

YILLAR	BELEDİYELER	BŞB
1981-1983	% 5.00	-
1984	% 7.15	% 3
1985	% 8.15	% 5
1986-1993	% 8.55	% 5
1994	% 7.55	% 5
1995-2001	% 9.25	% 5
2002	% 6.00	% 4.1
2003	% 5.00	% 3.5
2004	% 6.00	% 4.1
2005	% 6.00	% 5
2006	% 6.00	% 5
2007	% 6.00	% 5
2008	% 6.50	% 5

1981 yılında ilk defa belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden % 5 pay verilmesine karar verilmiştir. 1984 yılında bu oran arttırılıp % 7.15'e çıkarılmıştır. Daha sonra ise bu pay, 1986-1993 yılları arasında % 8.55 olarak ayrılmıştır. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan pay en yüksek

¹⁹⁵ Uğur Yıldırım, Şerif Öner, Yücel Ayrıçay ve İ. Ethem Taş, **İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Taslağı: Mali Özerklik mi? Merkez Kaynaklı Gelirlerin Revizyonu mu?**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 15, Sayı 3, Temmuz 2006), s.58

¹⁹⁶ Çınar, **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: Yerel Yönetim Gelirleri**, a.g.e., s.15

seviyelerine, 1995-2001 yılları arasında % 9.25 ayrılarak ulaşmıştır. Sonraki yıllarda %6 oranına sahip olan bu gelir payı, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile % 7'nin üzerine çıkartılmıştır.

Kanunlarda yapılan son değişikliklerle, belediyelerin mali yönden güçlenmesine katkı sağlayan, merkezi idareden ayrılan payların arttırılması, belediyelerin özerkliğini ön plana çıkarması açısından sevindirici bir durumdur. Genel bütçeden ayrılan payların, yıllar itibari ile sürekli değişmesi belediyeler üzerinde politik etkilerin olduğunun bir göstergesidir. Dolayısıyla belediyelerin, mali açıdan tamamen özerk bir yapıda olduğunu söylemek güçtür. 2000'li yıllardan sonra ayrılan payların oranları istikrara kavuşmakla birlikte, zaman içinde artma eğilimi de göstermiştir. Nihayet 15 Temmuz 2008 tarih ve 5779 sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Konusunda Yapılan Yeni Yasal Düzenlemeler" ile Belediyelerin; genel bütçeden ayrılan payları arttırılmış, kanunda yer aldığı gibi mali yönden özerk bir belediye yönetimine kavuşmaları sağlanmaya çalışılmıştır.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir. Kanunun 2. maddesine göre; "belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden pay verilir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır" denilmektedir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılır.

Kanunun 2. maddesinin 5. paragrafına göre; genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımına esas belediye ve il nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumu'ndan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığı'na bildirilmektedir. Belde, köy, mahalle veya bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen

gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanır.¹⁹⁷

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da, ilk kez kıstas olarak dikkate alınacak olan gelişmişlik endeksi; eğitim, istihdam, sağlık, sanayi, tarım, inşaat, altyapı, mali ve demografî gibi göstergelerden oluşan bir endeks olup, ilgili kentin tarihsel süreç içindeki gelişimini izlemek açısından yol gösterici bir endekstir.¹⁹⁸

Buna göre, Kanun'un 5. maddesi belediye paylarının tahsisinde esas alınacak kriterleri düzenlemiştir. Buna göre;

Kanun'un 2. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen orana göre ayrılan belediye payının; yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır.

Birinci fıkrada belirtilen gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, ilçeler gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş ilçeye doğru ve eşit sayıda ilçeyi içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe son gruba ilave edilir. Belde belediyelerine bağlı buldukları ilçenin endeks değeri uygulanır. Birinci fıkraya göre belirlenen miktarın yüzde 23'ü birinci gruba, yüzde 21'i ikinci gruba, yüzde 20'si üçüncü gruba, yüzde 19'u dördüncü gruba ve yüzde 17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır.

“Gelişmişlik endeksi kriterine göre pay hesaplanırken, haklı olarak az gelişmişlere yüksek oran, gelişmişlere düşük oran olmak üzere tersine orantılı bir sistem öngörülmektedir.”¹⁹⁹

¹⁹⁷ Nuri Sezgin, **5779 Sayılı Kanunun Getirdikleri**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 08/06/2009

¹⁹⁸ Abubekir Taşyürek, **İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Konusunda Yapılan Yeni Yasal Düzenlemeler**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 22/06/2009

¹⁹⁹ Sezgin, **5779 Sayılı Kanunun Getirdikleri**, a.g.m., i.t. 08/06/2009

“Payların ayrılmasına ve gönderilmesine ilişkin esaslar”ın yer aldığı 3. maddeye göre; paylar, Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır. Maliye Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını 5 inci maddede belirtilen esaslara göre paylaştırarak bu belediyelere doğrudan, il özel idareleri ve diğer belediyelerin paylarını ise ilgili idarelere aktarılmak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İller Bankasına aktarır. İller Bankası, payları 4 üncü ve 5 inci maddelerde belirtilen esaslara göre müteakip ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar ilgili idarelere gönderir.

Kanun’un 6. maddesi “Denkleştirme Ödeneği” başlığı ile yeni bir düzenleme yapmıştır. Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin yüzde 60’ı, nüfusu 5.000’e kadar olan belediyelere, yüzde 40’ı ise nüfusu 5.001 – 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır. Bu Kanun’da ayrılması öngörülen paylar ile birinci fıkrada belirtilen ödenek dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamaz.

*“Bu düzenleme ile belediyeler fonu ve mahalli idareler fonunun kaldırılması nedeniyle oluşan boşluğun doldurulmasının hedeflendiği görülmektedir. Ancak dağıtım esaslarının yasa ile belirlenmesinin, keyfi uygulamaları ortadan kaldıracığı görülmektedir.”*²⁰⁰

Yani bu yasal düzenleme ile mahalli idarelere yardım yapılmak üzere çeşitli bakanlık ve kuruluş bütçelerine konulan ödenekler kaldırılmış, belediyelere dağıtılan kaynakların bir kısmının amacı doğrultusunda kullanılmasının ve kaynak israfına yol açılmasının önüne geçilmek istenmiştir.²⁰¹

5779 sayılı Kanununun 7. maddesi ise; “belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılacak paylar ile diğer kanunlarda bu idarelere verilmesi öngörülen paylar vergi hükmündedir” şeklinde düzenlenmektedir. Yani ayrılan bu payların niteliği,

²⁰⁰ Sezgin, **5779 Sayılı Kanunun Getirdikleri**, a.g.m., i.t. 08/06/2009

²⁰¹ Taşyürek, a.g.m. i.t. 20/06/2009

merkezi idarenin toplamış olduğu vergilerle aynı değeri taşımakta ve böylece belediyelerin mali özerklik açısından bir adım daha atmalarını sağlamaktadır.

5779 sayılı yeni yasa öncesinde özel tüketim vergisi ve özel iletişim vergisi genel bütçe vergi gelirleri toplamına dahil edilmemekteydi. Kanun'un 8. maddesinin 1-c bendi ile yapılan düzenlemede özel tüketim vergisi, 8. maddenin 1-d bendi ile yapılan düzenlemede ise; özel iletişim vergisi, genel bütçe vergi gelirleri totaline dahil edilmesi yönünde düzenleme yapılmıştır. Özel tüketim vergisi ve özel iletişim vergisinin genel bütçe vergi gelirlerine dahil edilmesi nedeniyle, vergi gelirleri toplamı önemli tutarda artmış olacaktır. Böylece il özel idareleri ve belediyelere pay tahsisi esnasında dikkate alınacak rakam büyüyecektir.²⁰²

Kanun'un 8. maddesi ile düzenlenen yürürlükten kaldırılan hükümler kapsamında;²⁰³

- 1) 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun 17. maddesinin birinci fıkrası yürürlükten kaldırılmış, böylece özel tüketim vergisi tahsilatının tamamı üzerinden belediyelere pay verilmesi düzenlenmiştir.
- 2) 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu'nun 39 uncu maddesinin altıncı fıkrasının Özel İletişim Vergisi tahsilatından mahalli idarelere pay verilmemesi düzenlemesi yürürlükten kaldırılmış, Özel İletişim Vergisi de kapsama alınmıştır.

*“Özel Tüketim Vergisinin tamamı ile Özel İletişim Vergisinin kapsama alınması, mahalli idarelere ayrılan paylarda 2007 yılı verileri ile % 18 oranında bir artış sağlaması beklenmektedir.”*²⁰⁴

Sonuç olarak Türkiye'de belediyelerin başlıca gelir kaynaklarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

- 5779 sayılı yasa ile genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar,
- 2464 sayılı belediyenin öz kaynak gelirleri,

²⁰² a.g.m., i.t. 20/11/2008

²⁰³ Sezgin, **5779 Sayılı Kanunun Getirdikleri**, a.g.m., i.t. 08/06/2009

²⁰⁴ a.g.m., i.t. 08/06/2009

- Devlet yardımları,
- Diğer gelirler ve olağanüstü gelirler olan borçlanma ve bağışlar.

5393 sayılı Kanun ile belediyelere mali açıdan yeni bir gelir kaynağı sağlanmamakla birlikte, sadece 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda iyileştirmeler yapılmıştır.

Belediyelerin mali özerkliklerinin derecesi, sahip oldukları gelirlerin yanında, harcama yapabilme ve tasarrufta bulunabilme yetkilerinin de olmasına bağlıdır. Bu amaçla belediyelerin giderleri de mali özerklikleri açısından önem arz etmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60. maddesine göre, Belediyenin giderleri şunlardır:

- a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
- b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.
- g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.
- i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- j) Dava takip ve icra giderleri.
- k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- l) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.

- n) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- o) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.
- q) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
- r) İmar düzenleme giderleri.
- s) Her türlü proje giderleri.

Belediyelerin yapmış olduğu bu giderler; cari giderler, yatırım giderleri ile şirket ve işletme tesisi için sermaye teşkili ve transfer giderleri olarak sınıflandırılabilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, belediyelerin özerklikleri arttırabilecek düzeyde belediyelere harcama yapma yetkisi tanınan yeni hizmet türleri bulunmaktadır. Bunlardan bazıları ise şunlardır:²⁰⁵

- 1) Norm kadro çalışmalarının gerçekleşmesine ilişkin giderler (md. 49).
- 2) Danışmanlık ve denetim hizmetleri için yapılacak giderler (md. 60/1).
- 3) Yurtiçi ve yurtdışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetlere ve projelere ilişkin giderler (md. 60/m).
- 4) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler. (md. 60/n).
- 5) Belediyeler yerel ölçekte, belediye hizmetlerine yönelik görüş ve düşüncelerini belirlemek için gerçekleştireceği, kamuoyu araştırması için harcama yapabileceklerdir. (md. 15).
- 6) Belediyeler dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özörlölere ilişkin sosyal hizmet ve yardımlarda bulunabileceklerdir (md. 60/i).
- 7) Belediyeler temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri yapabileceklerdir (md. 60/k).

Dolayısıyla belediye giderlerinin de arttırılmış olmasının, belediyelerin mali açıdan özerk olduklarının kanıtı niteliğinde olduğunu söylemek mümkündür.

²⁰⁵ Öner, **Türkiye'de Belediye Yönetimi**, a.g.e., s.210

4.3.2. Türkiye’de Mali Kaynakların Paylaşılması:

Kamu hizmet ve gelirlerinin merkezi idare ve yerel yönetimler şeklinde bölünmesi, devlet ile yerel yönetimler arasında ilişkilerin artmasını zorunlu kılmıştır. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında ilk önce hizmet paylaşımı yapılmış daha sonraki aşamada da hizmetlerin paylaşımına da uygun olarak mali kaynakların paylaşılması sağlanılmıştır.²⁰⁶ Bu paylaşımın sağlanması aşamasında ise, yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan özerk olmaları büyük önem arz etmiştir.

Mali tevzin; devlet ile yerel yönetimler arasında, kamu hizmetlerinin yanı sıra gelir ve giderlerin paylaşılmasını ifade eder.

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını kaybettikleri ölçüde, hizmetleri gelire bağlı olduğundan gelirlerine bağlı olarak hizmet görme imkanlarını da kaybettikleri görülmektedir. Bu durumda geliri kendine mal eden merkezi idare, hizmeti de üstlenmek durumunda kalmıştır.²⁰⁷ Bu durumu ortadan kaldırmak için de kaynakların idari ve mali açıdan paylaşımı büyük önem kazanmıştır.

İdari ve mali paylaşım; merkezi bir devlette kamu tüzelkişileri (devlet, il, belediye, köy gibi) arasında hizmetlerin ve giderlerin, bu hizmet ve giderler için gerekli gelirlerinin paylaşılmasını ifade eder.²⁰⁸

Toplumsal hayatın zorunlu kıldığı ortak ihtiyaçların bir kısmının tatmini görevi yerel idarelere verilirken, bunlardan doğacak olan kamu yüklerini karşılayacak amaçların da kendilerine temin edilmesi gerekmektedir. Yani kamu hizmetleri devletle yerel yönetimler arasında paylaşılırken; kamu kaynaklarının da devlet ile yerel yönetimler arasında paylaşılması gerekir.²⁰⁹

Örneğin; adalet ve milli savunma hizmetleri gibi görevler, merkezi idareler tarafından yerine getirilmektedir. Bazı hizmetler de hemen hemen her yerde yerel

²⁰⁶ Bülbül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, a.g.e., s.19

²⁰⁷ Nadaroğlu, **Mahalli İdareler Maliyesi**, a.g.e., s.71

²⁰⁸ Bülbül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, a.g.e., s.25

²⁰⁹ s.20

yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Çevre temizliği, içme suyu, aydınlatma, itfaiye vb. hizmetler de bunlar arasındadır.²¹⁰

Yerel yönetimlerin hepsi, aynı gelişme düzeyine ya da aynı gelişme potansiyeline sahip değildirler. İşte idari ve mali paylaşımın nedenlerinden birisi de bu dengesizliklerin giderilmesi ihtiyacıdır. Aynı milli gelirden faydalanacak olan merkezi ve yerel idareler, bireyler ve iktisadi teşebbüsler gibi iki ayrı vergi borçlusunu karşısında bulurlar. Vergilendirilenler aynı bireyler ve teşebbüslerdir. Söz konusu olan alacaklıların vergileri nasıl tarh, tahakkuk ve tahsil ettirecekleri hususları belli kurallara bağlanması zorunludur. Gelir kaynaklarının verimini ve dolayısıyla ulusal üretimi azaltmamak için bu çeşitli alacakların ne olacağı ve ne şekilde alınacakları ayrıntılarıyla belirtilmelidir.²¹¹

Üniter yapıli devlet sistemlerinde, vergi gelirlerinin büyük bir kısmı merkezi idare tarafından toplanmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin gelir yetersizliğine neden olmakta ve merkezi idare gelirlerinden pay almak zorunda kalmaktadırlar. Bu pay dağılımı, iyi düzenlenmiş bir mali paylaşımın gerekliliğini ortaya koymaktadır.²¹²

Üniter devletlerde büyük oranda gelir getiren vergilerin çoğunluğu merkezi idarenin elinde toplanmıştır. Gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi türünde muamele vergileri, gümrük vergisi ve çeşitli servet vergileri tamamen merkezi idarenin tasarrufundadır. Türkiye’de de tipik bir yerel vergi olan emlak vergisi dahi 1972 yılında merkezi idare vergisine dönüştürülmüş ancak 1985’te bundan vazgeçilip, belediyelere bırakılmıştır.²¹³

Anayasamızın 73 ve 74. maddeleri, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerini kısıtlayıcı ve sınırlandırıcı hükümler içermektedir. Türkiye’deki yerel yönetimlerin kendilerine bazı vergileri toplama yetkisi verilse de vergi matrahında, oranında, istisna ve muafiyetlerde değişiklik yapabilme gibi hukuki tasarruflarda bulunamamaktadırlar. Anayasa’nın 73. maddesine göre: “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.” Buna göre; yasa yapma yetkisi sadece

²¹⁰ Ruşen Keleş, **Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme**, (Ankara, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 5, Sayı 1, Mart 1972), s.58

²¹¹ s.60

²¹² Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, (İstanbul, Filiz Kitabevi, 1992), s.26

²¹³ Nadaroğlu, **Mahalli İdareler Maliyesi**, a.g.e., s.70

yasama organına verildiği için, yerel yönetimler vergi yasası çıkarma yetkisine sahip değildirler. Yerel yönetim vergileri, yasama organı tarafından çıkarılan ve yasalara dayalı olarak tahsil edilen vergilerdir. Yine dördüncü fıkra hükmüne göre; “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu’na verilebilir” denilmiştir.²¹⁴

Modern maliye sisteminde kamu gelirlerini karşılayan temel kaynak milli gelirdir. Dolayısıyla gerek merkezi idare gerekse yerel yönetimler kamu hizmetlerini karşılayacak kamu gelirlerini müşterek bir kaynaktan milli gelire elde edeceklerdir.²¹⁵ Müşterek bir kaynaktan elde edilecek bu milli geliri ise; merkezi ve yerel idareler görevleri ve hizmetleri doğrultusunda idari-mali açıdan paylaşmaları gerekmektedir. Bu geliri hizmet sunumunda kullanacak olan yerel idarelerin de idari ve mali açıdan özerk olmaları sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlerin, merkezi idare karşısındaki durumu iki şekildedir.²¹⁶ Birincisi yerel yönetim birimleri, merkezi idarenin bir temsilcisi gibi faaliyet göstermektedir. Bu modelde yerel yönetimler, merkezi idare tarafından alınmış olan kararları etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin hizmetler ve kararlar konusunda çok az takdir yetkisi bulunmaktadır. İkincisinin de ise yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin hazırlanıp halka sunulmasında, merkezi idarenin bir ortağı gibi kabul edilmektedir. Bu ortaklık türü modelinde, yerel yönetimlerle ilgili politikalar genel hatlarıyla ulusal düzeyde merkezi idare tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin de, bu politikaları yorumlamak ve kaynakları uygun hizmet alanlarında kullanmak gibi önemli ölçüde takdir yetkisi bulunmaktadır.

Tüm bu yaklaşımların dışında uygulamada yerel yönetimlerin daha geniş idari ve mali yetkilerle donatılması gerektiği de ifade edilebilir. Buna göre, yerel yönetimler finansman yönünden özerk bir statüye kavuşturulmalıdır. Bu takdirde yerel yönetimlerin vergi konusunda aldıkları kararlarla doğrudan doğruya sorumlu olmaları

²¹⁴ Haktan Sevsay, **İdari Vesayet-Mali Özerklik İlişkisi ve Belediyeler**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 12/12/2008

²¹⁵ Bülbül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, a.g.e., s.22

²¹⁶ s.17

sağlanacak; yerel seçimlerle bu organların kararları arasında ilişki kurulabilecek ve halkın yönetime aktif olarak katılması mümkün hale gelebilecektir.²¹⁷

*“Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında idari ve mali paylaşım sorunlarının halledilmesi çok zordur. İdari ve mali paylaşım sorunlarının halledilmesi, hangi idarenin hangi hizmeti nasıl ve ne şekilde yerine getireceği ve bu hizmetlerle ilgili mali yükleri hangi kaynaklardan karşılayacağına da ortaya konması gerekir. Bu sorunun çözülmesi, toplumun iktisadi kalkınmasını ve gelişimini de kolaylaştırabilir.”*²¹⁸

Bu temel ilkeler doğrultusunda merkezle yerel yönetimler arasında yapılacak görev paylaşımında şu ölçütler dikkate alınmalıdır:²¹⁹

- 1) Yerel yönetimlere verilen görevlerin tanımı ve yapılacak olan görev paylaşımı açık ve anlaşılır nitelikte olmalıdır.
- 2) Mahalli idarelere yerel halkın yaşama tarzı, eğitimi, sağlığı, kültürü ve eğlenip dinlenmesi ile o yerin imar ve bayındırlığı, tarımsal ve hayvansal kalkınması, o yerdeki sosyal düzenin denetim altında bulundurulması ile ilgili görevler verilmelidir.
- 3) Verilen bu görevlerden, yerel yönetimin sınırlarını aşan ve ulusal düzeyde olanlar, merkezi idarenin sorumluluğuna bırakılmalıdır.
- 4) İleri derecede uzmanlık, büyük sermaye yatırımı ya da geniş bir bölge teşkilatını gerektiren hizmetler, hizmet gereğine göre, il ya da ilçe yerel yönetimlerine bırakılmalıdır.
- 5) Yetki ve görev dağılımı yönünden yerel yönetimler nüfus ölçütüne göre sınıflandırılmalıdır.
- 6) Yerel yönetimlere görevler yasalarla verilmekle birlikte, yasalarda kimin yapacağı belli olmayan, yerel nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında yerel yönetimler yetkili olmalıdır.

²¹⁷ Bülbul, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, a.g.e., s.18

²¹⁸ Bülbul, **Mali Paylaşım**, a.g.m., i.t. 14/11/2008

²¹⁹ Bülbul, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, a.g.e., s.292

4.3.3. Belediyelerde Mali Özerklik ve Özelleştirme Politikası:

Özelleştirme, devletin ekonomik bakımdan küçültülmesi ve yetki alanının daraltılması anlamına gelmekle birlikte, serbest piyasa ekonomisinin önündeki tüm engellerinin kaldırıldığı bir ekonomik ve toplumsal düzen yaratmaya yönelik karar, eylem ve işlemlerin tümü olarak tanımlanmaktadır.²²⁰

*“Özelleştirme kavramı, başlangıçta KİT’lerin mülkiyetinin kamudan özel sektöre devri olarak tanımlanırken, bugün ekonomik ve sosyal hayatın hemen hemen her noktasında kamunun rolünün asgariye indirilmesini, hatta bu rolün ortadan kaldırılmasını içermektedir.”*²²¹

Özelleştirme kavramı, belediyeler açısından iki ayrı işlemi ifade etmektedir:²²² Bunlardan birincisi; belediye meclislerinin kararları ile kurdukları iktisadi işletmelerin özelleştirilmesidir. Belediye kanunlarında bu gibi işletmelerin özelleştirilmesine ilişkin yasal bir düzenleme yer almamıştır. Yasalarda özelleştirmeyi yasaklayan bir hüküm bulunmadığına göre iktisadi işletmeleri kuran bir kamu idaresinin aynı usullerle bazılarını özelleştirebilmesi kamu hukuku kurallarına aykırı düşmemektedir.

İkincisi ise; belediyelerin son dönemde çok sık başvurdukları bir yöntem olan, görmüş oldukları hizmetleri özel firmalara vermeleridir. Bu yöntemin en yaygın olan örneği, çöp toplama hizmetlerine ilişkin uygulamaların devredilmesidir. Belediyelerin yapmak zorunda olduğu bu tür hizmetlerin devredilmesi işlemi özelleştirme olarak adlandırılmaktadır. Ancak yapılacak bu tür özelleştirmede, hizmetin ifasından dolayı ortaya çıkacak sorunlarda belediyenin sorumluluğu ortadan kalkmaz, kamusal yönden sorumlu olan yine belediyedir.

Zaman içinde belediyeler, özerk birimler haline geldikçe özelleştirme politikaları daha çok tartışılmaya başlanacaktır. Bu açıdan, özelleştirme uygulamasının tartışma yaratacak alanın başında istihdam konusu da gelmektedir. Her ne kadar 5393 sayılı belediye yasası ile; belediyelerde personele yapılacak ödemelerin toplam

²²⁰ Karakılıçık; Özcan, a.g.m., s.9

²²¹ Refik Yashıkaya, **Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerel-siyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 22/09/2008

²²² Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, a.g.m., s.218

büyükliğünün, belediyenin yıllık gelirinin %30'unu aşamayacağı düzenlenmişse de, yapılan özelleştirmeler ile bu oranın çok daha fazla olduğu bilinmektedir.²²³

*“Yerel yönetim kaynaklarının mülkiyetinin el değiştirmesi, yani özel kesime açılması ancak, merkezden bağımsız yerel yönetimlerin oluşmasıyla gerçekleşebilecektir. Devletten bağımsız oluşmuş yerel yönetimler ise, özelleştirme politikalarının temel aracı olacaktır. Bu ise, ekonomik gücün görünürde yerel yönetimlerin elinde iken, gerçekte ulusal ya da uluslar arası düzeyde çalışan şirketlerin eline geçebilme riskini taşımaktadır. Sonunda merkezi yönetimden bağımsızlaşan yerel yönetimler, yerel hizmetleri gerçekleştirmek için ulusal ve uluslar arası şirketlerle işbirliği yapabilir ve onların güdümüne girebilir.”*²²⁴

4.3.4. Mali Özerklik ve İller Bankası:

Kentleşme ve sanayileşmeyle birlikte artan altyapı gereksinimini karşılamak için birçok sanayileşmiş ülkenin ortaya koyduğu çözüm, kentleşme sorunlarıyla mücadelede yerel yönetimlere destek olacak kredi kuruluşlarını örgütlemek olmuştur. Yerel yönetimler büyük çaplı finansmana ihtiyaç duyduklarında borçlanmaya gitmişlerdir. Kent yönetimini ve kentsel gereksinimleri sağlamakla yükümlü yerel yönetim birimlerinin yapacakları büyük ölçekli yatırımlarda gerekli finansman yardımını sağlamak üzere dünyanın pek çok ülkesinde yerel yönetimlerin borçlanmasında yardımcı olacak kurumsal, hukuksal ve mali düzenlemeler yapılmıştır.²²⁵

Bu doğrultuda, yerel yönetim bankalarının ortaya çıkış nedenlerinden biri, kentleşmenin hızlanmasıyla birlikte kentsel altyapı gereksinmesinin artması ve kent yönetimlerinin bunun için orta ve uzun vadeli krediye ihtiyaç duymuş olmalarıdır. Zamanla özerk bir yapıya kavuşan belediyeler, hizmet sunumunda mali imkanlarını güçlendirmek için, alternatif kaynak arayışları arasına borçlanabilecekleri finansal kurumları da eklemişlerdir.

²²³ Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, a.g.e., s.220

²²⁴ Karakılçık; Özcan, , a.g.m., s.9-19

²²⁵ Tayfun Çınar, **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: İller Bankası ve Yerel Yönetimler**, (Ankara, TODAİE, No: 337, Haziran 2007), s.114

Türkiye’de Cumhuriyet döneminde, yerel yönetimlerin yatırımlarının finansmanına yönelik kredi faaliyetlerinin düzenlenmesine ilişkin olarak kurumsallaşma, 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası ile başlamıştır. 1930 yılında çıkarılmış bulunan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 131. maddesinde, Türkiye’de yerel yönetim bankacılığının yaşama geçirilmesine izin veren hüküm bulunmaktadır.²²⁶

Bu kanunla kurulan Belediyeler Bankası’nın amacı, belediyelerin kısa bir sürede bayındır hale getirilmesini sağlamak ve mali kaynaklardan yoksun olan belediyelere yeterli kredi temin etmektir. Banka belediyelere, yapacakları kamu hizmetleri için, ihtiyaç duyacakları kısa ve uzun vadeli kredileri vermekle sorumlu tutulmuştur. Belediyeler Bankası’nın belediyelere kredi vermek dışında diğer görevleri ise; belediyelere avans vermek, cari hesap açmak, bu işlere aracılık ve kefillik etmek, sigortacılık ve bankacılık işlemlerini yürütmek, merkezi yönetimlerden belediyelere ayrılan gelirlerin dağıtımını gerçekleştirmektir.²²⁷

Bu bağlamda İller Bankası, İl Özel İdareleri ile Belediye ve Köy İdareleri’nin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı, tüzel kişiliği olan ya da olmayan idare ve kurumların imar işleri ile ilgili konularla uğraşmak ve bütün işlemlerinde özel hukuk hükümleriyle hareket eden tüzel kişiliğe sahip bir kuruluş olarak, 4759 sayılı kanuna bağlı olmak üzere kurulmuştur.²²⁸

Ancak Belediyeler Bankası, yalnızca belediyelere hizmet amacı ile kurulmuştur. Banka’nın etkinlikleri il özel idare ile köyleri kapsamamıştır. Nüfus artışı ve kentleşmenin hızlanması ile Belediyeler Bankası’nın sermayesinin mali ve teknik alanlarda yetersiz kalması, İller Bankası’na dönüşümü zorunlu kılmıştır. Nihayet 13 Haziran 1945 tarihli 4759 sayılı kanun ile İller Bankası kurulmuş, görevleri arasına belediyelerin yanı sıra il özel yönetimleri ve köy yönetimleri de dahil edilmiştir.²²⁹

İller Bankası’nın temeli, 01.11.1993 tarihinde kurulan ve 12 yıl faaliyette bulunan 15 milyon sermayeli Belediyeler Bankası’dır. Belediyeler Bankası 23.06.1945 tarihinde 4759 sayılı kanunla köylere ve il özel idarelerine de imarla ilgili konularda

²²⁶ s.117

²²⁷ s.117

²²⁸ Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, a.g.e., S.253

²²⁹ Çınar, **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: İller Bankası ve Yerel Yönetimler**, a.g.e., s.118

kredi açmak, teknik yardımlarda bulunmak ve bazı hallerde imara ilişkin bir kısım hizmetleri bizzat gerçekleştirmek üzere şimdiki İller Bankası'na dönüştürülmüştür.²³⁰

Hazine, devlet bütçesi yönünden devletin kasa faaliyetini yürütmektedir. İller bankası da bir anlamda, mahalli idarelerin hazinesi görevini üstlenmektedir. Devlet bütçesinde gelirler giderleri karşılamaya yetmezse, hazine bütçeye bir banka gibi borç vermektedir. Aynı durum İller Bankası ile mahalli idareler arasındaki ilişkiler için de söz konusudur. Çünkü devlet vergilerinden mahalli idarelere ayrılan paylar önce İller Bankası'nda toplanmakta sonra da bu banka aracılığı ile nüfus kriterine göre ilgili mahalli idarelere dağıtılmaktadır.

Ancak son yıllarda, İller Bankası'nın yaklaşık %8 civarında aldığı hazine yardımları tamamen kesilmiştir. Bunun yanında, Hazine İller Bankası'nın yasal kaynaklarına el koyarak, Belediye Fonu'ndan hazineye kesintiler yapmayı arttırarak sürdürmüş ve halen de sürdürmektedir.²³¹

İller Bankası'nın mahalli hizmetlerle ilgili tesisler ve yapılar hakkında mahalli idarelere kredi sağlama fonksiyonu bulunmaktadır. Ayrıca mahalli idarelerin plan etüt ve proje yapmak yada yaptırmak, bunları meydana getirecekleri tesis ve yapıların yatırım programlarını gerçekleştirebilmesi için teknik yardım fonksiyonu bulunmaktadır. İller Bankası'nın nüfusa oranla belediyelere fon yardımı fonksiyonu da bulunmaktadır. İller Bankası'nın payların dağıtılmasında aracılık fonksiyonu ise, devlet vergilerinden mahalli idarelere verilen payların emlak vergisi dışında kalanının tamamı iller bankası aracılığı ile dağıtılmaktadır.²³²

İller Bankası'nın sermayesi şu kaynaklardan toplanmaktadır.²³³

- 1) İl özel idareleri ile Belediyeler yıllık gelirleri tahsilatının % 5'ini İller Bankası'na vermektedirler.
- 2) Tüzelkişiliğe sahip olsun olmasın il özel idareleri ile belediyelere bağlı kuruluşların bütçelerine intikal ettirilmeyen gelirlerin vergisi çıktıktan sonra kalan safi kazançlarının % 5'i iller bankasına ödenmektedir.

²³⁰ Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, a.g.e., s.253

²³¹ Bülbül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, a.g.e., s.248

²³² Çınar, **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: İller Bankası ve Yerel Yönetimler**, a.g.e., s.121-122

²³³ Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, a.g.e., s.254

- 3) İller Bankası'nın yıllık safi kazancının % 30'u da köy idareleri sermaye payı olarak ayrılmaktadır.
- 4) Genel bütçe de dahil olmak üzere herhangi bir yerden yapılacak her türlü yardım ve bağışlarla özel kanunlarla banka sermayesine eklenmek üzere sağlanacak yardımlar da iller bankasının sermayesinin besleyen kaynaklar arasında yer almaktadır.

İller Bankası yerel yönetim kurumlarının plan ve programlarını gerçekleştirmelerini kolaylaştırmak için fon sağlayan bir kredi kurumu niteliğindedir. Dolayısıyla İller Bankası'nın temel görevlerinden biri de, yerel yönetimlere kredi vermektir. Uzun vadeli kredi verilebilmesi için; belediyeler için belediye meclis kararı, diğer idareler için de yetkili organlarca alınan borçlanmaya yetkili kararı gerekir. Azami vadesi 12 ay olan kısa süreli kredilerde de uygulanan karar yöntemi aynıdır.²³⁴

*“Bankanın yerel yönetimlerle olan ilişkileri yerel yönetimlere açılan krediler ve bu idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden sağlanan pay ve fonların tahsis ve tevzi işlemleri olmak üzere iki ana bölümden oluşmaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetimlere açılan krediler iki şekilde olmaktadır.”*²³⁵

Birincisi; yerel yönetimlerin banka yatırım programında yer alan işleri için açılan kredilerdir. İkincisi; yerel yönetimlerin banka programında yer almayan işleri için açılan kredilerdir. Yerel yönetimlerde banka programında yer alan işler için verilen krediler, banka öz kaynaklardan yerel yönetimlere 2380 sayılı kanun gereğince, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan ve bankaca dağıtılan paylarının yıllık tutarlara göre; 5-20 yıl vadeli % 40 faizli olarak ikraz suretiyle alınan uzun vadeli kredilerdir. Bankanın kuruluşundan bu güne kadar yerel yönetimlerin kamu hizmetleri ile ilgili olarak DPT'ce banka programına alınan çeşitli proje ve tesisler için 5-20 yıl vadeli ve faizli olarak alınan bu krediler banka öz kaynaklarından karşılanmıştır.

Ancak kanunda, bu konu ile ilgili olarak mali özerklik açısından dikkat çeken bir madde vardır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, İller Bankası ile belediyeler arasındaki ilişkiyi düzenleyen 68. maddeye göre; İller Bankası'ndan yatırım kredisi ve nakit kredi

²³⁴ Çınar, **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: İller Bankası ve Yerel Yönetimler**, a.g.e., s.126

²³⁵ Bülbül, **Mali Paylaşım**, a.g.m., i.t. 23/03/2009

kullanan belediye, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası'nın hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddedebileceği belirtilmektedir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYELERDE İDARİ VE MALİ ÖZERKLİĞİN UYGULAMASINDA ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Türkiye'de belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip olamamalarındaki temel nedenlerden biri de Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras kalan ve Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdüren merkezîyetçi ve bürokratik yönetim geleneğidir. Dolayısıyla Türkiye'de genel olarak, merkezi idare ile belediyeler arasında geçmişten günümüze kadar gelen bir takım sorunlar vardır.

Bunların başında; belediyelere ayrılan yetersiz mali kaynaklar, merkezi idare ile aralarında uygun olmayan görev dağılımı, örgütlenme ve personel sorunları, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde gereksiz vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği ile merkezi hükümete aşırı bir biçimde bağımlılık gelmektedir.

Ayrıca siyasi amaçla hareket eden hükümetlerin, kendi ideolojilerine yakın olan kişileri işe almaları ve bu belediyelere daha fazla kaynak aktarmaları sorunların artmasına neden olmaktadır. Vesayet denetimini kullanan makamların da, keyfi uygulamalarda bulunma imkanı, belediyelerin etkin ve verimli hizmet sunmalarını önlemektedir. Bu sorunların temelinde ise, belediyelerin gerektiği şekilde ve yeteri kadar yerel özerkliğe sahip olmamaları yatmaktadır.

Bu amaçla belediyelerin idari ve mali açıdan özerk olmaları, merkezi idare ile aralarındaki sorunların çözümü açısından büyük önem taşımaktadır.

Anayasaca güvence altına alınan belediyelerin özerk yapıya sahip olmaları bir zorunluluktur. Yerel özerkliği zorunlu kılan nedenler ise, şunlardır:²³⁶

- 1) Giderek artan yerel nitelikteki ihtiyaçları karşılamak için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak,
- 2) Yerel yönetimlere, kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısı ve biçimi belirlenmesine olanak tanımak,
- 3) Merkezi yönetimin yerel yönetimlere anlamsız müdahalelerini önlemektir.

5.1. Siyasi Yönden Ortaya Çıkan Sorunlar:

Türkiye'nin idari ve mali sistem bakımından geleneksel merkeziyetçi sisteme sahip olması, yetkilerin büyük oranda merkezde toplanmasında kendini göstermektedir. Merkezi idare, mali kaynakları elinde toplamakta ve bunları yerel yönetimleri etkilemede bir araç olarak kullanmaktadır. Merkezi idarenin kurumsal yapısı içinde seçilmişlerin de olduğu düşünülürse, bu yetkilerin siyasete alet edilmesi kaçınılmaz olmaktadır.

Siyasetin finansmanı konusu da tam olarak burada kendini göstermektedir. Bu durum ülkemizde özellikle de modern yerel yönetim anlayışının gelişmesi açısından sakıncalı sonuçlar doğuracağından, bu konunun çözüme kavuşturulması önem arz etmektedir.²³⁷

Merkezi yönetimin elindeki yetkileri, yerel yönetimlere devretmek istememesi nedeniyle, yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan özerk olmalarını engellemektedir. Merkezi yönetimince yerel yönetimlere yeterince kaynak aktarılmadığı gibi, mali özerklikleri engellenerek kendi kaynaklarını yaratma imkanı da verilmemektedir. Dolayısıyla yerel yönetimler, merkeze muhtaç hale gelmekte ve bir çok işlem merkezi yönetimin onayını gerektirdiği için işlerin gecikmesine, bazen siyasi yaklaşımların da

²³⁶ Çevikbaş, a.g.m., i.t. 20/03/2009

²³⁷ Vahide Feyza Urhan, **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, (Ankara, Sayıştay Dergisi, Sayı:70), s.99

etkisiyle engellenmesine, sonuç olarak da yerel yönetimlerle birlikte halkın da cezalandırılmasına neden olmaktadır.²³⁸

Ayrıca bütçe olanakları ile giderilemeyen personel sorunu çözümünde, belediyeler arası dayanışma ve merkezi yönetimden yardım ve hizmet alımı üzerinde durulabilir. Buna ek olarak da, belediye personelinin eğitimine yönelik seminer ve kurs programları düzenlenebilir.

Belediyeler üzerinde merkezi idarenin aşırı vesayet yetkisinin olması; keyfi, partizanca ve taraf tutarak müdahale etme olanağı yaratmaktadır.

Yerel yönetimlerin hizmet sunumuna merkezi yönetimin müdahale etmesi sorunları da beraberinde getirmektedir. *“Yönetime müdahale olgusu, duruma göre yerel bürokrasi ile politikacılar arasında da çatışmalara neden olmakta ya da bürokratları partizanlığa veya eylemsizliğe itmektir. Taşra yönetim sisteminde yozlaşmalar yaratan bu durum, politikacı ve seçmenin siyasal kültüründe de bozulmalara neden olmakta, sonuçta yerel demokratik sürecin sağlıklı işlemesini olumsuz yönde etkilemektedir.”*²³⁹

Yerel yönetimlere özerkliğin tanınmasında, bazı makam ve kişilere otorite ve nüfuz temin etmek değil; hizmetlerin çabuk, basit, ucuz ve daha kaliteli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amaçlanmaktadır. Özerkliğin esas amacı; hizmetlerde basitliği, etkinliği ve ekonomikliği sağlayıcı, gecikmeleri önleyici bir fonksiyona sahip olmasıdır. Bu yolla kurumlar zarar yerine kar edebilmekte, politik baskı ve müdahaleler önlenilmekte ve gereksiz personel ve malzeme alımına engel olunabilmektedir.²⁴⁰

Belediyelerin yetki ve kaynaklarının artırılması konusundaki en büyük tereddüt, siyasi iktidarların yerel idareler üzerindeki etkilerinin güçlü olmasıdır. İktidara gelen her siyasi iradenin, belediyeleri kendi siyasi emelleri doğrultusunda kullanmaya çalışması bu tereddütleri artırmaktadır. Bu nedenlerle, belediyelerin yetki ve kaynak yönünden merkezi idarelere bağımlı olması ülkemizde bir devlet politikası haline gelmiştir.

²³⁸ Yüksel, a.g.m., s.38

²³⁹ Çevikbaş, a.g.m., i.t. 20/03/2009

²⁴⁰ Tekeli, a.g.m.,s.5

Politik kaygılarla bazı hizmet alanlarının, yerel idarelerin etkinlik alanından çıkarılması, ekonomik ve sosyal açıdan etkinliğin azalmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla özelleştirilecek hizmet alanlarının seçiminde, politik baskılardan uzak kalınarak, belediyelerin idari ve mali açıdan özerk oldukları göz önünde bulundurulmalıdır.

5.2. Hukuksal Yönden Ortaya Çıkan Sorunlar:

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 uygulamaya aktarılması durumunda, yerel demokratik değerlerin korunması ve yerel hizmetlerin yerindelik ilkesine uygun bir şekilde gerçekleşmesi sağlanabilecektir.²⁴¹

Belediyeler, kurulduklarından bu yana yerel nitelikteki hizmetlerden çok, amaçlarının dışında hizmet gören ve merkezi idare tarafından verilen görevleri yerine getiren birimler olarak algılanmışlardır. Bu durum belediyeleri, adeta merkezi idarenin uzantısı olarak göstermiş, merkezi idaredeki yetersizliklerin ve diğer sorunların belediyelere aynen yansımaya yol açmıştır.

Son yıllarda da; kentleşme, artan nüfus ve kaliteye daha fazla önem verilmesi sonucu görevleri sürekli artan merkezi yönetim artık tıkanmıştır. Kamu hizmetlerine ilişkin hemen hemen tüm yetki ve sorumluluğun merkezde toplanması buna yol açmıştır.²⁴²

İşte bu sebeplerden dolayı, belediyelerin idari ve mali açıdan özerk olmalarının, hukuksal bir zeminde yani, anayasa ve kanunlarda garanti altına alınması zorunluluk arz etmektedir.

²⁴¹ Şerif Öner, **Türkiye’de Merkezi Yönetim İle Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal Ve Ekonomik Analizi**, (Ankara, Türk İdare Dergisi, Sayı: 414, Mart 1997), s.223

²⁴² Çoker, **Yerel Yönetim Reformu**, a.g.m., s.3

5.2.1. Anayasal Yönden Ortaya Çıkan Sorunlar:

Anayasası'nın 127. maddesinde "Mahalli idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü yer almaktadır. Ancak, uygulamada bunun pek gerçekleşmediği, yerel yönetimlerin mali özerklik konusunda yeteri kadar destek alamadığı görülmektedir.

Anayasa'nın 73. ve 74. maddelerinde, devletin vergilendirme yetkisinden bahsetmekle birlikte, yerel idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı ve sınırlandırıcı hükümleri de içermektedir. Türkiye'deki yerel yönetimlerin, kendilerine bazı vergileri toplama yetkisi verilse de; vergi matrahında, oranında, istisna ve muafiyetlerde değişiklik yapabilme gibi yetkileri bulunmamaktadır. Anayasa'nın 73. maddesine göre: "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır." Buna göre, yasa yapma yetkisi sadece yasama organına verildiği için, yerel yönetimler vergi yasası çıkarma yetkisine sahip değildir. Yerel idare vergileri, yasama organı tarafından çıkarılan yasalara dayalı olarak tahsil edilen vergilerdir. Yine dördüncü fıkra hükmüne göre; "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilebilir" denilmiştir.²⁴³

Yani belediyelerin yerel vergi ve harçları belirleme yetkisi bulunmadığından tam bir mali özerkliğe sahip oldukları söylenemez. Bu nedenle yerel yönetimlerin mali güçleri, önemli ölçüde merkezi hükümetin çizdiği yasal çerçeveye ve merkezi vergi gelirlerinden vereceği paya bağlı olmaktadır. Bu eksikliklerin giderilmesi amacı ile; yapılacak yasal düzenlemelerle belediyelere yerel vergi ve harçları belirleme yetkisinin tanınması gerekmektedir.

İdari özerklik, özerk kuruluşların kendi karar organları ile serbestçe karar alabilmelerini ifade ederken; mali özerklik, bu kuruluşların ayrı gelir kaynaklarına sahip olmaları ve yasal düzenlemeler çevresinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini öngörür. İdari vesayet ile merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kararlarını denetleyerek ve bu kararlar üzerinde değişiklik yapma yetkisini kullanarak yerel yönetimlerin özerklik alanını daraltmaktadır. Bu sebepten dolayı yerel özerklik,

²⁴³ Sevsay, a.g.m., i.t. 12/12/2008

idari vesayet ile ters orantılıdır. İdari vesayet arttıkça, yerel özerkliğin alanı daralmaktadır.

Belediye iç denetiminin tesis edilerek, meclisin ek bir denetim fonksiyonuna sahip olması, böylece dış denetim vesayetinden biraz daha özgür olunması, gibi konularda ilerleme kaydedilmiştir.

Yerel yönetimlere yeni gelir kaynakları ve vergi tahsisi yapıldığı zaman görüşlerine başvurulmamaktadır. Yetki ve gelir devri ülkemizde tamamen merkezi yönetimin ve yasama organının inisiyatifindedir.²⁴⁴

Anayasamızın 127. maddesinde “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” şeklindeki hükmü vesayet denetiminin, sadece hukuka uygunluk denetimi değil, aynı zamanda yerindelik denetiminin de yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Maddede yer alan “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” ifadeleri yerindelik denetimini gerekli kılmaktadır. Bu kapsamdaki geniş ifadelerin varlığı, merkezi yönetimin keyfi uygulamalarına yol açmaktadır. Yerindelik denetiminin yapılması, yerel yönetimlerin özerklik esasına ters düşmektedir. Çünkü merkezi yönetim bu şekilde idari vesayet çerçevesinde; yerel yönetimlerin bütçelerini, bazı meclis kararlarını, personel işlemlerini ve birçok kararları üzerinde yerindelik denetimi uygulayabilmektedir.²⁴⁵

Yani bir hizmetin yerel yönetimlerce yapılıp yapılmamasına, yapılacaksa nasıl yapılacağına karışma ve son sözü söyleme yetkisini merkezi yönetime veren bu kurallar, yerel yönetimlerin özerkliği ile ters düşmektedir.²⁴⁶

İdari vesayet yetkisi geniş tutulup katı bir şekilde uygulandığında, yerel yönetimlerin özerkliği zarar görür. İdari vesayet denetimi gevşek olduğunda ise, keyfilik

²⁴⁴ Aydın; Taş, a.g.m., i.t. 18/03/2009

²⁴⁵ Çevikbaş, a.g.m., i.t. 20/03/2009

²⁴⁶ Kırışık; Sezer, a.g.m., s. 23

ve düzensizlik meydana gelir. Bu açıdan idari vesayet denetimi yapılırken, yerel yönetimlerin özerkliğini etkisiz duruma getirecek, yerel yöneticilerin girişimciliğini ve inisiyatif kullanmasını engelleyecek ve kamu hizmetlerini verimsizleştirecek tasarruflardan kaçınmak gerekmektedir. Ayrıca üniter yapılı devlet sistemlerinde, idari vesayet ile özerklik arasında iyi bir dengeye ihtiyaç olduğu kaçınılmazdır.²⁴⁷

Merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde bu şekilde idari vesayet yetkisine sahip olduğu, 127. maddenin 5. fıkrası değiştirilmek istenmekte, örneğin; “yerel yönetimler idari ve mali özerliğe sahip kuruluşlar olarak, yerellik ilkesi gereklerine göre denetlenir” gibi bir biçime dönüştürülmek istenmektedir.²⁴⁸

“Bu tür bir değişiklik, gerçekte yalnızca yerel yönetim sistemini değil, tüm kamu yönetimi örgütlenmesinin değiştirilmesi anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle, ‘idarenin bütünlüğü’ ilkesinin temel hukuksal mekanizmalarından biri olan ‘idari vesayet’ kurumu yürürlükten kaldırılmak istenmektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesinin ikinci ana kurumsal mekanizması, devletin merkez örgütü ile taşra örgütü arasındaki ilişkileri düzenleyen ‘yetki genişliği’ mekanizmasıdır. Yürütülen reformların taşra örgütündeki tüm görev ve yetkileri yerel yönetimlere devretmeyi amaçladığı bilinmektedir. Dolayısıyla, yalnızca idari vesayet değil, aynı zamanda yetki genişliği ilkesinin de yürürlükten kaldırılacağı göz önünde bulundurularak, bu önerinin gerçekte tüm yönetsel yapıyı değiştirmeye yöneldiği kolayca görülebilir. İdarenin bütünlüğü, bir başka deyişle merkezîyetçilik ilkesine son verilmesi, bunun yerine başka bir ilke yerleştirilmesi önerilmektedir. Yeni ilke ‘subsidiarite’ ya da Türkçe deyişle yerellik ilkesidir. Yerellik, yönetsel sistemi ‘idari federalizm’ esasına göre yeniden yapılandırma demektir.”²⁴⁹

Kısacası yerel yönetimler, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde çalışması gereken, idari özerliğe sahip kamu kuruluşlarıdır. Üniter devlet anlayışı içinde kamu hizmetlerinde, birlik ve bütünlük sağlanmalıdır. Yerel yönetimler, toplum yararının sağlanması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kurulmaktadırlar. Ancak bunları sağlamak için; merkezi yönetimin, idari vesayet yetkisini kullanmak

²⁴⁷ Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, a.g.m., s.168

²⁴⁸ Güler, **Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu**, a.g.m., i.t. 20/02/2009

²⁴⁹ a.g.m., i.t. 20/02/2009

yerine, yerel yönetimlerin uyması gereken temel standartları, bu ilkeleri göz önünde bulundurarak hukuk normları haline getirmesi amaca daha uygun olabilir.²⁵⁰

5.2.2. Yasal Yönden Ortaya Çıkan Sorunlar:

Eski yasalarda belediyelerin; belde halkının kendi kendini yönettiği özerk kurumlar olmaktan ziyade, bayındırlık, imar ve diğer kentsel hizmetleri karşılayan ve merkezi idareye tabi kurumlar oldukları söylenebilir. Zaten 5393 sayılı yeni kanunun genel gerekçesinde de, belediyelerin böyle bir özerklik yetkisinden yoksun oldukları ifade edilmiştir.²⁵¹

Belediyelerle merkezi idare arasındaki sorunların giderilmesi ve belediyelerin idari ve mali açıdan özerk kılınmaları gerek hükümet programlarında, gerekse kalkınma planlarında vurgulanmıştır. Ancak, bu doğrultuda 03.07.2005 tarihine kadar Belediye Kanunu'nda somut bir adım atılmış değildir. Bu bağlamda 5393 nolu Belediye Kanunu çıkarılarak, belediyelerin idari ve mali açıdan özerk olmaları sağlanmıştır.

Yeni kanun ile belediyelerin idari ve mali açıdan özerk oldukları belirtilmiştir. Bunun yanında belediyelerin merkezi idare ile bağlantıları, Anayasa'nın 123. maddesinde ifade edilen idarenin bütünlüğü esası gözetilerek, kendi kanunlarında, özerklik açısından açıklığa kavuşturulmalıdır.

Yeni yerel yönetim yasalarında; karar organı olarak meclisinin konumunun güçlendirilmesi, meclisin aldığı kararlarında salt çoğunlukla direnebilmesi, bu kararların herhangi bir onaya gerek kalmaksızın yürürlüğe girebilmesi, meclisin feshine sebep olan konuların sınırlandırılması ve yerel yönetim bütçelerinin meclis kararı olarak düzenlenmesi yerel özerklik açısından olumlu olarak değerlendirilebilecek hususlardır.

²⁵⁰ Ziya Çoker, **Anayasa ve Yerel Yönetimler**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:1, Sayı:5, Eylül 1992), s.7

²⁵¹ Remzi Aydın, **5393 Sayılı Kanundaki Görevlere İlişkin Perspektifler ve Bunların Öncelik Değişkenliği Üzerine Bir Deneme**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 05/04/2009

Ayrıca Belediye Encümenleri'nin yarısının seçimle işbaşına getirilmesi gerektiğinin yasal hükme bağlanması da özerklik açısından önemli hususlar arasında sayılabilir.²⁵²

Ancak Anayasa'nın 127. maddesine göre, yerel yönetimlerin karar organları seçimle oluşmak zorundadır. Oysa Belediye Encümenleri, seçilmişlerle atanmışlardan oluşan karma yapıya sahip organlardır. Bu açıdan; hem Anayasa'nın 127. maddesi ile çelişmekte, hem de belediyelerin tam anlamıyla özerk olmalarına engel teşkil etmektedir.²⁵³

5393 sayılı Belediye Kanunu özerklik ilkesine uygun olarak; belediye meclislerini, genel karar organı olmaları sıfatıyla toplantı sayılarını ve sürelerini uzatıp, çeşitli ihtisas komisyonları kurmalarına olanak sağlamakta ve toplantılarını halka açık hale getirmektedir. Ayrıca meclis kararları arasında hiçbir ayırım yapmadan, hepsini merkezi idarenin onayından kurtarmaktadır. Ancak belediye başkanına, kararlar üzerinde veto yetkisi de tanımaktadır.²⁵⁴

Ülkemizde belediyeler üzerindeki vesayet denetimi çok geniş kapsamlıdır. Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı dışında; Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık, Kamu İhale Kurumu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Vali ve Kaymakamlar gibi bir çok kurumun belediyeler üzerinde vesayet denetimi bulunmaktadır.²⁵⁵

Merkezi idarenin, belediyeler üzerinde çok fazla vesayet yetkisinin bulunması, belediyelerin karar ve uygulamalarında kendilerinden beklenen performansı göstermesini engellemekte ve karar vericilerin uygulamalarda çekingen davranmasına yol açmaktadır. Belediyelerin daha etkin bir yapıya dönüşebilmesi için, bu denetimlerin sınırlı olması gerekmektedir.

“Ülkemizde de idari vesayet kaldırılması veya azaltılması, yerel yönetimleri özerk kılmakla beraber, gerçek anlamda özerklik ancak yapısal reformla sağlanabilir.

²⁵² Aydın; Taş, a.g.m., i.t. 08/07/2008

²⁵³ Ramazan Yıldırım, **59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirmesi**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 15, Sayı 2, Nisan 2006), s. 58

²⁵⁴ s. 57

²⁵⁵ Balaman, **Belediyelerde Vesayet**, a.g.m., i.t. 06/01/2009

Yerel yönetimlerin demokratik bir yapıya sahip olması için gerekli olan bir unsur da etkin bir denetim sisteminin devreye sokulmasıdır. Bunun için gerekli olan merkezi yönetimin denetimi, yargı organlarının denetimi, kamuoyunun denetimi ve iç denetim yollarının geliştirilip düzenlenmesidir.”²⁵⁶

Bu bağlamda yeni belediye kanununda, özellikle yerel yönetimlerin denetimi konusunda önemli bir değişiklik yapılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 54. maddesine göre; “Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının 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 haline getirerek ilgililere duyurmaktır.” Bu doğrultuda yapılacak olan bir denetim, demokratik ilkelere daha uygun olacaktır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yerel özerkliği zedeleyici bir nitelik taşıyan “yerindelik denetimine” son verilmeli, buna karşın “hukuka uygunluk denetimi” üzerinde titiz bir şekilde durulmalıdır. Bu kapsamda ulusal hedeflere, ilkelere ve standartlara yerel yönetimlerce de uyulmasını sağlamak için bunların merkezi yönetim tarafından yasa, plan ve program kuralı haline getirilerek, bunlara uyulmasının hukuka uygunluk denetimi çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ancak denetimin sonuçları üzerinde karar verme yetkisi sadece bağımsız yargı organlarına ait olmalıdır.²⁵⁷

Bu doğrultuda Belediye Kanunu'nun 23. maddesine göre; mülki idare amiri, belediye meclisinin almış olduğu kararların hukuka aykırı olduğu kanaatine varırsa 10 gün içerisinde idari yargıda dava açabilmektedir. Bu düzenleme ile mülki idare amirinin, belediye meclisinin kararları üzerindeki yerindelik denetimi yetkisine son verilmiş ve hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmıştır.

²⁵⁶ Çevikbaş, a.g.m., i.t. 20/03/2009

²⁵⁷ Çoker, **Yerel Yönetim Reformu**, a.g.m., s.8

*“Sonuç olarak, birbiri ile tamamen ters orantılı olan özerklik ve idari vesayet kavramları arasındaki ince çizgi çok iyi belirlenmelidir. Çünkü özerkliğin aşırı olması, üniter yapıya sahip ülkelerde parçalanmalara neden olabilmekte; vesayet denetiminin çok ağır olarak uygulanması ise, otoriter, demokratik ilkelere uzak bir yönetimin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu her iki durumda birçok yönden sakıncalar, karışıklıklar ve bunalımlar ortaya çıkmaktadır.”*²⁵⁸

Ayrıca hizmetlerin yerel düzeyde karşılanması, kaynakların daha verimli kullanılacağı veya yerel düzeyde daha iyi hizmet verilebileceği anlamına gelmemektedir. Belediyelerde denetim yetkisinin ve denetim olgusunun zayıflığı nedeniyle, israf ve yolsuzluk, merkezi yönetime saptanandan daha fazla olmaktadır. Bunun yanında, denetim düzeneklerinin zayıflığı sebebiyle yerel düzeydeki yöneticiler, yerel halkın ve yerel grupların baskılarına daha fazla açık konumdadırlar.²⁵⁹

5393 sayılı Belediye Kanunu ile ülkemizde belediyelere oldukça geniş yetkiler tanınmasına karşılık, gelir kaynaklarının oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Belediyelerin; gerek merkezi idareden aldıkları paylar, gerekse kendi kaynaklarından elde ettikleri gelirler sunmuş oldukları hizmetlerle orantılı değildir. Ayrıca Belediyeler, matrahı ve oranları merkezi yönetimce belirlenen yerel vergileri tahsil etmektedirler. Öte yandan belediyelere tahsilatı bırakılan vergilerin, verimlilikleri ve getirileri de oldukça düşüktür.

*“Diğer taraftan uygulamada idareler arası görev ve yetki paylaşımında idari etkinlik kriteri de dikkate alınmamıştır. Örneğin; iktisat zabıtası, nikah ve cenaze işleri yerel hizmet kabul edilip, belediyelere bırakıldığı halde; ahlak zabıtası, doğum, ölüm ve evlenme kayıtlarının tutulması benzer özellikler göstermesine rağmen, merkezi idareye bırakılmıştır.”*²⁶⁰

İdari açıdan özerk olan belediye idareleri, kendi çalışacağı personeli kendisinin seçmesi gerekmektedir. Bugün birçok belediye teşkilatı, memur statüsünde personel çalıştırma yerine, sözleşmeli personel çalıştırma yolunu seçerek, idari vesayetten kurtulma yolunu tercih etmektedir. Bu durumda, belediye teşkilatı içinde siyasi amaçlar

²⁵⁸ Çevikbaş, a.g.m., i.t. 20/03/2009

²⁵⁹ Karakılçık; Özcan, a.g.m., s.17

²⁶⁰ Bülbül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, a.g.e., s.249

doğrultusunda personel istihdamına zemin hazırlanmakta, dolayısıyla norm kadro ilkesine aykırı uygulamalar yaygınlaşmaktadır.²⁶¹

Bu amaçla özerk kurumlardaki personelin statüsü, ücretleri ve diğer mali ve sosyal hakları, genel kamu personel ve ücret rejimi göz önünde bulundurularak yeniden değerlendirilmeli ve bu çerçevede hem kendi içlerinde belli bir standart oluşturulmalı, hem de diğer kamu personeli ile ilgili genel düzenlemelere uyum sağlanmalıdır.

5.3. Ekonomik Yönden Ortaya Çıkan Sorunlar:

Anayasamızın 127. maddesinde yerel yönetimlere görevleriyle orantılı olarak gelir sağlanacağı şeklinde hüküm yer almaktadır. Ancak yerel yönetimlerin mali yönünü teminat altına alan bu hüküm, uygulamada gelirlerin merkezileşmesinden ve yerel yönetimlere yeteri kadar kaynak ayrılmadığından pek işlerlik kazanamamıştır.

Bu sorunların temelinde, belediyelere dengesiz ve yetersiz mali kaynaklar ayrılması yatmaktadır. Bunun için, devlet yardımları her belediyeye dengeli bir biçimde ulaşmalı ve yeterli mali kaynaklarla hizmet sunulmasına imkan yaratılmalıdır.

Belediyelere, ihtiyaç duyduğu parasal kaynakları sağlamaları için çeşitli mali yetkiler tanınmalı ve öz gelirlerinin artırılmasına yönelik uygun olanaklar sağlanmalıdır. Yerel sınırlar içinde toplanan vergilerden, belediyelere ayrılan payların artırılması da yine mali özerkliği sağlayıcı bir etken olacaktır.²⁶²

*“Gelişmiş kaynak oluşturabilen ve iyi organize olmuş, özerk bir yerel yönetim sistemi; verimli, etkili ve ekonomik çalışan bir Banka'nın ortaya çıkmasında yardımcı olabilir. Aynı şekilde gelişmiş bir İller Bankası da, yerel yönetimlerin gelişmesine ve her türlü ihtiyacının giderilmesine büyük katkı sağlayacaktır.”*²⁶³

Bu bağlamda, İller Bankası'nın idari yapısı gözden geçirilmeli ve merkezi idarenin vesayetinden arındırılmış, gerçek anlamda özerk bir yapıya kavuşması gerekmektedir.

²⁶¹ s.163

²⁶² Tortop, **Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı**, a.g.m., s.6

²⁶³ Bülbül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, a.g.e., s.326

Banka'nın karar ve denetim organları, yerel yönetim temsilcileri tarafından seçilmeli ve Banka'nın genel yönetimine ve icraatına bunlar tarafından yön verilmelidir.²⁶⁴

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yerel yönetimlere bazı mali haklar tanınmıştır. Belediye Kanunu'nun 15. maddesine göre kendisine özel kanunlarla verilen vergi, resim ve harç gibi gelirlerin oran ve miktarını belirleme hakkı tanınmıştır. "Yerel yönetimlerin, mali imkanlar açısından güçlendirilmelerinin yanında, yerel yönetimlerde mali denetimi etkili bir şekilde yapacak Yerel Yönetimler Sayıştayı kurulmalıdır. Böylece iyi bir hukuksal denetim ve mali denetime sahip bir özerklik sistemiyle, Türkiye'deki yerel yönetimler yerel halka daha iyi hizmet verebileceklerdir."²⁶⁵

Genellikle küçük yerleşim birimlerinde belediyelerin yerel kaynak oluşturma imkanı bulunmadığından, küçük belediyeler genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylara bağımlı hale gelmişlerdir. Yerel yönetimlere ayrılan pay belediyelerin nüfusuna göre dağıtıldığından, küçük belediyeler daha çok kaynak sıkıntısı çekmektedir. Belediyelerin bu tür sıkıntıları göz önünde bulundurularak, kaynak dağılımları ihtiyaçları karşılayacak nitelikte ve yerindelik esasına uygun olarak yapılmalıdır.

İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri yasa tasarısı taslağı, bu amaçla yeni bir konuyu düzenlemektedir. Denkleştirme ödeneği başlığı altında, nüfusu 10.000 ve altında olan belediyelere eşit olarak dağıtılmak üzere her yıl Maliye Bakanlığı bütçesine Bütçe Yasasıyla yeterli miktarda konan ödeneğin, İller Bankası aracılığıyla mayıs ve eylül aylarında ilgili belediyelere eşit olarak dağıtılması öngörülmektedir.²⁶⁶

Belediyelere daha çok görev ve sorumluluk verilmesi, gelişmeleri ve demokratikleşme süreçleri açısından çok önemlidir. Ancak görevleri ve sorumlulukları doğrultusunda idari ve mali özerkliğe sahip olmamaları, mahalli nitelikteki hizmetleri gereği gibi yerine getirmelerine engel olmaktadır.

Belediyelerin öz gelirleri ise, her zaman devlet vergi gelirlerinden aldıkları paylardan az olmuştur. Belediyelerin yerel vergi ve harçları belirleme yetkisi

²⁶⁴ s.325

²⁶⁵ Çevikbaş, a.g.m., i.t. 20/03/2009

²⁶⁶ Yıldırım; Öner; Ayırcay; Taş, **İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Taslağı: Mali Özerklik mi? Merkez Kaynaklı Gelirlerin Revizyonu mu?**, a.g.m., s.56

bulunmamaktadır. Yapılacak yasal düzenleme ile belediyelere yerel vergi ve harçları belirleme yetkisinin tanınması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerimiz mali kaynaklar yönünden merkeze bağımlıdır. Serbestçe toplayabilecekleri yerel nitelikte kaynaktan yoksun bırakılmışlardır. Öz gelir payları toplam gelir içinde oldukça düşüktür.

Ayrıca belediyelerin giderleri, kendi iradeleri dışında merkezi idarenin almış olduğu kararlar doğrultusunda önemli ölçülerde artabilmektedir. Örneğin; 657 sayılı Devlet Personel Kanunu'na tabi belediye personelinin ücretlerini, merkezi idarenin yapmış olduğu ücret artışı belirlemektedir. Dolayısıyla bu konuda belediyelerin yapabileceği hiçbir şey bulunmamaktadır.²⁶⁷

*“Belediyelerin denetimi sadece yapılan işlerin denetimi ile sınırlı tutulmamış, ihmal edilen görevler de denetim kapsamına alınmıştır. Bu da iş yapmaktan kaçınan anlayışa geçit vermemektedir. Ayrıca belediyeler stratejik planlarını ve performans programlarını önceden hazırlayacak ve bu planlara göre denetlenecektir. Yani, yapmayı vaat edip de yapmadıklarının da hesabını vereceklerdir. Bu denetim yaklaşımı belediyeleri daha fazla icraat yapmaya yöneltecek ve sonuçta daha fazla hizmet üretimine zemin oluşturacaktır.”*²⁶⁸

Belediye idarelerinin varlık amacı, yerel nitelikteki ihtiyaçları karşılamak ve bu görevi yerine getirirken de kaynakları etkin ve verimli kullanmaktır. Dolayısıyla merkezi idarenin de vesayet denetimi, kaynakların etkin kullanılıp kullanılmaması hususunda sınırlı kalmalıdır. Aksi halde aşırı derecede uygulanan vesayet denetimi, belediyelerin serbestçe iş görmelerini engeller hale dönüşebilmektedir.

5.3.1. Milli Bütçeden Alınan Belediye Geliri:

Yerel yönetimlerde etkinlik, bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynaklarına sahip kılınması ile sağlanabilir. Genel eğilim, yerel yönetimlerin

²⁶⁷ Bülbül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, a.g.e., s.257

²⁶⁸ Balaman, **Yetki Var, Kaynak Yok**, i.t. 06/01/2009

kendi öz sorumluluk alanlarında etkin, verimli ve özerk kuruluşlar haline getirilmesi yönündedir. Gerek 1961 Anayasası'nda gerekse 1982 Anayasası'nda “Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanır” hükmünün yer almasına rağmen günümüze dek alınan mesafe, istenilenin gerçekleştirilemediği ya da gereğince yerine getirilemediği sonucunu doğurmaktadır.²⁶⁹

Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin yeterli düzeyde artırılmayıp, merkezden gelen kaynaklarla desteklenmesi yerel yönetimlerin mali özerkliğinin istenilen biçimde güvence altına alınmasını engellemektedir.²⁷⁰

5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile getirilen birtakım yenilikler sayesinde belediyeler, mali özerklik açısından ilerleme sağlamıştır.

Buna göre; payların hesaplanmasında nüfus kriterinin yanında başka kriterlere de yer verilmekte ve payların dağıtımına esas belediye ve il nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere güncellenmektedir. Ayrıca İller Bankası'nca dağıtılan paylar, her ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar ilgili idarelere gönderilmekte, paylardan yapılacak kesintiler için yeniden düzenleme yapılmasına ek olarak, aylık tahakkuk eden vergi ve sosyal güvenlik prim kesintilerinin paylardan kesilerek ilgili kurumların hesaplarına havalesi yapılmakta, denkleştirme ödeneği uygulaması getirilmekte ve özel iletişim vergisi ve özel tüketim vergisinin tamamının kapsama alınarak pay hesabında belirlenen matrahın artırılması esasları getirilmektedir.²⁷¹

5779 sayılı Kanun öncesinde; İller Bankası, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin paylarını, takip eden ayın on beşine kadar hesaplara aktarmaktaydı. 5779 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 01 Temmuz 2008 tarihinden sonra geçerli olan yeni düzenlemede, artık İller Bankası'nın, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin paylarını müteakip ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar ilgili idarelere gönderme zorunluluğu getirilmiştir. Belediye ve İl Özel İdare paylarını, belirtilen süre içinde ilgili

²⁶⁹ Urhan, a.g.m., s.99

²⁷⁰ Aydın; Taş, a.g.m., i.t. 18/03/2009

²⁷¹ Sezgin, **5779 Sayılı Kanunun Getirdikleri**, i.t. 08/06/2009

idarelerin hesaplarına yatırmayan sorumlular hakkında beş maaş tutarı kadar aylıktan kesme cezası uygulanacaktır.²⁷²

*“Ayn en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar paylarını tahsil eden İl Özel İdareleri ve Belediyelerin bu vesile ile özellikle sıkıntı yaşadıkları personel maaş ödemelerinde rahatlayacakları, ayrıca ayın on biri ve on beşi arasındaki zaman diliminde gelen payları değerlendirerek gelir elde etme imkanı da bulacakları düşünülmektedir.”*²⁷³

Yerel yönetimlere verilecek görevlerin, onların gelirlerine göre belirlenmesi, yerel yönetim anlayışına ve yerel özerklik ilkesine ters düşmektedir. Yani görev gelire değil, gelir göreve göre ve onunla doğru orantılı bir şekilde belirlenmelidir. Yerel yönetimlerin yeterli ve güvenli gelir kaynaklarına sahip ve ona hakim olmaları, özerkliğin temel şartlarından sayılmaktadır.²⁷⁴

Yerel yönetimlere milli bütçeden pay verilirken, gelir paylaşımı açısından göz önüne alınması gereken bir takım ilkeler vardır. Bunlar:²⁷⁵

- 1) Yerel yönetimlere, hiçbir müdahale olmadan kendi organlarıyla, özgürce kullanabilecekleri yeteri kadar gelir kaynağı sağlanmalıdır.
- 2) Yerel yönetimlere, belli ölçüler içinde vergileme yetkisi tanınmalı, ancak bu yetkinin, vergi kaynaklarının aşırı tüketilmesine yol açmaması sağlanmalıdır.
- 3) Kamu hizmetlerinde ihtiyaç duyulan belli önceliklerin ve bölgesel farklılıkların giderilmesi için yapılacak devlet yardımları nesnel ölçülere bağlanmalıdır.

5.4. Sosyal Yönden Ortaya Çıkan Sorunlar:

Gerek dünyada ve gerekse ülkemizdeki koşulların değişmesi belediyeçilik anlayışında da değişimlere yol açmış buna paralel olarak da farklı belediyeçilik kavramları literatürde yer bulmaya başlamıştır. Mesela altyapı belediyeçiliğinden sosyal

²⁷² Taşyürek, a.g.m., i.t. 22/06/2009

²⁷³ a.g.m., i.t. 22/06/2009

²⁷⁴ Bülbul, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, a.g.e., s.311-312

²⁷⁵ s.313

belediyeciliğe, ondan kültürel belediyeciliğe kadar birçok kavram ve tanım uygulamada yer bulmaktadır.

Yerel hizmetlerin gereği gibi karşılanmasından sorumlu olan belediye idareleri, bu hizmetin içinde barındırdığı sosyal ve kültürel ihtiyaçların da karşılanmasından sorumludur.

Bu nedenle belediye idareleri, sosyal belediyecilik anlayışı çerçevesinde, özerklik yetkilerinin de faydalarından yararlanarak, yerel halkın sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını azami ölçüde karşılama arzusu içinde olmalıdırlar.

Bu amaçla belediyeler, yerel halkı birleştirecek sosyal etkinliklere ve programlara ağırlık vermeli ve sosyal ve kültürel altyapının gelişmesini sağlayacak projeler için, bütçesinden pay ayırmaya özen göstermelidir.

Bu amaçla 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre; sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için belediyelere harcama yetkisi tanınmıştır. Ayrıca belediyeler dar gelirlili, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere ilişkin sosyal hizmet ve yardımlarda bulunabilecek ve harcama yapabileceklerdir.

Ancak mahalli idarelerin mali güçleri farklılık arz edeceğinden, yapacakları farklı yardımlardan dolayı vatandaşlar arasında ayrımcılığa sebep olup, eşitlik ilkesine aykırı düşebilmektedir. Bu sebepten dolayı sosyal yardımlar günümüzde esas itibariyle genellikle merkezi idare tarafından yürütülür. Mahalli idareler de kendi imkanları doğrultusunda fakir ve kimsesizlere sosyal yardımlarda bulunabilmektedirler.²⁷⁶

5.4.1. Kentleşme Yönünden Ortaya Çıkan Sorunlar:

Özerk bir yapıya sahip olan belediyeler; kentlilik bilincine ve vizyonuna ilişkin açılımlarla, trafikten eğitime, parklardan sosyal tesislere kadar birçok alanda belde halkının ve hemşehrilerinin ihtiyaçlarını karşılamakla görevli kurumlardır.

²⁷⁶ Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, a.g.e., s.77

Bu görevleri yerine getirecek olan belediyelerin gelirleri de, bu amaca hizmet verebilecek seviyede olmalıdır. Belediyelerin genel bütçeden alacakları gelirlerin, kentleşme düzeylerine bakılarak ayrılması daha isabetli olacaktır.

Bu doğrultuda ayrılacak olan payların paylaşılmasında; belediyelerin nüfusu, vergi kapasitesi, sınırları içinde eğitim ve öğretim gören öğrenci sayısı, yolların uzunluğu ve genç-yaşlı nüfusun yoğunluk derecesi gibi kıstaslar göz önünde bulundurulmalıdır.²⁷⁷

5.4.2. Demokratik Katılım Yönünden Ortaya Çıkan Sorunlar:

Belediye Kanunu'nda Kent Konseyine yer verilmesi, Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesinin hükme bağlanması da yerel katılıma zemin hazırlaması yönünden, yerel özerkliğin sağlıklı işlemesi açısından önemlidir.

Yeni belediye kanununda; özerk yapıya kavuşan belediyeler, demokratik katılım yönünde önemli adımlar atmışlardır. Bu sebeple yerel katılımın artırılması için kent konseyleri, gençlik meclisleri, gönüllü komisyonlar ve teşekküllerin harekete geçirilmesi sağlanmıştır.

Yerel halkın, yerel düzeydeki kamu hizmeti ve kamu yönetimine aktif olarak katılması, yerel yönetim organlarının almış oldukları kararların halkın katılımına açık olması ve yönetimde açıklık ve şeffaflık ilkesinin benimsenmesi, yerel yönetimlerde demokrasinin ve halkın demokratik katılımının yerleştiğinin en önemli kanıtı olarak gösterilebilir.²⁷⁸

Demokratik katılımın, sadece konu hakkında görüş bildirme veya fikir üretme biçiminde sınırlı olması, eksik bir uygulama olacaktır. Katılımın, yerel ölçekte hizmet sunumuna gönüllü katkı sağlayacak ve belirli hizmetlerin tüm aşamalarında belediye idaresi ile işbirliği yapacak boyuta getirilmesinin önemi büyüktür. Bu konuda yapılacak

²⁷⁷ Bülbül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, a.g.e., s.258-259

²⁷⁸ Çevikbaş, a.g.m., i.t. 20/03/2009

düzenlemelere yön vermek amacıyla 09.10.2005 tarihinde İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği yayınlanmıştır. Yönetmelik “gönüllü” kavramını; *“bilgi, beceri ve yeteneğini, her türlü ortak çalışma, imkan ve zamanını ortaya koyarak çalışma alanı konusunda maddi bir kazanç beklemeksizin yerel yönetim hizmetlerine katılan gerçek ve tüzel kişiler ile bünyesindeki gönüllüleri bu hizmetlerde görevlendirecek kamu kuruluşları”* olarak tanımlamaktadır.²⁷⁹

Vesayet yetkisine sahip merkezi yönetim, dilerse kendisini kent halkının, seçimle belirlenmiş meclisinin ve başkanının yerine koymak suretiyle bir hizmetin yürütülmesine veya yürütülmemesine karar verebilmektedir. Oysa demokratik belediye kurumunun mevcut olduğu bir sistemde bu yetki, kent halkına ve onun temsilcisi olarak seçilmiş bulunan belediye organlarına aittir. Bu organların kararlarının, yerel halkın yararına olup olmadığının denetlenmesi, yani yerindelik denetiminin yapılması, yerel demokrasiyi ilgilendiren siyasal bir denetimdir ve bu yetki ancak demokratik katılımın unsuru olan halk tarafından kullanılmalıdır.²⁸⁰

“Siyasal katılmanın belli bir biçimi ve düzeyi yoktur. Anayasal bir hak olarak yurttaşlara verilen yerel seçimlerde oy kullanmak, yerel meclislerde alınan kararlara katılmak, yapılan icraatları izlemek, denetlemek, gerektiğinde dilekçe hakkını kullanmak gibi uygulamalar da siyasal katılmayı ifade eder. Bu konuda yapılan çalışmalarda, meclis toplantıları açısından getirilen gündem maddesini belirleme zorunluluğu ve gündemin bir ay önceden ilan edilmesi, yerel meclislerde alınan kararların askıya asılması, ayrıca toplantıların halka açık olması gibi düzenlemeler, “katılnmalı yönetim” anlayışının yerleştirilmeye çalışıldığını göstermektedir. Yasalarda ilk kez kent konseylerinin düzenlenmesi, ihtisas komisyonlarının oluşturulması, stratejik plan hazırlanması yapılacak düzenlemeler de o yörede söz sahibi olan sivil toplum örgütlerinin, meslek odalarının, kanaat önderlerinin, üniversitelerin görüşlerinin dikkate alınması her düzeyde halkın önerilerinden istifade edilmek istendiğini ortaya koymaktadır. Uygulamaya baktığımızda halk katılımı henüz istenilen düzeyde değildir. Nitekim kararın alınması sürecinden çok, uygulanması sürecinde akla gelen halkın bir

²⁷⁹ Öner, **Türkiye’de Belediye Yönetimi**, a.g.e., s.244

²⁸⁰ Selçuk Yalçındağ, **Çağdaş Belediye**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, Ocak 1992), s.8

*anda katılımcı kültürü içselleştirmesi, gerekli bilinçlendirme çalışmaları yapılmaksızın çok da mümkün görünmemektedir.”*²⁸¹

Demokratikleşme ve kalkınma sürecinde önemli fonksiyonlara sahip olan belediyelerin gelişmesi, merkezi idarenin yetkilerinin yumuşatılarak, belediyelerin güçlendirilmesine yardımcı olacak bir yapıya kavuşturulması ile gerçekleşebilir.

*“Modern devlet anlayışı içinde, yerel yönetimlerin gerçek özerkliği, yerel halkın hak ve hürriyetlerinin korunması ve demokratik hükümet anlayışının temel özelliğini oluşturmaktadır. Yerel hizmetlerin karşılanmasında, yönetime, vatandaşlar en iyi yerel düzeyde katılabilmektedirler. Bu nedenle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin sağlanması ve demokratikleştirilmesi modern devlet anlayışının temel koşulunu oluşturmaktadır.”*²⁸²

Türkiye'nin yerel yönetim yapısının yeterince geliştiğini söylemek güçtür. Bu amaçla halkın yerel yönetimler içinde karar verebileceği ve yönetebileceği hizmet türleri arttırılmalıdır. Yerel nitelikteki tüm kamu hizmetleri, uygun olan yerel yönetim birimlerine verilmeli ve bu hizmetlerin sorumluluğu, yerel demokrasi içinde oluşmuş, yerel halkın yakınında ve denetiminde olan yerel meclislere bırakılması sağlanmalıdır. Yerel meclislerde her partinin üyesi olması, kararların açıklığını sağlayacak ve bu da halk katılımını ve denetimini kolaylaştıracaktır.²⁸³

Sonuç olarak; bu doğrultuda yapılması gereken, yerel hizmetlere ilişkin yürütme yetkisinin yerel halka verilip, tek yetkili ve sorumlu kişilerin onların olması sağlanmalıdır. Ayrıca halkın belediyeler üzerindeki denetimini sağlayacak yeni düzenlemeler getirilmeli ve belediye hizmetleri halkın denetimine açık tutulmalıdır.

²⁸¹ Urhan, a.g.m., s.100-101

²⁸² Çevikbaş, a.g.m., i.t. 20/03/2009

²⁸³ Mete Yıldız, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:5, Sayı:4, Temmuz 1996), s.9

5.4.3. İletişim Yönünden Ortaya Çıkan Sorunlar:

Belediye Kanununa göre; meclis toplantılarında belirlenen gündemin bir ay önceden ilan edilmesi ve alınan kararların askıya asılması, ayrıca toplantıların halka açık olarak yapılması iletişim yönünden önemli bir gelişmedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 20. maddesinde; belediye meclisi toplantılarının halkın katılımına açık olması, toplantının zamanının ve yerinin mutlak usullerle belde halkına duyurulması yer almaktadır. Meclis toplantıları açıktır. Meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. 21. madde de; belediye meclis gündeminin en az üç gün öncesinden halka çeşitli yollarla duyurulması yer alırken, 23. ve 24. madde de ise; kesinleşen meclis kararları özetlerinin yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulması ve belediye ihtisas komisyon raporlarının halka duyurulması yer almaktadır.

Belediyelerde şeffaflığı sağlamak bakımından öne çıkan diğer düzenlemeler, 55. ve 56. maddelerde yer almaktadır. Buna göre; iç ve dış denetim sonuçlarının ve her yıl belediye başkanı tarafından hazırlanan faaliyet raporunun kamuoyuna açıklanması da gerekmektedir.

Kısacası Türkiye'de Belediyelerde idari ve mali özerkliğin uygulamasında ortaya çıkan sorunların; sosyal, ekonomik ve demokratik hayata etkilerini gördük. Tüm bu sorunların giderilmesi için, belediyelerin idari ve mali açıdan özerkliklerinin her yönden geliştirilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda belediye idarelerinin özerkliklerinin gelişmesi için;²⁸⁴

- 1) Merkezi idarenin görev alanları daraltılmalı, yerel nitelikli hizmetler belediyelerin sorumluluğuna verilmelidir.
- 2) Merkezi idarenin kullanmış olduğu bina, personel, araç ve gereç ayrılarak yerel yönetimlere devredilmelidir.
- 3) Merkezi idarelerle belediyelerin kamu kaynaklarını kullanım dengesi değiştirilerek, belediyelerin kaynak sıkıntısını önleyecek tedbirler alınmalıdır.

²⁸⁴ Tütüncü, a.g.m., i.t. 22/04/2009

Ayrıca, belediyelere kendi mali kaynaklarını oluşturacak imkanlar sağlanarak, mali özerklik yetkisi verilmelidir.

- 4) Merkezi idarelerle belediyelerin birbirlerini bütünleyicisi olduğu, birbirlerinin rakibi olmadığı düşüncesinin benimsenmesi gerekir.
- 5) Merkezi idare yerindelik denetiminde bulunmak yerine, hukuka uygunluk denetiminde bulunmalıdır.
- 6) Siyasi iktidarlar, belediyeler üzerindeki baskılarına son vermeli, belediyeleri kadrolaşmanın merkezi olmaktan çıkarmalıdır.
- 7) Belediyelerde çalışan personelin, özellikle mali durumlarının iyileştirilmesi sağlanarak, nitelikli ve kalifiye elemanların istihdamı sağlanmalıdır.
- 8) İdari vesayet yetkisi yumuşatılmalı ve vesayet yetkisine sahip olan makamların sayısı azaltılmalıdır.
- 9) İdari denetim yönünden, iç denetim yolları tercih edilmelidir. Mali denetim yönünden de, kendi mali denetimlerini yapacak kurumlar oluşturulmalıdır.

Sonuç olarak; belediye yönetimlerinin, idari ve mali açıdan merkezi hükümete bağımlı olduğu, idari vesayet ve denetiminin de çok katı bir şekilde uygulandığı ortaya çıkmaktadır. Bu da yerel özerklik ilkesinin, belediyeler açısından büyük öneme sahip olduğunu ve bu konuda atılması gereken bir çok adımın bulunduğunu göstermektedir.

Bu amaçla, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na konulan çekince maddelerinin tekrar gözden geçirilip, belediyelerimizin özerkliğine katkıda bulunabilecek olanların kaldırılması, atılabilecek adımlar arasından en isabetlisi olabilir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Özerklik; belli bir yönetimin, merkezin denetimi ve baskısı dışında, kendisine yasalar çerçevesinde verilmiş olan idari ve mali bağımsızlığını ifade eder. Ancak idari ve mali açıdan özerklik, yerel yönetimlerin tamamen merkezden bağımsız olduğunu ve kendi başlarına hareket edebileceklerini göstermez, bu sebeple özerkliğin sınırı anayasa ve yasalarca belirlenmektedir.

Özerk kurumlar, merkezi idarenin hiyerarşik denetimi altında değildirler. Anayasa ve kanunun çizdiği sınırlar içinde hukuka uygun şekilde hareket ederek, kamu yararı doğrultusunda mahalli hizmetlerle ilgili düzenleme yapma, karar alma ve aldığı kararı serbestçe uygulama haklarına sahiptirler. Bu serbestlik ise; hiçbir zaman kişilerin veya kurumların kendi menfaatleri doğrultusunda, keyfi kararlar alabilecekleri şekilde kullanılmamalıdır.

Türkiye'nin önceden beri merkeziyetçi yönetim geleneğine sahip olması, yerel yönetim yapısının birçok batı ülkesinden farklı bir konumda olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla Türkiye'de ideolojik bir yerel yönetim özerkliğinin tartışılmaması gerekmektedir. O halde kamu gücünün demokratik yerel yönetimler arasında paylaştırılmasında ve bu paylaşımında her iki yönetim arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayacak yol ve yöntemlerin bulunmasında, doktoriner özerklik düşüncesi bir yana bırakılmalı ve halkın sosyal hayat ve refah düzeyini, demokratik ilkeler içinde, özgürlüğe ve eşitliğe bağlı olarak, artırma amacıyla birleşilmelidir.²⁸⁵

Merkezi idarenin karşıtı olan idari ve mali açıdan özerk yerel yönetimler, kendilerine anayasal düzende verilmiş olan yetkileri, kendilerini seçenler adına kullanırlar.²⁸⁶

Anayasamız yerel yönetimlerin varlığını güvenceye almakla birlikte, açıkça özerk yerel yönetimlerden bahsetmemektedir. Yerel yönetimlerin yapacağı hizmetlerin

²⁸⁵ Yalçındağ, **Yerinden Yönetim Yerci Yönetim**, a.g.m.,s.9

²⁸⁶ Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, a.g.e., s.22

türünün ve şeklinin merkezi yönetimce belirlenmesi ve yerel topluluğun göz ardı edilmesi, yerel yönetimlerin özerkliği ve demokrasi ilkeleri ile ters düşmektedir.²⁸⁷

1982 Anayasası yerel yönetimlerin özerkliklerini açık bir biçimde hüküm altına almasa da; il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyelerinin idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri oldukları söz konusu yasalarda açık bir şekilde ifade edilmektedir. Yeni yerel yönetim yasalarında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda vurgulanan özerkliğe ilişkin düzenlemelerin dikkate alınarak, yerel yönetimlerin daha özerk bir yapıya kavuşturulmaya çalışıldığı görülmektedir.

Yeni Belediye Kanunu ile yapılan birçok değişiklikle, belediyelerin özerk yapıları idari ve mali açıdan desteklenmiştir. Buna göre; karar organı olarak meclisinin konumunun güçlendirilmesi, meclisin aldığı kararlarında salt çoğunlukla direnebilmesi, bu kararların herhangi bir onaya gerek kalmaksızın yürürlüğe girebilmesi, meclisin feshine sebep olan konuların sınırlandırılması ve yerel yönetim bütçelerinin meclis kararı olarak düzenlenmesi yerel özerklik açısından olumlu olarak değerlendirilebilecek hususlardır.²⁸⁸

Ayrıca kanunda Kent Konseyine yer verilmesi, Kent Konseyi'nde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesinin hükme bağlanması da, yerel katılıma zemin hazırlaması yönünden yerel özerkliğin sağlıklı işlemesi açısından önemlidir.

Genel olarak yeni belediye yasasında, birtakım eksiklikler olmakla birlikte, özerk yerel yönetimler için önemli çaba sarf edildiği ifade edilebilir.

Ancak belediyelerin özerkliği açısından olumsuz olarak değerlendirilebilecek konular da vardır. Bunlar arasında; mali açıdan yerel özerkliğin yeterli ölçüde sağlanmaması, yerel yönetim organları üzerinde İçişleri Bakanlığı'nın vesayetinin devam etmesi ve atama ile belediye başkanının göreve gelebileceğinin kabul edilmesi yerel özerkliğe zarar veren konular olarak sayılabilir.

²⁸⁷ Çevikbaş, a.g.m., i.t. 20/03/2009

²⁸⁸ **“Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Sorunları”**, http://www.makaleler.com/türkiye'de_kamu_yönetimi_ve_sorunlari, i.t. 23/09/2008

Yeterli gelirden yoksun olan belediyelerin merkeze bağımlı olması, onların özerk yapılarının zedelenmesine yol açmaktadır. Bu durum ise, belediyelerin bazı görevlerini merkeze devretmesine yol açmakta, bu da yerel nitelikteki hizmetlerin gereği gibi karşılanamamasına neden olmaktadır.²⁸⁹

Belediyelerin mali özerkliklerini daraltan etkenler arasında; belediyelerin toplam devlet gelirleri içerisindeki payının düşüklüğü yanında, merkezi hükümetten yapılan gelir transferlerinin de büyük bir pay tutması yer almaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları payın anayasa değil, yasa hükümleri ile düzenlenebilmesi mali özerkliği daha da zedeleyen bir durumdur. Çünkü, bu durumda yerel yönetimlerin vergi gelirlerinden alacağı pay, bütçe kanununun içerisinde basit çoğunluğa dayanılarak yapılacak küçük bir düzenlemeyle değiştirilebilmektedir.²⁹⁰

Hiçbir ülkede yerel yönetimler kendi öz gelirleri ile hizmetlerinin tamamını gerçekleştirememektedir. Bu nedenle, merkezi yönetimden bu birimlere kaynak transfer edilmektedir. Aktarılan bu payların, koşullu koşulsuz oranları ve ayrıca objektif kriterlere dayanıp dayanmamaları da mali özerklik açısından önem kazanmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin performansını ve öz gelirlerini tahsil etmelerini özendirerek mekanizmaların da transferlerde mevcut olması, yerel yönetimleri daha etkin hizmet sunumuna yöneltecektir.²⁹¹

Türkiye’de belediyelerin mali özerkliği; emlak vergisi, motorlu taşıtlar vergisi gibi yerel düzeyde uygulanması ekonomik etkinlik bakımından uygun olan vergiler üzerinde belli sınırlar içerisinde ek vergi oranı konulabilmesine imkan tanınarak gelişebilir.

Yerel hizmetleri karşılayan belediyeler idari özerkliklerini, merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara uygun olarak, mahalli ve müşterek nitelikli ihtiyaçların karşılanması konusunda, kendi kararlarını ve planlarını uygulamalıdır. Mali özerklik açısından ise, kendi kaynaklarını oluşturabilen ve kendi harcamalarını belirleyebilen idareler olmalıdır. Ayrıca belediye idareleri, özerkliğe katkı sağlayacak olan demokratik katılım ile vatandaşların denetimine açık olmalıdır.

²⁸⁹ Çevikbaş, a.g.m., i.t. 20/03/2009

²⁹⁰ Sevsay, a.g.m., i.t. 12/12/2008

²⁹¹ “Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Sorunları”, a.g.m., i.t. 23/09/2008

Etkin, verimli ve mali yönden güçlü hizmet sunan, belediyelerin var olabilmesi için öncelikle, onlara yerine getirmiş oldukları hizmetler ile orantılı mali kaynak imkanları sağlanmalıdır. Mali kaynakların belli bir bölümü, yasal sınırlar içerisinde, oranını yerel yönetimlerin kendilerinin belirleme imkanlarının olduğu, yerel vergi ve harçlardan oluşmalıdır. Gelir sistemleri hizmet maliyetlerindeki artışlara kolaylıkla uyum sağlayabilmeli ve bu amaçla gerektiğinde oranlarda farklılaştırılma yapılabilir. Mali yönden güçsüz yerel yönetimlere destek verilirken, yerel yöneticilerin de görüşü alınmalıdır. Ayrıca kaynakların yerel birimlere paylaşılması konusunda, objektif kriterlere göre hareket edilmelidir.²⁹²

5393 sayılı yasa ile getirilen yeni düzenlemede, belediyenin yerel bir yönetim organı olarak, merkezi idareden arta kalan işleri yapar konumundaki, yedekte olma veya ikincilliği anlayışı değiştirilmiştir. Belediye, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan ve organları seçilerek oluşturulan bir kamu tüzelkişisidir. Dolayısıyla belediyenin asıl görevi, mahalli ihtiyaçları karşılamaktır. İşte bu ihtiyaçları karşılamak amacıyla belediyelerin, merkezi idareden ayrı bir özerk yapıya kavuşturulmuş olması önem taşımaktadır.

Yerel yönetimler, merkezi iktidarın verdiği özerkliği en yaratıcı ve en verimli kullanan kurumlar olduğu sürece ülkeye ve demokratikleşme sürecine yarar sağlayabilirler.²⁹³

İdari ve mali özerkliğe sahip bir belediye yönetiminin, halkın tercihleri noktasında, idari kararları zamanında aldığı ve hizmet sunumunda etkinliğini artırdığı görülmektedir. Aynı zamanda karar mekanizmasına, yerel halkın katılımını da sağladığını söylemek mümkündür.

Yeni yasalarla yerel yönetimlerin üzerindeki idari vesayet denetiminin azaldığı, dolayısıyla özerklik düzeylerinin arttırıldığı, iç örgütlenmelerinde bu birimlere belli bir

²⁹² Gökhan Kalağan, **Yerel Özerklik Bağlamında Yerel Yönetimlerin İdari Ve Mali Denetimleri**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 16/12/2008

²⁹³ Ertan, a.g.m., s.29

inisiyatif alanının tanındığı, demokratik ve katılımcı niteliklerinin arttırıldığı görülmektedir.²⁹⁴

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler üzerindeki ağır vesayet denetimi kaldırılmıştır. Yeni Kanun, belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için, hiçbir onay merciine gönderilmeden 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.

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 idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidirler. Ancak, Kanunda yer alan bu düzenlemenin uygulamada da koşulsuz hayata geçirilmesi gerekir.

Ülke bütünlüğünü zedeleyici nitelikte olmayan ya da ülke yönetiminden ayrılmış bir yerel yönetim amacını taşımayan idari ve mali özerkliğin neden endişe verici bulunduğunu anlamak pek mümkün görünmemektedir. Avrupa Birliği'ne sadece yasal anlamda değil, gerçekte de saygı duyulan bir devlet olarak katılmak isteniyorsa, yerel özerklik ilkesinin yerel yönetimlerimizde egemen kılınması zorunluluğu bulunmaktadır.²⁹⁵

Yerel yönetimlerin karar ve uygulamalarında özerkliğe sahip olması elbette onların denetime tabii tutulamayacakları anlamına gelmemektedir. Denetimlerden amaç, yerel yönetimlerin karar ve uygulama inisiyatiflerini ellerinden almak değil, bu karar ve uygulamaların kamu yararına aykırılığını önlemektir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. maddesinde “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

²⁹⁴ Bezci; Coşkun, a.g.m., s.23

²⁹⁵ Ruşen Keleş, **Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:1, Sayı:2, Mart 1992), s.14

karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” hükmü bulunmaktadır.

*“Tartışmalar özerkliğin sınırının ne olması ve denetimin ne düzeyde olması gerektiği üzerinde yoğunlaşmıştır. Özerklik sınırının aşılması, ülkenin üniter yapısında bozulmalar meydana getirecektir. Denetimin aşırılığı ise, demokrasi ve yerel özerklik ile ters düşmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi arttıkça hem demokratik katılımı azalmakta hem de özerkliği küçülmektedir. Bunun tersi olarak da, vesayet denetimi azaldıkça yerel yönetimlerin özerkliği artmakta, bu durumda ise siyasal sorunlar ortaya çıkmaktadır. İşte bu konuda, ortaya çıkan sorunları ortadan kaldırmanın yolu, bu iki kavram arasındaki ince çizgiyi iyi görüp aralarında dengeyi çağın koşullarına göre sağlamaktır.”*²⁹⁶

*“Hizmette Yerellik İlkesine, yerel yönetimlerin bütün sorunlarını çözecek tek sihirli formül olarak da bakmamak gerekir. Yerellik ilkesine federalizme giden bir yol, merkezi yönetimin gücünü ve yetkilerini yerel yönetimlere tümüyle devretme olarak da bakmamak gerekir. Şu da bir gerçektir ki; hizmetlerde kalite, etkinlik ve hızı gerçekleştirebilmek, vatandaş memnuniyeti sağlamak, vatandaşların karar alma mekanizmalarında etkinliğini sağlamak, merkezi yönetimdeki bürokrasiyi azaltmak ve ekonomik verimliliği ve hesap verebilirliğin gerçekleşmesi için hizmette yerellik ilkesine ihtiyaç vardır.”*²⁹⁷ Dolayısıyla hizmette yerel olan idarenin de, idari ve mali açıdan özerkliğinin sağlanması gerekmektedir.

Merkez ve yerel yönetimler birbirinin rakipleri değildirler, aksine tamamlayıcıdır. Yerinden yönetim ve katılımın etkili olması, tüm yerel idare ve merkezi idarelerin demokratikleşmesi ile mümkündür. Bu ise, yerel yönetimlere hak ettiği idari ve mali özerkliğin verilmesi ile sağlanabilir.

Belediyelerin idari ve mali açıdan tamamen özerk bir kurum olabilmesi için; merkezi idarenin vesayet denetimi hukuka uygunluk denetimine dönüştürülmeli ve belediyelere kendi personelini seçme yetkisi verilip, yetkileri arttırılmalıdır. Ayrıca

²⁹⁶ Çevikbaş, a.g.m., i.t. 20/03/2009

²⁹⁷ Sezer, a.g.m., i.t. 13/02/2009

yerel hizmetlerin tamamı kaynakları ile birlikte belediyelere devredilmeli ve vergi toplama hakkı tanınıp, mali kaynakları artırılmalıdır.

Ancak yerel yönetimlere aşırı derecede özerklik yetkisinin tanınması ve yerel yönetimlere ellerini güçlendirecek yetkilerin ve imkanların verilmesi ile yerel hizmetlerin etkinliğinin sağlanması da mümkün görülmemektedir. Bu amaçla yapılabilecek en radikal değişiklik, güçlü ve dengeli bir kamu yönetiminin oluşturulabilmesi olacaktır. Aşırı derecede yerel yönetimlere sağlanan serbesti ve özerklik yetkisi, ülkemize merkezi yönetimin yaratmış olduğu sakıncalardan daha ciddi tehlikelere sebep olabilir.

Bu bağlamda, yapılacak olan değişikliklerde ve çıkarılacak olan yasalarda milli çıkarlar göz önünde bulundurulmalıdır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda özerklik alanında yapılan düzenlemelerle birlikte, 1982 Anayasası'nın da buna paralel olarak değiştirilmesi gerekmektedir. Sadece yasal düzenlemelerle özerklik sorununun üstesinden gelmek mümkün görünmemektedir, belediyelerin özerk bir nitelik taşıması gerektiği Anayasa'ya da dahil edilmelidir. Gerek Belediye Kanunu, gerekse 1982 Anayasası bu çerçevede çağın gereklerine uygun hale getirilmelidir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Aytaç, Fethi, **Açıklamalı Belediye Kanunu**, (Ankara, Adalet Matbaacılık, 1991).
- Bülbül, Duran, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, (Ankara, Gazi Kitabevi, 2006).
- Coşkun, Gülay, **Devlet Bütçesi**, (Ankara, Turhan Kitabevi, 1986).
- Çınar, Tayfun, **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim** (Ankara, TODAİE, No: 337, Haziran 2007).
- Demir, Ömer; Mustafa Acar, **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, (Ankara, Vadi Yayınları, 1997).
- Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, (İstanbul, Erkam Matbaası, 2006).
- Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, (Bursa, Ekin Kitabevi, 2003).
- Gözübüyük, Şeref, **Yönetim Hukuku**, (Ankara, Turhan Kitabevi, 2000).
- Gözübüyük, Şeref; Turgut Tan, **İdare Hukuku**, (Ankara, Turhan Kitabevi, 1998).
- Güler, Birgül Ayman, **Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirisel Yaklaşım**, (Ankara, TODAİE, No: 244, 1992).
- Hamamcı, Can, **Belediye Yönetimi, Belediyeler: Genel Yapı**, (Ankara, TODAİE, No: 334, Haziran 2007).
- Karaman, Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, (İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1996).
- Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, (İstanbul, Cem Yayınevi, 2000).
- Nadaroğlu, Halil, **Mahalli İdareler Maliyesi**, (İstanbul, Beta Yayınları, 2001).
- Ortaylı, İlber, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, (Ankara, TODAİE, No: 142, 1974).
- Öncel, Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**, (İstanbul, Filiz Kitabevi, 1992).
- Öner, Şerif, **Türkiye’de Belediye Yönetimi**, (Ankara, Nobel Yayınları, 2006).
- Sayın, Deniz, **Belediye Yönetimi: 5393 Sayılı Yasada Belediyenin Görev, Yetki ve Sorumlulukları**, (Ankara, TODAİE, No: 334, Haziran 2007).
- Sezen, Seriyen, **Belediye Yönetimi: Yerel Yönetimlerin Anayasal Çerçevesi**, (Ankara, TODAİE, No: 334, Haziran 2007).
- Tortop, Nuri, **Mahalli İdareler**, (Ankara, Yargı Yayınevi, 1999).

- Tortop, Nuri; Burhan Aykaç; Eyüp Günay İspir, **Yönetim Bilimi**, (Ankara, Yargı Yayınevi, 2005).
- Tortop, Nuri; Burhan Aykaç; Hüseyin Yayman; M. Akif Özer, **Mahalli İdareler**, (Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006).
- Yaylı, Hasan, **Türkiye’de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması**, (Kırıkkale, Kırıkkale Belediyesi Yayınları, 2009).
- Yener, Zerrin; Kumru Arapkirlioğlu, **Avrupa Kentsel Şartı**, (Ankara, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, 1996).

MAKALELER

- Alada, Adalet Bayramoğlu, **Türkiye’de Yerel Yönetimleri “Özerklik Meselesi” Üzerinden Yeniden Düşünmek**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,Cilt: 17, Sayı: 4, Ekim 2008).
- Bakıcı, Zeynel, **Yönetimlerarası Mali İlişkileri Düzenleyen Uluslararası Anlaşmalar ve Organizasyonlar**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,Cilt 13, Sayı 2, Nisan 2004).
- Bezci, Bünyamin; Bayram Coşkun, **Avrupa Birliği ve Sübsidiarite İlkesi**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 3, Temmuz 2007).
- Canatan, Bilal, **Fransa’da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi ,Cilt 10, Sayı 1, Ocak 2001).
- Çoker, Ziya, **Anayasa ve Yerel Yönetimler**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:1, Sayı:5, Eylül 1992).
- _____, **Yerel Yönetim Reformu**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 4, Temmuz 1993).
- Ertan, Birol, **Yerel Yönetim Kavramı**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 1, Ocak 2002).
- Eryılmaz, Bilal, **Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995).
- _____, **Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 3, Temmuz 2002).

- Gökçeer, Fikri, **İller Bankası**, (Ankara, Türk İdare Dergisi, Yıl: 66, Sayı: 402, 1994).
- Güler, Birgül Ayman, **22 Şubat 2205 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine**, (Ankara, Mülkiye Dergisi, Cilt: 29, Sayı: 246, 2005).
- İnaç Hüsamettin; Ünal Feyzullah, **İngiltere’de Yerel Yönetimler**, (Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:16, Aralık 2006).
- Karakılçık Yusuf; Ayşe Özcan, **Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:14, Sayı:4, Ekim 2005).
- Kayıkcı, Sabrina, **1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 12, Sayı 3, Temmuz 2003).
- Keleş, Ruşen, **Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme**, (Ankara, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 5, Sayı 1, Mart 1972).
- _____, **Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:1, Sayı:2, Mart 1992).
- _____, **Hizmette Halka Yakınlık ve Yerel Yönetimler**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, Ocak 1995).
- Keleş, Ruşen; Ayşegül Mengi, **Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Doğru**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:11, Sayı:4, Ekim 2002).
- Kent, Bülent, **Almanya’da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi**, (İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 1, 2006).
- Kırışık, Fatih; Özcan Sezer, **Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi ,Cilt 15, Sayı 2, Nisan 2006).
- Öner, Şerif, **Türkiye’de Merkezi Yönetim İle Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal Ve Ekonomik Analizi**, (Ankara, Türk İdare Dergisi, Sayı: 414, Mart 1997).
- Pıtırılı, Ali, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, (Ankara, Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı, Sayı 383, 1989).
- Tekeli, İlhan, **Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyeciliğin Gelişimi**, (Ankara, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:16, Sayı:2, Haziran 1983).
- Tortop, Nuri, **Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişimi**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi ,Cilt 2, Sayı 2, Mart 1993).

- _____, **Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı**, (Ankara, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:24, S:4, Aralık 1991).
- _____, **Yerel Yönetimlerin Artan Önemi Ve Çağdaş Görevleri**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 1, Ocak 2002).
- Urhan, Vahide Feyza, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, (Ankara, Sayıştay Dergisi, Sayı:70).
- Yalçındağ, Selçuk, **Çağdaş Belediye**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, Ocak 1992).
- _____, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, (Ankara, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 3, 1993).
- _____, **Yerinden Yönetim Yerci Yönetim**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995).
- Yeter, Enis, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:5, Sayı:1, Ocak 1996).
- Yıldırım, Ramazan, **59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirmesi**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 15, Sayı:2, Nisan 2006).
- Yıldırım, Selahattin, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yerel Yönetimleri Geliştirme Programı, (İstanbul, Kent Basımevi, 1993).
- Yıldırım, Uğur; Şerif Öner; Yücel Ayriçay; İ. Ethem Taş, **İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Taslağı: Mali Özerklik mi? Merkez Kaynaklı Gelirlerin Revizyonu mu?**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 15, Sayı 3, Temmuz 2006).
- Yıldız, Mete, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:5, Sayı:4, Temmuz 1996).
- Yüksel, Fatih, **Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 1, Ocak 2002).
- Zeyrekli, Sedef; Rengül Ekizceleroğlu, **Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı**, (Ankara, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 3, Temmuz 2007).

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

- Aktan, Coşkun Can, **Akademik Özerklik**, <http://www.canaktan.org/egitim/universite-reform/aka-ozerklik.htm>, i.t. 25/04/2008
- Aydemir, Süleyman Ruhi, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri**, (Mevzuat Dergisi, Sayı: 45, Eylül 2001), <http://www.mevzuatdergisi.com/2001/09a/01.htm>, i.t. 22/02/2009
- Aydın, Ahmet H.; İ. Ethem Taş, **Türkiye’de Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Yerel Özerklik**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 18/03/2009
- Aydın, Remzi, **5393 Sayılı Kanundaki Görevlere İlişkin Perspektifler ve Bunların Öncelik Değişkenliği Üzerine Bir Deneme**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 05/04/2009
- _____ **“Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”**, <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyanlasma1.php>, , i.t. 16/03/2009
- Balaman, Hasan, **Belediyelerde Vesayet**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.phpgoster=ayrinti&id=412>, i.t. 06/01/2009
- _____, **Yetki Var, Kaynak Yok**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.phpgoster=ayrinti&id=412>, i.t. 06/01/2009
- Bülbül, Duran, **Mali Paylaşım**, www.yerelnet.org.tr/mali_yapirapor_01.pdf, i.t. 14/11/2008 ve 23/03/2009
- _____ **“Belediye Sözlüğü”**, Ankara Büyükşehir Belediyesi, <http://www.ankarabel.gov.tr/AbbSayfaları/kurumsal/sozlukharfleri/i.aspx>, i.t. 25/04/2008
- _____ **Belediye Gelirleri Kanunu**, Kanun No: 2464, Kabul Tarihi: 26.05.1981, 29.05.1981 tarih ve 17354 sayılı Resmi Gazete.
- _____ **Belediye Kanunu**, Kanun No: 5393, Kabul Tarihi: 03.07.2005, 13.07.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete.
- _____ **Büyükşehir Belediyesi Kanunu**, Kanun No: 5216, Kabul Tarihi: 10.07.2004, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete.
- Casagrande, Claude, **Yerel Birimlerin Yerel Gelişmedeki Rolü: Fransa Örneği**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 18/03/2009

- Coşkun, Abdulkadir, **Belediyelerde Nitelikli İşgücü**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 05/05/2009
- Coşkun, Recai, **Üniter Devlet ve Yerinden Yönetim: Çelişki mi?**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 18/03/2009
- Çarkçı, Akif, **Anahatlarıyla İdari Vesayet Ve Belediyelerdeki Yansımaları**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.phpgoster=ayrinti&id=412>, i.t. 23/12/2008
- _____, **Meraklısı İçin 24 Soruda Türkiye’de Belediye Meclisleri**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.phpgoster=ayrinti&id>, i.t. 23/12/2008
- Çevikbaş, Rafet, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Özerklik**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 20/03/2009
- Es, Muharrem, **Osmanlı Devleti’nde Mahalli İdareler**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 18/03/2009
- Güler, Birgül Ayman, **Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu**, <http://genelis.org.tr/upresimler/yayinlar/gead/gead05-1-3.doc>, i.t. 20/02/2009
- Güner, Ayşe, <http://malysesempozyumu.pamukkale.edu.tr/20malsemp.pdf>, i.t. 20/10/2008
- Gürsoy, Adnan; Vahdettin Özcan, **Mahalli İdarelerde Norm Kadro Uygulaması**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 23/12/2008
- _____, **İller Bankası Kanunu**, Kanun No: 4579, Kabul Tarihi: 13.06.1945, 23.06.1945 tarih ve 6039 sayılı Resmi Gazete.
- _____, **“İdarenin Bütünlüğü”**, <http://www.kamuyonetimi.org/nedir/index.php>, i.t. 20/02/2009
- _____, **İl Özel İdaresi Kanunu**, Kanun No: 5302, Kabul Tarihi: 22.02.2005, 04.03.2005 tarih ve 7236 sayılı Resmi Gazete.

- _____ **İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun**, Kanun No: 5779, Kabul Tarihi: 02.07.2008, 15.07.2008 tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazete.
- Kahraman, Mehmet Ali, **Özerk Yerel Yönetimler ve Türkiye**, İstanbul, http://www.tohav.org/?bolum=yazi&tur_makale&no=15, i.t. 13/08/2008
- Kalağan, Gökhan, **Yerel Özerklik Bağlamında Yerel Yönetimlerin İdari Ve Mali Denetimleri**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 16/12/2008
- Keller, Arno, **Belediyelerin Yerel Gelişmedeki Rolü: Almanya Örneği**, <http://ipc.sabanciuniv.edu/tr/ArastirmaAlanlari/documents/ArnoKeller.pdf>, i.t. 23/03/2009
- Köseoğlu, Özer, **Yeni Belediye Kanununda Yerel Demokrasiye İlişkin Gelişmeler**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 16/04/2008
- _____ **“Kanun Tasarıları”**, http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgmkanun_tasarilari/ilcegercekce.doc, i.t. 18/04/2009
- Sevsay, Haktan, **İdari Vesayet-Mali Özerklik İlişkisi ve Belediyeler**, Yerel Siyaset Dergisi, http://www.yerel_siyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412, i.t. 12/12/2008
- Sezer, Özcan, **Hizmette Halka Yakınlık İlkesi Ve Yerelleşmeye Etkisinin Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Açısından Değerlendirilmesi**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.phpgoster=ayrinti&id412>, i.t. 18/03/2009
- Sezgin, Nuri, **5779 Sayılı Kanunun Getirdikleri** Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.phpgoster=ayrinti&id=412>, i.t. 08/06/2009
- _____ **“Subsidiarite İlkesi”**, <http://www.kamuyonetimi.org/nedir/index.php>, i.t. 20/02/2009
- Şan, Gündüz, **İtalya’da Yerel Yönetimler**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.phpgoster=ayrinti&id=412>, i.t. 02/02/2009
- Şentürk, Hulusi, **Belediye Mali Yönetiminde Kaos**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.phpgoster=ayrinti&id=412>, i.t. 12/01/2009

- Taşyürek, Abubekir, **İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Konusunda Yapılan Yeni Yasal Düzenlemeler**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 22/06/2009
- Titiz, İsmet, **Merkezi ve Yerel Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.phpgoster=ayrinti&id412>, i.t. 18/03/2009
- Tütüncü, Süleyman, **Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik**, <http://www.stratejikboyut.com/article>, i.t. 22/04/2009
- _____ **“Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Sorunları”**, http://www.makaleler.com/turkiye'de_kamu_yonetimi_ve_sorunlari, i.t. 23/09/2008
- Ulusoy, Ahmet; Tarık Vural, **Birleşik Krallık’ta Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları**, www.geocities.com/ceteris_tr, i.t. 23/03/2009
- Yaslıkaya, Refik, **Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 22/09/2008
- Yörükoğlu, Fuat, **Mahalli İdarelerin Dayandığı Değerler**, Yerel Siyaset Dergisi, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=412>, i.t. 14/04/2009
- _____ **“Yetki Genişliği”**, <http://www.kamuyonetimi.org/nedir/index.php>, i.t. 20/02/2009