



MAHALLİ İDARE YASA TASARILARI ÜZERİNE

1. Giriş.....	2
2. Genel Değerlendirme.....	3
3. Belediye Kanun Tasarısı.....	16
4. Büyükşehir Kanun Tasarısı Değerlendirmesi.....	43
5. İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı Değerlendirmesi.....	49

GİRİŞ

Kamu Yönetimi Temel Kanun (KYTK) Tasarısı kamuoyunda geniş yankılar yaratarak yasalaşma aşamasına gelmiş bulunmaktadır. Bu Tasarı, Türkiye’de uzun zamandır tartışılan kamu yönetimi reformunun genel çerçevesini çizmektedir. Tasarının büyük çapta tartışma yaratmasının nedenlerden birisi, öngörülen reformun içeriğinin bilinmezliğinden kaynaklanmaktaydı.

Başbakanlık benzeri belirsizliğin oluşmasını önlemek amacıyla yerel yönetimlere ilişkin değişiklikleri içeren yasa tasarısının metnini açıklamış bulunmaktadır. Ancak, yasa tasarısının web sayfasında yayımlanması yeterli değildir. Bu konuda üniversiteler, belediye birlikleri, sendikalar, iş dünyası ile ortak toplantılar yaparak tasarı ortaya çıkacak görüşler ışığında da geliştirilebilir, en azından bir kısım ilgilinin katkıları sağlanmış olabilirdi. Aslında bu konuda yerel yönetimlerin paydaşları olacak kesimler kendiliğinden harekete geçip, görüş oluşturup tasarı konusunda kamuoyuna ve ilgililere seslerini duyurabilir. Yerel seçimlere gidildiği şu günlerde yeni yerel yönetim düzeni de kamuoyu tarafından tam anlaşılmadan Hükümet tarafından TBMM’ne sunulmuştur. Biz sivil toplumun kendi inisiyatifi ile hükümetten bir çağrı gelmeden görüşlerimizi bildirmeyi sivil toplumun görevleri arasında sayarak bu raporu hazırlamış bulunuyoruz. Bu rapor, yerel yönetimlere ilişkin bu tasarıları ön yargıdan uzak, geçmiş deneyimlerin ışığında mevcut sistemi ne ölçüde değiştirdiğini araştırarak kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla hazırlanmıştır.

GENEL DEĞERLENDİRME

KYTK Tasarısı ile öngörülen yeni kamu yönetimi düzeninin bir bölümünü oluşturan Belediye, Büyükşehir ve İl Özel İdaresi Kanun Tasarıları “Mahalli İdareler Kanun Tasarıları” başlığı altında tek bir metin içinde kamuoyunun bilgisine sunulmuştur. Bu tasarıların tek bir metin içinde yayınlanması yararlı olmuştur. Böylece yerel yönetim düzeniyle ilgili olarak bir bütün içinde konuyu anlamak kolaylaşmıştır.

Tasarıda yer alan Belediye, Büyükşehir ve İl Özel İdaresine ilişkin ayrı ayrı değerlendirmelere girmeden önce KYTK Tasarısı ile Mahalli İdareler Kanun (MİK) Tasarıları arasındaki ilişki ve uyuma bakmakta yarar var.

Yeni Bir Strateji İhtiyacı

Hükümet kamu yönetiminde reform yapma gibi iddia ile işe başlamış olmakla birlikte kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve yerinden yönetim konusunda kapsamlı bir stratejiye sahip gözükmemektedir. Başbakanlıkta bu işlerle ilgili bir komisyon görev yaparken başa bakanlıklar da kendi alanlarında kamu yönetimi için benimsenen Temel Yasa anlayışına uymayan biçimde kanunlar hazırlamakta ve bunları TBMM’ye sunmaktadır. Hatta bunlardan bir kısmı da yasalaşmış bulunmaktadır. Örneğin, Turizm Teşvik Yasası bu girişimlerden bir tanesidir. Başbakanlık ile bakanlıklar ve kamu kurumları arasında bir dağınıklık yaşanmaktadır.

Kamu yönetimi reformu yapmadan önce hükümetin bir strateji belgesi hazırlayıp bunu ilan etmesi daha doğru olurdu. Bu yapılmadığı için bakanlıklar ve merkezi bürokrasi merkeziyetçi anlayıştan bir türlü vazgeçememektedir. Son bir yıl içerisinde çıkan kanunlara bir göz atmak bile bu merkeziyetçi yaklaşımın devam ettiğini göstermektedir.

2003 yılı içinde yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinde kısıtlama yapan kanun ve kararnamelerden örnekler:

1. 10.7.2003 tarihli ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu
Kanun özellikle belediyelerin sahip olukları şehiriçi taşıma yetkisini kaldırmakta ve Ulaştırma Bakanlığının iznine tabi kılmaktadır.
2. 22.7.2003 tarihli ve 4950 sayılı Su Ürünleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
Kanun yerel yönetimlerde olması gereken izin yetkisini Tarım Bakanlığına vermiştir.
3. 1.7.2003 tarih ve 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu
Avcılıkla ilgili bütün işlemleri yapma yetkisini merkeze almıştır.
4. 24.7.2003 tarihli ve 4957 sayılı Turizmi Teşvik Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
Kanunla daha önce yerel yönetimlerin varolan yetkilerine olan müdahale ağırlaştırılmaktadır. Özellikle belediyelerin bu yasa kapsamı ile imar planı yapma yetkileri ortadan kaldırılmaktadır.

5. 3.7.2003 tarihli ve 4916 sayılı Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
Özel İdarelerde olması gereken taş, kum ve çakıl ocaklarının kiralanması Maliye Bakanlığına devredilmektedir.
6. 1.5.2003 tarihli ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
Egzoz emisyon ölçme işini Çevre Bakanlığına almaktadır. Ayrıca çevre düzeni planları yapma yetkisi de Bakanlığa verilmiş ancak yönetmelik yapma yetkisi de Bakanlığa verildiğinden yeni tasarılarla yerel yönetimlere verilmesi düşünülen yetkilerle çatışma doğmaktadır.
7. 2003/5881 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı
Kararla daha önce özel idareler tarafından verilen ruhsatlar Enerji Bakanlığınca verilecektir.

Böyle bir strateji çizilmediği için Anayasa ile kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını hedefleyen KYTK ve MİK tasarıları arasında çelişkiler vardır. Bunların nasıl giderileceği bilinmediği için çekingen bir yaklaşım ortaya çıkmaktadır. Anayasamızın köklü bir değişime ihtiyacı herkes tarafından kabul edilmektedir. Anayasada değişiklik yaparken yerel yönetimlerin özerkliklerini zedeleyen hükümler de değiştirilmelidir. Bu amaçla Anayasanın yerel yönetimlere ilişkin 127 maddesinin yeniden yazılmasında yarar vardır.

Yine de Yeni Bir Yaklaşım

KYTK Tasarısı kamu yönetimi sisteminde köklü bir değişimi öngörmektedir. KYTK Tasarısı yalnızca yönetsel yapıyı değil, aynı zamanda demokratik bir yaklaşımla kamu bürokrasisinde yerleşik değerleri de dönüştürmeyi hedeflemektedir. Mevcut kamu yönetiminde etkinliğin artırılmasını bürokratik emir komuta ilişkilerine ve dolayısıyla merkeziyetçi mekanizmalara bağlı olarak sağlama temeline oturtulmuştur. KYTK Tasarısı bunun tam tersi bir anlayışla, kamu yönetiminin etkinliğini demokratik anlayışa ve mekanizmalara emanet etmektedir.

KYTK Tasarısının yenilikçi yönü bu demokratik yapıda yatmaktadır. Bu demokratik yapılanma ister istemez mevcut bürokratik kültürün ve değerlerin de değişimine yol açacaktır. Bunun sonucu toplumda uzlaşma kültürünün gelişmesi için uygun ortam sağlanabilir, kamu yönetiminin etkinlik ve uygulamalarında meşruiyetin tek kaynağını yasallık olarak gören anlayış yerine kişileri ve halkı da hesaba katan ve onunla birlikte karar alıp uygulayan bir yönetim anlayışı gelişip yerleşebilir.

KYTK Tasarısı merkezi idare ile yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendi aralarındaki ilişkileri hiyerarşik ve otoriter emir komuta zinciri içinde düzenlemek yerine idarenin bütünlüğünün uzlaşma ve uyuşmaya bırakmış görünmektedir.

Mahalli İdareler Kanun Tasarılarına gelince, KYTK Tasarısındaki anlayışın yerel yönetim tasarılarına yeterince yansımadağını görüyoruz. MİK Tasarısı yerel yönetimleri güçlendirmekte, ancak yukarıda sözü edilen yeni anlayışı görmezden gelmektedir. MİK

Tasarısı, muhtemelen KYTK Tasarısından haberi olmayan ya da iyi yönetim ilkelerini anlamak istemeyen mevcut belediye başkanları, özellikle büyükşehir belediye başkanları lobisinden etkilenmiş gözükmektedir. Örneğin belediye başkanlarının büyükşehirdeki konumu aynen muhafaza edilmekte, belediyelerde ise başkan mevcut sistemden daha geri bir adım atılarak güçlendirilmektedir.

Bu görüşlerin ışığında Mahalli İdareler Kanun Tasarıları incelenmiş ve iyi yönetim ilkeleriyle uyuşmayan konularla, uygulamada doğabilecek aksaklıkları işaret eden noktalar aşağıda açıklanmıştır. Bu açıklamalarda MİK Tasarılarıyla getirilen düzenlemelerin bir kısmı mevcut Anayasa göz önüne alınarak değerlendirilmiştir.

Kapasite Yaratma İhtiyacı

KYTK Tasarısı ile yerel yönetimlere ilişkin yasa tasarılarının getirmeyi amaçladığı düzen, başta İl Özel İdareleri olmak üzere, belediye ve büyükşehir yöneticileri (seçilmiş ve atanmış) için yeni bir bürokratik kültür ve etik değerler sistemi anlamına gelmektedir. Türkiye’de yerleşik yönetim becerisinin bu yeni anlayışa göre geliştirilmesi ve değiştirilmesi gerektiği açık bir gerçektir.

Yerel yönetimlerin karşılaşacağı güçlükler yanında merkezi idare bürokrasisinin de, başta vali olmak üzere iyi yönetim ilkeleri ve demokratik katılım mekanizmaları konusunda yeni bilgi ve beceriye ihtiyacı vardır. Alışılmış merkeziyetçi anlayışı bir yana bırakarak uzlaşma ve işbirliği içerisinde sorun çözme yeteneğinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetim yasa tasarılarında öngörülen demokratik yapı siyasi partilerden meslek odalarına ve üniversitelere, hemşehriden mahalle muhtarına, sendikalardan semt derneklerine, tüm sivil topluma yeni olanaklar ve sorumluluklar getirmektedir. Sivil toplumun da kendisini bu yeni duruma hazırlaması gerekmektedir.

İçinde bulunduğumuz yerel seçim kampanyası sırasında yerel yönetim seçimlerine katılan partilerle adayların kullandıkları tanıtım malzemeleri ve programları da bu yeni kapasite oluşturma gereğini açıkça göstermektedir. Siyasi parti (iktidar partisi dahil) ve adayların KYTK ile MİK tasarıları konusunda yeterli bilgiye sahip olmadıkları görülmektedir.

KYTK Tasarısının toplumun tüm kesimlerinin katılımını sağlamadan hazırlanmış olması durumu daha da güçleştirmektedir. Bir de buna ek olarak, MİK tasarılarının meclis gündemine getirilmiş olması kamu yönetimi reformundan beklenen sonuçları tehlikeye sokabilir.

Bu nedenlerle merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sivil toplumun tamamını kapsayacak bir eğitim ihtiyacı öncelikli sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Tüm kesimlerin bilgilenmesi ve yeni sistemin içselleştirilmesi için Türkiye’nin her tarafında bir eğitim seferberliği yürütmek gerekmektedir. Yeni anlayışın benimsenmesini sağlayacak olan eğitimin uygulama süresine göz önüne alarak bu tasarıların yürürlüğe girme tarihini bir yıl sonraya bırakmakta büyük yararlar vardır.

Belediye Büyüklükleri

Bilindiği gibi belediye kurmanın ilk koşulu nüfus büyüklüğüdür. 1580 sayılı kanuna göre nüfusu 2000'in üzerinde olan her yerleşim yeri belediye kurabilmektedir. Bugüne kadar süren uygulama, yasada mali yeterlilik gibi koşullar da olmasına rağmen yalnızca nüfus kriterinin esas alındığını göstermektedir. Bu nedenle nüfusu 2000 olmayan yerleşim yerleri bile çeşitli yöntemlerle nüfuslarını genel nüfus sayımı sırasında artırarak belediye kurmayı başarmışlardır.

Belediyelerimizin % 11 inin nüfusu fiilen 2000'nin altındadır. Bunun yanında belediyelerimizin % 62 sinin nüfusu 5000'nin altındadır. MİK tasarıları belediye kurmada nüfus eşliğini 5000' yükseltmektedir. Bu durumda nüfusu 5000'nin altında olan belediyelerin kaldırılması gerekmektedir.

Belediyelerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi önemli bir sosyal ve siyasal sorun olarak karşımıza çıkacaktır. Belki bu kadar geniş bir alanın ve nüfusun tekrar belediyesizleştirilmesinin sorunları ancak etkin bir il yönetiminin kurulmasıyla çözümlenebileceği varsayımına dayanmaktadır. Bu uygulamanın radikal bir şekilde başlamasının tepkiyle karşılanacağı açıktır. Nitekim, Hükümet yakın zamanda nüfusu 2000'nin altında olan belediyelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi amacıyla bir yasa tasarısını TBMM'den geçirme iradesini göstermiş, ancak bu kanun sayın Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir.

MİK Tasarıları yasaladıktan sonra nüfusu 5000'nin altındaki belediyelerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi konusunda bir siyasal uzlaşmaya gidilmesi ve yeni il yönetiminin gerçekleştirilmesinin beklenmesi Türkiye için çok yararlı olacaktır. Nüfusu 2000-5000 arasındaki belediyeler için belediye tüzel kişiliği kaldırılırken bir geçiş dönemi stratejisi uygulanabilir. Bu belediyelerin kamu gelirinden aldıkları pay belli bir süre için köy tüzel kişiliklerine ödenmeye devam edebilir. Hatta bu nüfus aralığındaki yerleşim yerlerinin gelir paylaşımından bazı kriterlere göre yararlanmaları sağlanabilir. Böylece bu yerleşim yerlerindeki insanların belediyeden bekledikleri hizmetler, Köy Kanunu çerçevesi içinde fazla bürokratik ayrıntıya girmeden kestirme yollardan daha etkin biçimde de yerine getirilebilir. Ancak kırsal alanlardaki yapılaşmanın denetimi için de bir çözüm yolu bulunmalıdır.

Karar Organları

Meclis

Meclislere üniversite, muhtar ve sivil toplum örgütü temsilcilerinin katılması olumlu bir yaklaşımdır. Bu katılımın biçim ve yönteminin meclislerin ayrı ayrı alacakları kararlarla oluşturulması yerine, İçişleri Bakanlığının çıkaracağı bir yönetmeliğe bağlanması daha uygun olacaktır.

Meclis toplantılarının mutlak toplantı salonları dışında yapılması açıklık ve katılım ilkeleri açısından sakıncalıdır. Lüks otellerin salonlarında yapılacak toplantılar kamu alanı sayılmayacağı için katılım kolaylıkla engellenebilir. Buna gerek yoktur ve yanlış bir uygulamadır.

Yerel yönetimlerin görevleri itibarıyla gizli toplantı yapmalarına ihtiyaç yoktur. Bu da demokratik ilkelerin kullanılmasını engelleyen bir tutum yaratabilir. Belediyeler gizli değil kapalı toplantılar yapabilir. Ancak bu kapalı toplantılarda alınan her türlü kararın da normal toplantılar gibi açıklanması gerekir.

Meclis kararlarının duyurulması ve açıklanması mutlak yöntemlere bırakılamaz. Bu durumun sakıncaları özellikle imar planı değişiklikleri konusunda günümüzde de yaşanmaktadır. Meclis kararları, eski yöntemlerin yanısıra, elektronik iletişim araçları ile duyurulabilir. Ayrıca İl Özel İdareleri il ölçeğinde, Resmi Gazete benzeri bir haber bülteni çıkarmakla yükümlü kılınarak o il içindeki tüm yerel yönetim kararlarının burada yayımlanması sağlanabilir.

Meclislerin kendi kendine yönetmeleri yerine, mevcut sistemdeki gibi belediye başkanları tarafından yönetilmesi ilkesinin korunması, hesap verme ve demokratiklik ilkelerine uygun değildir. Özellikle büyükşehirlerde nüfusu 30 binin üstündeki belediyelerde Meclislerin kendi kendilerini yönetebileceklerine inanmak gerekir. Bireyi öne çıkararak KYTK karşısında, meclisi korunmaya muhtaç kabul etmek demokratik anlayışa ters düşmektedir. Bu nedenle meclislerin kendi başkanlarını seçme yöntemi benimsenmelidir.

Kamu yönetimi reformu içinde yerel yönetimlerin hukuki yapılarının bütünüyle yeniden düzenlendiği bu aşamada Türkiye’de oturan ancak Türk vatandaşı olmayan yabancılara da AB ülkelerinde olduğu gibi seçme seçilme hakkı verilmesi yararlı olur.

Encümen

Belediye encümeni Anayasamıza, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarına göre belediyelerin karar organıdır. Encümen karar organı olarak sayılınca üyelerinin seçilmişlerden oluşması gerekmektedir. Bu konuda Anayasa Mahkemesinin kararından sonra İl Özel İdarelerine ilişkin düzenleme yapılarak encümenin meclis üyeleri arasından seçimle oluşturulması sağlanmıştır. Belediyelerde, İl Özel İdarelerinde de benzer bir düzenleme yapılması beklenirken MİK Tasarılarında bugünkünden bile geriye adım atılması anlaşılabilir bir tutumdur. MİK Tasarısı ile belediye encümenlerinde seçilmiş üye sayısı azaltılmaktadır. Bu da KYTK Tasarısındaki ilkelerden bir sapmayı göstermektedir.

Belediye encümenlerinin oluşumunda büyükşehirle diğer belediyeler arasında fark yaratılmıştır. Belediyelerde belediye encümeninde göstermelik de olsa meclisin iki temsilcisinin bulunması öngörülmüştür. Büyükşehirlerde ise büyükşehir organları arasında encümen sayılmayarak, encümen organ olmaktan çıkarılmaktadır.

Belediye encümeninde kamu görevlilerinin bulunması yararlı görülüyorsa, Anayasa değişikliği sırasında bu konu göz önüne alınabilir. Böyle bir değişiklik de seçilmişlerle belediye çalışanlarının sayılarının yarı yarıya olması ilkesi gözetilmelidir.

Başkan

Belediye başkanının konumu, daha da güçlendirilerek aynen korunmaktadır. 1961 Anayasası ile sistemimize adeta ithal edilerek eklenen başkanlık sistemi mevcut yetki,

görev ve sorumlulukları ile KYTK Tasarısını “iyi yönetim” ve “demokratiklik” ilkelerine ters düşmektedir.

Başkanlık sistemlerinde güçlü bir icra organı yaratılırken onu denetleyecek ve dengeleyecek önlemler de alınmıştır. Türkiye’de bu mekanizmalar düşünülmeden belediyelerde başkanlık sistemine geçilmesi, yerel derebeyler yaratılmasına neden olmuştur. Özellikle imar ve planlama yetkilerinin bütünüyle belediyelere devredilmesinden sonra, **Türkiye’de kentlerde yaşanan kaosta tek yetkili konumuna getirilen başkanlık sistemi başlıca sorumlulardan birisidir.**

Belediye başkanlarının icraatlarını denetleyecek ve dengeleyecek bir yapılanmaya gitmeden bu tasarıların yasalaşmasının bedeli çok yüksek olacaktır. Başkanın hem icranın hem de meclisin başkanı olması, üstelik meclis kararlarına karşı veto yetkisi ile donatılmasına demokratik belediyelerde değil, olsa olsa **meşruti belediyelerde** rastlanabilir. Bu konuda ödenecek en önemli bedel imar ve planlama konusunda olacaktır. 1999 depreminin hatırlanması olası bedellerin büyüklüğünün ne olabileceğini göstermeye yeter.

Belediye başkanlarının tek dereceli seçim yerine iki dereceli seçimle başa gelmesi yararlı olacaktır. Çok partili bir siyasal hayatta belediye başkanları ortalama % 23-25 oyla seçilmektedirler. Bu temsil açısından sakıncalıdır. Dolayısıyla belediye başkanlarının iki dereceli bir seçimle seçilmesi temsil konusunda ortaya çıkan meşruiyet sorununu ortadan kaldıracaktır.

Katılma ve Yerinden Yönetim

Kamu yönetiminde “**etkinlik**”, geniş ölçüde “**yerinden yönetim**” ile “**katılma**” ilkelerine dayandırılmaktadır. Bu yaklaşım, dünyanın pek çok yerinde denenmiş ve olumlu sonuçlar vermiştir. Türkiye’de de aynı yönde sonuçlar vermesi beklenir. Ancak Türkiye’nin sosyoekonomik yapısının bazı nitelikleri bu konuda bazı tereddüt ve endişelerin doğmasına yol açabilir.

Yerinden yönetim ve katılım mekanizmalarıyla güçlendirilmiş bir yerel yönetim kaynak dağılımının adile yakın olduğu ve demokratik yaşamın mevcut olduğu yerlerde demokrasiyi güçlendirebilir. Buna karşılık bölgesel dengesizliklerin bulunduğu, sivil toplumun güçsüz ve anti demokratik ilişkilerin yaygın olduğu yerlerde ise tam tersine demokrasiyi zayıflatarak mevcut antidemokratik yapıların güçlenmesine yol açar. Başka bir deyimle Batı Anadolu’da ve Türkiye’nin gelişmiş diğer bölgelerinde bu yaklaşımın yararlı olması beklenebilir. Ancak özellikle feodal ilişkilerin halen sürmekte olduğu bölgelerde güçlendirilmiş yerel yönetimlerin bir baskı aracına dönüşüp demokratikleşmeyi zayıflatma tehlikesi vardır. Bu bölgelerde sivil toplumun gelişmemiş olması da katılımı göstermelik hale dönüştürerek mevcut siyasal güç yapısını daha da pekiştirebilir.

Bu durumun giderilmesi için, STKların katılımının sağlanmasını ve konularının güçlendirilmesini garanti altına alacak düzenleyici hükümler getirilmesi gerekmektedir. Burada atılacak en önemli adım, yerel yönetim seçim çevrelerinde oturan kamu görevlilerine seçilme hakkı tanınması olacaktır.

Borçlanma

Mahalli İdareler Kanun Tasarılarının borçlanmaya ilişkin hükümlerini dış borçlanma ve iç borçlanma açısından ele almak mümkündür.

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

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

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

İç Borçlanma Yönünden; Mahalli İdareler Kanun tasarılarında belli kısıtlar ile bu kuruluşların iç borçlanmaya gitmesi hükümleri getirilmiştir. Tasarıdaki madde hükümleri **iç borçlanma sınırını ilk halinde 2/3 çoğunluk kararından Meclise sevk edilen son halinde salt çoğunluğa çevirerek** bu konuda bir gevşeme getirmiştir. Öte yandan iç ve dış borçlanma yapamama sınırında öngörülen % 25 lik oran da Meclise sevk edilen halinde **iki katı** olarak değiştirilerek borçlanma sınırı genişletilmiştir. Buna karşılık 4749 sayılı kanun Hazine iç borçlanmasını ve yukarıda saydığımız nedenlerle mahalli idareler dahil diğer kuruluşların dış borçlanmasını düzenlerken Hazine dışı kuruluşların iç borçlanmasını ayrıca düzenlememiş ancak 8. maddesinde “Hazine kamu ve/veya özel kurum ve kuruluşlarının yurt içi piyasalardan yapacağı borçlanmalara garanti veya kefalet veremez” diyerek iç borçlanmayı dış borçlanmanın aksine hazine garantisi dışında tutmuştur.

Büyükşehir belediyeleri dahil belediyelerin toplam gelirleri 2003 sonu itibarıyla yaklaşık olarak 10,5 katrilyon liradır. İl Özel İdarelerinin gelirleri de dahil edildiğinde bu tutar 12 katrilyon liraya ulaşmaktadır. 2004 yılında bu tutarı mahalli idarelerin gelirleri için uygulanan

deflatör artı büyüme oranı kadar artırıldığında yaklaşık 14 katrilyon liraya çıkmaktadır. Getirilen düzenlemenin mali etkisini bu çerçevede ele alırsak;

- Kaba bir hesaplamayla Belediye Meclisi (il özel idarelerinde İl Genel Meclisi) üst sınır 1,4 katrilyon olmak üzere bu tutara kadar iç borçlanma yapılması konusunda yetkili kılınmaktadır (GSMH'ya oran olarak bu tutar yüzde 0,3'dür).
- Eğer mahalli idareler İçişleri Bakanlığı'nın da onayı ile bu tutarı yüzde 25'e çıkartırlarsa iç borçlanma tutarı 3,5 katrilyona (GSMH'ya oran olarak 0,8), yüzde 50'ye çıkartırlarsa 7 katrilyon (GSMH'ya oran olarak yüzde 1,7) düzeyine kadar çıkmaktadır. Bunun anlamı belediyeler ve il özel idarelerinin potansiyel olarak en fazla GSMH'nın yüzde 1,5-1,8'ii düzeyinde bir iç borç yaratma kapasitelerinin olmasıdır. Büyükşehir belediyelerine bağlı olan su kanalizasyon idareleri ile doğal gaz ve toplu taşıma idareleri de mahalli idareler toplamına eklendiğinde bu oran yüzde 2'ye ulaşmaktadır (diğer şirketler hariç).
- Toplam iç ve dış borçlanma limiti açısından baktığımızda; 2004 yılında yaklaşık olarak borçlanma sınırı 28 katrilyon (14*2=) olmakta bu da yaklaşık 18,7 milyar dolara karşılık gelmektedir. Mevcut durumda, mahalli idarelerin dış borç ana para faiz ödemelerinin 2004 yılı için yaklaşık 500 milyon dolar olduğu dikkate alındığında yaratılan 18.7 milyar dolarlık borçlanma imkanının ne kadar yüksek ve riskli olduğu daha iyi anlaşılacaktır.

Belediyelere aktarılacak yeni hizmetler için kaynak arayışında daha sıkı kurallara tabi olan dış borç alternatifinden önce iç piyasadan bankacılık sistemi kanalı ile borç arayışına girilmesi bugünkü noktada daha olası gözükmemektedir. Bununla birlikte, belediyelerin hali hazırda dış borçlardan kaynaklı yükümlülükleri yukarıda açıkladığımız gibi yerine getirmediği bir ortamda çok özel koşullar olmadığı müddetçe özel finans kurumlarının mahalli idarelere kaynak aktarması pek mümkün görülmemektedir. Özel bankaların kamu kurumu dahi olsa maddi imkanları yeterli görülmeyebilecek belediyelere kredi açmaması durumunda, mahalli idarelerin **kamu bankaları aracılığı ile fonlanmasına** yönelik bir talep ve eğilim doğma riski bulunmaktadır. Özellikle seçim dönemlerinde kamu bankalarına bu yönelik baskıların gelmesi beklenmelidir. Bankacılık sisteminin kendi sorunlarından kaynaklı nedenlerle özel bankalar bile seçim dönemlerinde bu tür mali ilişkilere yönelik taleple de karşılaşabilecektir.

Ayrıca yasa tasarısının ilk hali mahalli idarelerin hangi iç borçlanma enstrümanlarını (tahvil ihracı, bankacılık kesimi) kullanarak fon arayacakları konusunda açık hükümler içermemekte idi. **Ancak Tasarıya sonradan eklenen bir değişiklikle** tahvil ihracı iç ve dış borçlanmadan ayrı bir madde bendi olarak konmuştur. Bunun da hem iç hem de dış borçlanmayı bir arada kapsayıp kapsamadığı açık olmamakla beraber sınırlamalar bakımından aynı kurallara tabi olması hem iç hem de dış piyasalardan tahvil ihracı yolu ile borçlanılmasının olanaklı kılındığı şeklinde yorumlanabilir. Bu nedenle mahalli idarelerin iç borçlanması ile ilgili hükümlerin sonradan gevşetilen bazı sınırlar getirilmiş olmasına rağmen tam olarak piyasalara etkisi , zamanlaması gibi hususların değerlendirilmesi açısından açık hükümler taşımadığı düşünülmektedir. Dolayısı ile bu madde hükümlerinin bu tür yorumlara ihtiyaç bırakmadan açık bir biçimde yazılması gerekmektedir.

Diğer taraftan Merkezi hükümet adına Hazine borçlanmasının da yoğun olduğu gerçeği karşısında mahalli idarelerin (ve özellikle büyükşehir belediyelerinin) ağırlıklı olarak tahvil ihracı suretiyle iç piyasaya girmelerinin uyumsuzluk yaratacağı gözardı edilmemelidir. Bu nedenle Belediyeler Kanun Tasarısının 67. maddesindeki İçişleri bakanlığından izin alınması sürecine **Hazine Müsteşarlığının da uygun görüşünün alınması** şeklinde bir ekleme

yapılmasının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir. Benzer yönde bir değişikliğin de İl Özel İdareleri kanun tasarısının 51. maddesinde de yapılması gerekmektedir.

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

Belediyelerle ilgili tasarının 67/d bendinde İller Bankasının yatırım ve nakit kredi verebileceği konusunda bir hüküm bulunmaktadır. Bu çerçevede, İller bankasından kullanılacak yatırım ve nakit kredilerinin öngörülen iç borçlanma sınırları içinde olup olmadığı konusu madde içinde açıkça yer almalıdır. Ayrıca, İller Bankasından nakit kredisi kullanılmasıyla ilgili olarak bu tasarıda veya İller bankasının yeniden yapılandırılması çerçevesinde çıkacak olan tasarıda sınırlayıcı nitelikli düzenlemelerin yer alması gerektiği düşünülmektedir. Bu nitelikli sınırlayıcı hükümler İller Bankasının daha objektif çalışmasını da sağlayacaktır.

Bu konuya ilişkin olarak son bir nokta da belediye ve il özel idarelerine bağlı ama ayrı tüzel kişiliği olan şirketlerin ve idarelerin iç borçlanmayla ilgili sınırlamaya tabi olup olmayacağı konusudur. Benzer düzenlemeler söz konusu şirket ve idareler içinde olmalıdır. Aksi durumda, başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere özellikle belediyeler bu sınırlama dışına çıkmak için çeşitli mali numaralar (fiscal tricks) geliştirebileceklerdir.

Mahsup Sistemi: Belediyeler Kanunu 71. maddesi ile İl Özel İdareleri Kanunu ise 54. maddesinde Belediye borçları ile alacakları arasında mahsup sisteminin çalıştırılmasını düzenlemektedir. Bu tür mahsup işlemlerinin kuruluşların birbirlerine olan borçlarını ödememe alışkanlığı yarattığı geçmiş tecrübelerden bilinmektedir. Ayrıca belediyelerin özellikle dış borçlarından kaynaklanan Hazine alacaklarının bu türde mahsup işlemine tabi tutulmasının bu disiplinsizliğe daha da katkıda bulunacağı da açıktır. Bu nedenle en azından belediyelerden Hazinenin dış borçlardan kaynaklanan alacaklarının (4749'a tabi) mahsubu uygulamasına imkan vermemek üzere madde metninin buna göre yeniden yazılmasında yarar olacaktır.

Belediye / İl Özel İdaresi ve Kıyas Yolu ile Büyükşehir Mallarının Haczedilemezliği: Yasa tasarılarında belediyenin kamu hizmetine fiilen tahsis ettiği malların haczedilemezliğine ilişkin hükümler yer almaktadır. (BK md 15 son ve İÖİK md 7 son) . Buna karşılık 4749 sayılı yasa Hazinenin alacaklarını tahsilde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki kanunun dolayısı ile haciz müessesesinin geçerli olmasını kabul etmiş; ayrıca, 16. maddesinde de bu kanun kapsamındaki hususlara ilişkin her türlü değişikliğin ancak 4749 da değişiklik yapılarak mümkün olacağına , bu kanun hükümlerine aykırı olarak da başka kanunlara hüküm konamayacağına dair düzenlemeler yapmıştır. Bu durum karşısında Mahalli İdareler Kanun tasarılarındaki haczedilemezlik hükümlerinin 4749 ile çelişki yarattığı açıktır. Esasen Hazineye borçlarını nasıl olsa mallarının haczedilmeyeceği düşüncesi ile ödemeyerek gereksiz harcamada bulunan bir çok belediye örneği ile geçmişte karşılaştığı için bu tecrübelerden hareketle 4749 ile getirilen bu hükümlerin yeni tasarılarla sulandırılmaya

çalışılmasının önüne geçilmeli ve tasarıların bu maddelerinde Hazinenin mahalli idarelerin borçlarından dolayı alacaklı olduğu haller için haczedilemezlik durumu kaldırılmalıdır.

Bu konuda son olarak söylenecek bir husus da MİK Tasarılarının Bütçe ile ilgili hükümlerde belediye borçlarının ödenmesine öncelik verileceğine dair eklemeler yapılmasıdır.

Denetim

KYTK Tasarısının en çok eleştirilen yönlerinden bir tanesi tasarının denetim konusundaki çekingeng tutumudur. Tasarıda, yerinden yönetim ve demokratikleşme ile denetimin merkezi olmaktan çıkarılması hedeflenmektedir. Ancak bu yaklaşımda mali kaynakların paylaşımı sorunu göz ardı edilmiş bulunmaktadır. Yerel yönetimler kendi öz kaynaklarına kavuşmadıkça ve merkezden yapılan mali transferlerle beslendikçe merkezi yönetimden vazgeçilmesi düşünülemez.

MİK Tasarılarında bu yanlış tutumdan bir parça dönülmüş bulunmaktadır. Belediyeler ile İl Özel İdarelerinde mali işler dışındaki alanlarda; idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilere, merkezi idare tarafından belirlenen standart ilke ve politikalara uygunluk açısından İçişleri Bakanlığı'nın denetim yapması kabul edilmektedir. Bu doğru bir yaklaşımdır ancak yeterli değildir. Sağlık başta olmak üzere, imar ve planlama gibi yerel yönetimlere devredilen görev alanlarında standart ilke ve politikaları kimin nasıl denetleyeceği belli değildir. İçişleri Bakanlığı'nın kendi uzmanlık alanı dışındaki konularda teknik denetim yapması nasıl sağlanacaktır?

Denetimle ilişkin olarak ayrıntılı görüşler ilgili kanun maddelerinde ayrıca anlatılmıştır.

Valinin Konumu

KYTK Tasarısı kapsamlı bir yerelleşmeyi öngörmektedir. Bu yeni hizmet bölüşümü karşısında il ölçeğinde merkezi idare ile yerel yönetimler; İl Özel İdareleri ile belediyeler ve köyler arasında eşgüdüm ihtiyacı bugünkünden daha büyük ölçekte karşımıza çıkacaktır.

Planlı kalkınma dönemine geçilmesinden bu yana bu gereksinmeyi karşılamak üzere illerde valinin başkanlığında bir Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurul, yatırımlar ve hizmetlerin daha etkin biçimde ve eşgüdümlü olarak yürütülmesi amacıyla oluşturulmuştur. Ancak, uygulamada bu kurulun kendisinden beklenen yararı sağlayamadığı görülmüştür.

Yatırım ve hizmetlerin büyük ölçüde merkezi idare tarafından sağlandığı mevcut sistem içinde bile koordinasyon sağlanamazken Kamu Yönetimi Reformundan sonra eşgüdümün nasıl sağlanacağı belirtilmemektedir. Üstelik İl Özel İdaresi'nde valinin konumu zayıflatılmış bulunmaktadır. Ayrıca Anayasamıza göre yerel yönetimler arasında bir hiyerarşik yapılanma sözkonusu olmadığına göre yerel yönetimler güçlendirildikten sonra il içinde bütünlük ve eşgüdüm çözümü daha zor bir sorun haline gelmektedir. Burada hatırlatılması gereken başka bir konu da, Bölgesel Kalkınma Ajansı gibi bölgesel yeni yapılanmalarla iş birliğine olanak sağlayacak esnekliğin ön görülmesidir.

Bu durum karşısında yapılması gereken valiyi yerel yönetim içindeki icracı konumdan çıkarmak ve valilik kurumunun etkinliğini ve saygınlığını tartışmalı olmaktan kurtarmaktır.

Merkezi idare tarafından atanan valinin İl Özel İdaresi içinde seçimle gelmiş olan meclise hesap verir duruma gelmesi uygun değildir. Vali, bir yandan yerel yönetimlerin merkezi idare ile uyumlu çalışmasını sağlayacak gözetim ve denetim yetkileri ile donatılırken öte yandan da il içinde çeşitli kamu kurumları arasında eşgüdümü sağlayacak biçimde güçlendirilmelidir. Bu amaçla stratejik planın ulusal ve yıllık kalkınma planlamasına uygunluk açısından vali tarafından onaylanması koşulu getirilmelidir. Ayrıca stratejik planda yer alan öncelikli konular için bir özendirme önlemi olarak valilik emrinde bir ödenek verilmelidir. Bunun yanında, kalkınma planı, yıllık plan ve buna bağlı olarak stratejik planın uygulanması için merkezi idare tarafından yerel yönetimlere yapılacak transferlerde valinin oluru alınabilir.

Mali Kaynakların Paylaşımı

KYTK Tasarısı ve MİK Tasarılarının en zayıf noktası, kaynak paylaşımını sağlayacak mekanizmaları yaratmamış olmasıdır. Kaynak paylaşımı ve yerel yönetimlerin öz kaynaklara sahip olmasının sağlanması yalnızca kaynakların etkin kullanımı açısından değil, bu reformcu yeni düzenin temel dayanaklarından biri olan bilinçli, hesap soran ve hizmet bedelini ödemeye hazır birey ve sivil toplum yaratılması açısından da önemlidir.

Hizmetlerin devrinden sonra ilgili Bakanlık bütçelerinde bu hizmetlere ilişkin ödeneklerin yerel yönetimlere transferine dayalı bir kaynak paylaşımı, yerel yönetimlerin hem yönetsel hem de demokratik kurum olarak gelişmelerini engelleyecektir. Yerel yöneticiler hizmetlerin yetersizliği durumunda **“Ankara ödenek vermiyor!”** mazeretinin arkasına sığınacaklar ve yerel kaynaklara dayalı gelişme tamamen ortadan kalkacak, yerel yönetimler merkeze daha bağımlı hale gelecektir.

KYTK Tasarısı ve MİK Tasarıları ile birlikte mali paylaşım ve mahalli idareler gelir kanunu tasarılarının hazırlanmaması bir eksikliktir. Bu tasarılarından sonra hemen bu tasarıları da hazırlamak gereklidir. Mahalli İdarelerin öz gelirlerini yaratabilmeleri için Anayasa’da değişiklik yaparak bu yönetimlere vergi koyma hakkı verilmelidir. Ancak, Anayasa değişikliği yapılmadan da bazı önlemler alınabilir. Bu amaçla asgari ve azami hadleri Bakanlar Kurulunca belirlenecek limitler içinde kalmak üzere yerel yönetimlere mevcut vergilere katkı payı koyma yetkisi tanınabilir. Böylece getirilen düzenleme; AB yerel, bölgesel ve diğer fonların tahsisinde yerel katkı payı hükümlerine uygunluk sağlayabilir.

Planlama ve İmar Denetimi

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

Diğer taraftan, belediyelerin, neredeyse hiçbir otoriteye hesap vermeden, yirmi yıldır kullandıkları plan yapma yetkisinin doğurduğu olumsuz sonuçlar, artık gerçekçi olarak değerlendirilmeli ve bu değerlendirmeler yerel yönetim reformu paketine yansımalıdır.

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

Yerel yönetimlerin kamuoyu önündeki güvenilirliğini büyük ölçüde zedeleyen bu yetkinin kullanımının kısıtlanmasının ve denetim altına alınmasının “popülist olmayan” bir politika olduğu halde kamuoyu tarafından büyük ölçüde destek bulacağı açıktır. Bu yetkinin kısıtlanmasına ve denetim altına alınmasına sadece bu kararın yetkin olarak kullanılmamasından yarar uman çevreler karşı çıkacaktır. Bir anlamda, yerel yönetimlere yeni bazı yetkiler verilirken plan yapma yetkinin kısıtlanmasını, kötü planın bedelini yaşamlarıyla; kötü konutlarda ve kentsel ortamlarda yaşayarak ödeyen kentlilerin destekleyeceği muhtemeldir. Bugünkü konjonktürde kamuoyunun büyük ölçüde bu yetkinin etkin denetiminden yana olduğunu öngörmek mümkündür.

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

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

Mevcut Belediye Yasa Tasarısı Tasarı, imar planlarının yapımı; kentsel arsa üretimi; mevcut imarlı ve imarsız konut stokunun iyileştirilmesi ve acil durum planlaması konularını, birbiriyle ilişkilendirilmeden ele almaktadır. Halbuki bu yasanın bir reform niteliği taşıması için bu konuları yakın geçmişte yaşanan depremleri ve diğer doğal afetleri gözönünde tutarak yeniden değerlendirmeli ve bunların, planlama ve imar düzeniyle ilişkilerini kurmalıdır. Bu deneyimlerin gerçekçi olarak değerlendirilmesi, demokratiklik-etkinlik eksenlerinin hassas dengesini gözeterek yepyeni bir kurumsal düzenlemeyi kendiliğinden getirecektir.

Bu bağlamda, yasadaki “hazine arazilerinin devriyle” ilgili Geçici Madde 1; **“arsa ve konut üretimi”** ile ilgili 68.madde; **“acil durum planlaması”** ile ilgili 52. madde aşağıda kısaca ele alacağımız, sınır düzeni ve imar ve planlama ile ilgili maddelerle birlikte düşünülerek yeniden ele alınmalıdır.

Bugün hazırlanan yasa tasarısının 4.maddesiyle belediyenin kuruluşuyla ilgili **“nüfus”** eşiğini yükseltmesi ya da 5. madde; 11. madde ve 89. maddede getirilen sınır düzenlemeleri, belediyelerin Madde 14’te belirtilen **“imar ve planlaması ve uygulaması”** yetkisini, geçmişe göre daha etkin ve başarılı yürütebilmesi için yeterli önlemler değildir.

Bu bağlamda, taslağın 41. maddesinde düzenlenen, ancak tam olarak niteliği anlaşılabilen, **“Stratejik plan ve çalışma programı”** da, kalkınma planı ve çevre planlarına atıfta

bulunuyor olsa da, belediyenin tüm faaliyetlerini kapsamaması ve sadece nüfusu 30 binin üstünde olan belediyelere zorunlu olması nedeniyle bağlayıcı ve sorunu çözücü düzenleme olarak kabul edilemez.

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

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

Ulusal ve bölgesel düzeyde, hem mevcut konut ve yerleşme stokunun sorunlarını ele alacak; hem de gerekirse yeni kentsel alan üretilmesini öngörecektir; çevre ve yerleşme konularında genel kararlar üretecek, o bölge halkının da bilgilenmesini, gereksinmelerini ve katılımını sağlayacak çağdaş bir **“planlama”** otoritesinin, **“finansman”** konusunu da dikkate alacak biçimde yeni bir anlayışla geliştirilerek bu taslakta yer alması yararlı olacaktır.

Dil Konusu

Tasarının dili kimi yerlerde günümüz Türkçesi ile yazıldığı halde kimi yerlerde de ağdalı bir anlatım kullanılmıştır. Anayasanın dilini kullanma özeni görünüşte doğru gibi gözüküyorsa da amaç bakımından anlaşılır olmayı ortadan kaldırmaktadır. Yazılı ve görsel basınla okul kitaplarında yerel yönetimler kullanılıyorsa, mahalli idare teriminde ısrar etmenin amaç yönünden doğru olduğu söylenemez. Ayrıca çok yakında Anayasa değişikliği de gerçekleştirilecekse şimdiden yaygın ve anlaşılır Türkçe'nin kullanılması yararlı olacaktır.

BELEDİYE KANUN TASARISI

1580 sayılı Belediye Kanunu, Cumhuriyetin çağdaşlaşma projesinde öngörülen hedeflerin somutlaştığı devrim niteliğinde bir dönüşümü ifade eder. Bu kanunla birlikte kadınlara seçime seçilme hakkının verilmesi de bunun göstergesidir.

1580 sayılı kanun 1930 koşullarına göre oldukça ileri bir anlayışı göstermektedir. Kanun; hemşehri hukuku, belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları, meclisin demokratik oluşumu, belediye başkanı ile meclis arasında kurulan denge, meclisin yetki ve görevleri açılarından günümüzün gereksinmelerini bile karşılayacak niteliktedir.

Belediye Kanunu, çizdiği çerçevede öngörülen demokratik yapı ve katılım, özellikle çok partili demokratik düzene geçildikten sonra gereği gibi genişletilememiştir. Örneğin hemşehri hukukunda sözü edilen bireylerin belediye yönetimine katılımı, belediye meclisinin, belediye başkanının denetleme görevi geliştirilebilseydi, bugün kamu yönetimi reformu çerçevesinde tartıştığımız pek çok konuya önceden çözüm getirilmiş olacaktı.

1580 sayılı kanunun mantığı çerçevesinde belediyeler ve İçişleri Bakanlığı yukarıda sözü edilen konuların geliştirilmesi açısından kendilerine düşen görevi yerine getirmemişlerdir. Bu nedenle yeni bir yasa yapma gereği ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bu raporda çeşitli yerlerde üzerinde durulduğu gibi Belediye Kanun Tasarısı, belediye organlarının demokratik bir yapıya kavuşturulmasında 1580 sayılı Kanunun bile gerisinde kalmaktadır. Belediye başkanının konumunun yukarıda da belirtildiği gibi, daha da güçlendirilmesini makul gösterecek hiçbir neden yoktur. Belediyelerdeki başkanlık sistemi önümüzdeki dönemde kamu yönetimi reformunun öngördüğü yenilikçi yapıyı zedeleyecek sonuçlar doğuracaktır. MİK Tasarısının TBMM’de görüşülmesi sırasında bu eksikliğin giderilmesini umuyoruz.

AMAÇ KAPSAM VE TANIMLARA İLİŞKİN ÖNERİLER

Tanımlar (Madde 3):

ÖNERİ: *Mahalle Muhtarlıklarının Kuruluşuna İlişkin Yasada (4541 Sayılı Yasa) değişiklik yapılarak mahalle muhtarlığı ile mülki idare arasındaki bağ ortadan kaldırılmalıdır.*

Bu bölümde belediyenin (Madde 3a) idare ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanması olumlu bir adımdır. Böylece tasarı, Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı özerkliği vurgulayarak yerine getirmiş olmaktadır.

Mahallenin (Madde 3b) yerel yönetim sistemi içinde belediye kapsamına alınması olumlu bir yaklaşımdır. Mahalle, Türkiye’ye özgü yerel bir kurum olarak iki yüz yıldır görev yapmaktadır. Mahallenin merkezi idarenin bir alt birimi olarak işlev görmesi günümüz anlayışı ile bağdaşmamaktadır. Ancak, mahallenin belediye kapsamı içine alınmış olmasına rağmen hala merkezi idare sistemi içinde muhafaza edilmesini anlamak mümkün değildir. Bu durumun değiştirilmesinde yarar vardır.

BELEDİYENİN KURULUŞU VE SINIRLARINA İLİŞKİN ÖNERİLER

Kuruluş (Madde 4):

Tasarı, belediye kuruluşuna ilişkin çok olumlu hükümler getirilmektedir. Ancak belediye kuruluşunda Danıştay'ın rolüne ilişkin olarak önemli bir değişiklik yapılmaktadır. Bu bölümde düzenlemenin önce olumlu yanlarını sonra da Danıştay'ın rolüne ilişkin görüşü açıklayacağız.

Belediye kuruluşunda nüfus eşiğinin 2000'den 5000'e yükseltilmesi olumlu bir yaklaşımdır. Buna ek olarak, içme ve kullanma suyu havzalarına, sit ve diğer koruma alanlarına ve kurulu bir belediyenin sınırlarına 5000 metreden daha yakın yerleşim yerlerinde belediye kurulmaması da doğru ve yerinde bir çözümdür.

Ancak belediye kuruluşuna ilişkin olarak getirilen bu ölçütlere uymayan mevcut belediyelerin ne olacağı belli değildir. Bu konu yeni bir tartışma alanı yaratacak ve pek çok spekülasyona yol açacaktır. Danıştay'ın nüfusu 2000'nin altına düşen bir belediyenin tüzel kişiliğini kuruluşu yok hükmünde sayarak sona erdirmesi karşısında durum daha da karmaşık hale gelmiş bulunmaktadır.

ÖNERİ: Belediye kuruluşunda Danıştay'ın rolü 1580 sayılı Kanun'un 4.maddesindeki biçimi ile aynen korunmalıdır.

Yürürlükteki 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesi, belediye kurma sürecinde; ilgili köy halkı, mülki idare ve İçişleri Bakanlığının katılımından sonra Danıştay "**kararı**" alınmasını ve Cumhurbaşkanının "**tasdik**"i ile belediyenin kurulmasını öngörmektedir. Tasarının 4. maddesinde ise -köy halkı ve mülki idarenin sürece katılımı engellenmemekle birlikte- Danıştay'dan "**görüş**" alınması ve daha sonra "**müşterek kararname**" ile belediye kurulması kurala bağlanmıştır. Bu düzenleme, ister istemez, Danıştay'ın süreçteki ağırlığının azaltılmak mı istendiği sorusunu akla getirmektedir.

İdare Hukukunda, "**hazırlık işlemi**" ve "**nihai işlem**" ayırımı vardır. Buna göre, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesinde yer alan Cumhurbaşkanlığı tasdikinden önceki işlemlerin tamamı "**hazırlık işlemi**" niteliğindedir ve bunların kendi başlarına herhangi bir "**hukuki sonuç**" (=belediyenin kurulması) doğurmaları olanaksızdır. Söz konusu işlemler, ancak "**nihai**" işlem olan Cumhurbaşkanının tasdiki ile hukuki güç ve etkiye kavuşmakta; diğer bir anlatımla, "**belediyeyi kuran**" Cumhurbaşkanlığı işlemi ile birlikte öncekiler de hukuk düzeninde etkili ve kalıcı hale gelebilmektedir. Bu süreçte, Danıştay, kendisini ülkemizdeki diğer yüksek yargı yerlerinden ayıran özelliğinin örneklerinden biri ile karşımıza çıkmakta; sanki kendisi de bir "**idari merci**" imiş gibi "**idari işlem yapma süreci**"nde yer alarak, Cumhurbaşkanının "**tasdik**"ini, süreçte kendisinden önce yer alan kişi ve merciler ile "**birlikte**" hazırlamaktadır. Dolayısıyla, mevcut yasal düzenlemede Danıştay'ın katılımı için "**karar**" sözcüğünün kullanılmış olması rastlantı değildir. Tasarıda da, yine rastlantı olarak kabul edilemeyecek biçimde, "**görüş**" sözcüğü tercih edilmiştir. Belediyeler artık "**müşterek kararname**" ile kurulacaksa, gerçekten de Danıştay'ın bundan sonraki rolü "**görüş bildirmek**"ten öteye gidemez. Çünkü, Danıştay'ın iradesinin bir müşterek kararname içinde, "**kurucu unsur**"lardan biri olarak yer alması hukuken

mümkün değildir. Söz konusu “**müşterek kararname**”, Anayasa Hukuku gereği, ancak İçişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanının üçünün de imzalarını koymaları ile hukuki varlık kazanabilecektir. (1580/4. maddedeki açık anlatıma rağmen, uygulamada belediyelerin “bir çeşit” müşterek kararname ile kuruldukları bilinmektedir. Kanun öngörmediği halde “idari teamül” halini almış söz konusu uygulama, görüldüğü kadarıyla yeni Belediye Kanunu’nda “resmileştirilmek” istenmektedir.)

Tasarıda böyle bir değişikliğe gidilmesinin sebebi, geçmişte Danıştay’ın bazı belediyelerin kurulmasını “engellemiş” olmasıdır diye açıklanabilir. Gerçekten de, mevcut durumda, yasal kriterler karşılanmadığı için Danıştay’ın olumsuz “**karar**” vermesi halinde belediye kurma süreci o noktada sona ermekte, Cumhurbaşkanının “**tasdik**”ine sunulabilecek bir tasarruf da kalmamaktadır. Sonuçta, yasanın aradığı yeterlilik koşullarını taşımayan bir belediyenin kurulması başlaması baştan önlenmektedir. Ortada kurulmuş bir belediye de olmadığı için, kurma kararının iptali için idari dava açılması; bu davada “**yürütmenin durdurulması** ve “**iptal**” kararları verilmesi; belediye çalışmaya başladıktan yıllar sonra gelebilecek bir iptal kararını uygulamanın yol açacağı hukuki ve siyasi zorluklar ile uğraşma olasılıkları en başta elenmektedir. Oysa, “**görüş**” bir “**hazırlık işlemi**” olmadığı için Danıştay’ın *aksi yöndeki yorumuna rağmen* müşterek kararname ile bir belediye yine de kurulabilecektir. Bir sonraki adımda sözü edilen müşterek kararnamenin iptali için dava açılırsa, daha önce olumsuz görüş bildirmiş yargı organının ne yönde bir “**yargısal karar**” vereceğini öngörmek hiç de zor olmayacaktır. İptal biçimindeki yargı kararının uygulanması idari ve siyasi otoritelerin “**sorun**”u olacak; yargı kararını uygulamanın yol açacağı “**hoşnutsuzluk**” da yine aynı kişi ve mercilerin üzerinde kalacaktır.

Sonuç olarak, mevcut 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 4. maddesinin ilgili kısmının yalnızca dili sadeleştirilerek yeni yasada da aynen yer alması daha yararlı olacaktır.

Mahalle ve Yönetimi (Madde 9) :

ÖNERİ 1: Belediyelere mahalleden kendilerini ilgilendiren konularda görüş alma zorunluluğu getirilmelidir.

Mahalle, bu yasa ile yeni ve çağdaş bir tanıma kavuşturulmuştur. Mahallenin görevleri arasında mahalleyi ilgilendiren konularda görüş bildirmenin öngörülmesi çok yerindedir. Ancak bu görevin uygulamada bir anlam ifade etmesi için belediyeye görüş sorma yükümlülüğü getirilmelidir. “**Belediye, mahalleyi ilgilendiren her türlü karar ve işlemde (imar planı değişiklikleri dahil) mahallenin görüşünü alır**” şeklinde bir ibarenin yasaya eklenmesi uygun olur.

ÖNERİ 2: Mahalle Kalkınma Kurulları kurulmalıdır.

Mahalle yönetiminin yalnızca muhtar ve ihtiyar heyetinden oluşan yapılması yerine, mahallede oturan ya da ilişkisi bulunan kişi kurum ve kuruluşlarla sivil toplumu temsil edecek bir kurulun devreye sokulması yerinde olur. Bu kurulda eğitim, sağlık, kültür,

spor kurum ve kuruluşları temsilcilerinin mahalleye özgü sivil toplum örgütlerinin yer alması semt girişimciliğini yaygınlaştıracak ve mahalleyi güçlendirecektir.

Hemşehri Hukuku (Madde 13) :

ÖNERİ: *Hemşehrilere Belediye Başkanlarını Geri Çekme Hakkı, Meclis Gündemine Öneri Götürme Hakkı ve Bazı İmar, Yatırım ya da Harcama Kararları için Referandum Yaparak Görüşlerini Alma Hakkı gibi düzenlemeler getirilebilir.*

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

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

Bu çerçevede, beldenin stratejik planının hazırlanması ve yıllık programların uygulanmasından önce kararlardan doğrudan etkilenecek “hemşehrilerin” bilgilendirilmesi ve onların da kararlara katılımı sağlanabilir. Bu çerçevede, belde halkının Belediye Meclisinin gündemine katkıda bulunma hakkı, ya da alınan bir meclis kararına toplu itiraz hakkı gibi düzenlemeler de getirilebilir.

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

BELEDİYENİN GÖREV YETKİ VE SORUMLULUKLARINA İLİŞKİN ÖNERİLER

Belediyenin Görev ve Sorumlulukları (Madde 14) :

ÖNERİ 1: *Belediyelere okul yapım, bakım, onarım ve donanımı konusunda zorunluluk getirilmelidir.*

Belediye Kanun Tasarısı'nın 14. maddesinde düzenlenen belediyenin görev ve sorumlulukları 1580 sayılı mevcut yasanın 15. maddesinde sıralanan görev ve sorumlulukların belirlenmesindeki felsefenin tam zıddını oluşturmaktadır. Mevcut

yasada belediyenin görev ve sorumlulukları tek tek sıralanmışken Tasarıda bunun yerine hizmet alanları belirlenmiştir. Ayrıca, kanunlarla açıkça başka bir kamu kurumuna verilmemiş yerel ortak nitelikteki her türlü görev ve hizmet belediyenin görev ve sorumlulukları kapsamı içine alınmıştır. Tasarının bu yaklaşımı olumludur. Böylece belediye tam bir yerel yönetim birimi haline getirilmiş olmaktadır.

Belediyelerin merkezi idarede bırakılan milli eğitim konusuna bina, yapım, bakım onarım, araç gereç ve donanım açısından yardımcı olmasını sağlayan görev tanımı da yerindedir. Ancak, bu tanımlama yapılırken kullanılan “**yapabilir**” ibaresi yerine “**yapar**” ibaresinin kullanılması daha doğru olurdu. Bugün özellikle İstanbul gibi büyük kentlerde ilk ve orta öğretimde karşılaşılan en önemli dar boğaz okul binası, binaların bakım onarım ve donanımı ile temizliği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Okul binalarının yapımı konusunda belediyeler birinci derecede sorumlu tutulmadıkları için büyük kentlerde ikili üçlü eğitim yapılmaktadır. Ayrıca, sınıf mevcutları da çok fazladır. Belediyeler okul olabilecek arsalarını rant elde etmek amacıyla ticari ekonomik faaliyetlere ayırmakta, bu nedenle büyük kentlerde okul arsası bulunamadığı için eğitimde büyük bir açmazla karşı karşıya kalınmaktadır.

ÖNERİ 2: Belediyelere gıda denetimi konusunda büyükşehirlere benzer bir görev verilmelidir.

Belediyelere ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi görevi verilmişken gıda denetiminin belediyelerden sakınılması uygun değildir. Özellikle Sağlık ve Tarım ve Köy İşleri Bakanlıklarının il örgütleri kaldırılmışken belediyelere gıda denetimi yetkisinin verilmemesi bu alanı boşta bırakacaktır. Gıda denetimi ve tüketicinin korunması AB'nin en çok kuralla düzenlediği alandır. Bu nedenle gıda denetim görevi belediyelere tanınmalıdır.

ÖNERİ 3: Belediyelere ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi amacıyla çerçevesi DPT ve İçişleri Bakanlığı tarafından çizilecek bir teşvik tedbiri görevi verilmelidir.

Günümüzde işsizlik ve yoksullukla mücadelede belediyelerin çeşitli roller oynadığı bilinmektedir. Tasarıda “**ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi**” kavramının yer alması tek başına yeterli değildir. Bunun bir anlam kazanması için belediyelerin bu gelişmeyi sağlayacak somut enstrümanları olmalıdır. Örneğin, ucuz veya bedava arsa, içme suyu hatta gerektiğinde işletme sermayesi desteği konusunda belediyelere yetki verilmesi uygun olur.

Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları (Madde 15):

ÖNERİ 1: Bu maddenin m fıkrasında yer alan “sosyal yardımda bulunmak” ibaresi yerine “sosyal hizmet sistemi içinde gerekli önlemler almak ve etkinlikler yapmak” ibaresi yer almalıdır.

Türkiye’de toplumsal dışlanma ve kent yoksulluğunun önlenmesi görevini üstlenen etkin bir sosyal hizmet sisteminin eksikliği gün geçtikçe daha fazla hissedilmektedir. Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü’nün çok kısıtlı olanaklarla sürdürmeye çalıştığı

sosyal hizmet faaliyetlerinin, sosyal yurttaşlık kavramını dikkate alan çağdaş bir sosyal hizmet sistemine dönüştürülmemiş olması büyük bir eksiklik. Bu eksiklik son dönemlerde, SYDF, belediyeler ve STK'larca, hiç de sistematik olmayan bir biçimde rastgele dağıttıkları **“sosyal yardım”** faaliyetleriyle doldurulmaya çalışılmaktadır. Yoksullukla mücadeleye yardım etmeye hazır görünen ve yerel nüfusla yakın ilişkisi olan belediyeler çağdaş bir sosyal hizmet sisteminin geliştirilmesine öncülük yapabilir.

Bu bağlamda tasarının (Madde 13; Madde 14; Madde 15/m; Madde 38/m; Madde 59/i ve Madde 87) sosyal yardım konusuna atıfta bulunulması olumlu bulunmaktadır. Ancak, yasa taslağının ilgili maddelerinin sadece **“sosyal yardım”** dan söz etmesi önemli bir eksiklik olarak görülmektedir. Bu maddelerin **“sosyal hizmet”** olarak düzenlenmesi, çağdaş sosyal politika araçlarının kullanılmasına uygun bir ortamın hazırlanması açısından yararlı olacaktır.

Toplumsal dışlanmanın önlenmesi ve yoksullukla mücadele gibi, çok önemli ve hassas konunun çok boyutlu bir ele alışı gerektirmesi ve sadece **“ayni ya da nakdi yardım”** olarak tasarlanması çok yetersizdir. Toplumsal dışlanmanın önlenmesi için geliştirilecek sosyal politikaların iyi düzenlenmiş bir **“sosyal hizmet”** kurumu çerçevesinde sistematik bir biçimde ele alınması gereklidir. Özel bir uzmanlık alanı olan sosyal hizmet ve sosyal yardım konularının hangi grupları ya da kişileri kapsayacağı ve bu hizmetin nasıl düzenleneceği ve ne tür projelerle yaklaşılacağı gibi konulara profesyonelce yaklaşılması gerekmektedir.

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

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

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

ÖNERİ 2 : Bu maddenin bendleri açıklayan fıkrasında yer alan “toplu taşımaya ilişkin hizmetlere ait hakkını kiralayabileceği” ibaresinin kaldırılması yerindedir.

Tasarının 15. maddesinin 1. fıkrasının (f) bendinde, **“(b)elediye sınırları içinde toplu taşıma yapmak”** bir **“kamu hizmeti”** olarak belirlendikten sonra; 2. fıkrada, belediyelerin **“toplu taşımaya ilişkin hizmetlere ait hakkını kiralayabileceği”**

biçimindeki düzenlemeye yer verilmiştir. Altı tarafımızdan çizilen sözcüklerdeki bu anlatım biçimi, “**terminoloji**” yönünden sorunludur. Dahası, 1982 Anayasası’nın “**Devletleştirme ve Özelleştirme**” başlıklı 47. maddesinin son fıkrasına aykırılık iddiası yönünden de olası ve ciddi hukuki sakıncalar içermektedir.

Belediye sınırları içinde toplu taşıma etkinliğinin bir “**kamu hizmeti**” olarak ve “**tek**” biçiminde İdareye bırakılmış olması, kavramın doğru adının hak değil “**yetki**” olduğunu göstermektedir. Söz konusu olan “**kamusal**” bir yetkidir, çünkü kaynağı “**egemenlik**”tir. Kamusal bir yetkinin “**özel hukuk kişileri**”ne “**kiralınması**” ise anayasal sistemimizde olanaksızdır. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 19/5 maddesinde “**ıcar**” sözcüğüne yer verilmiş olmakla birlikte; cümleden “**hak**” veya “**yetki**” nin “**kiralınması**” anlamı çıkmamaktadır. Bu yetkiye yanlış olarak “**hak**” denmesi hukuksal durumu değiştirmeyecektir. Eğer burada “**hak**” sözcüğü alanı sınırlandırılmış olarak kullanılıyor ve örneğin belediye otobüslerinin “**kiralınması**” gibi yöntemlere dayanak oluşturacak; kamu hizmetinin “**eşya**”sı için öngörülen hukuki yöntemler ayrıca ve açıkça belirtilmelidir. Aksi takdirde, aynı yasa, yukarıda “**kamu hizmeti**” dediği bir etkinliğe, aşağıda “**bazen olmayabilir de**” demiş olacaktır. Kaldı ki, kamu malının Borçlar Hukuku sözleşmelerine konu edilebilmesi ancak açık yasal düzenlemeyle olanaklıdır. 1982 Anayasası’nın 47. maddesinin son fıkrasındaki düzenleme, kamu hizmetinin gereklerine dokunmaksızın (=İdarenin planlama, denetim ve gözetim yetkilerini elinden almaksızın), “**görölüş**” biçiminin “**özel hukuk sözleşmesi**” olmasına izin vermek amacıyla getirilmiştir. Tasarının sözü edilen (f) bendi, “**her türlü toplu taşıma sistemlerini ... kurdurmak ... ve işlettirmek**” demek suretiyle, belediyeye zaten, “**kamu hizmetini özel hukuk kişilerine özel hukuk sözleşmeleriyle gördürme**” yetkisini tanıdığına göre; mevcut kamu hukuku ilke ve yöntemleriyle –halen olduğu gibi- şehir içi toplu taşımacılığı yine özel kişilere gördürülebilecektir.

BELEDİYE MECLİSİNE İLİŞKİN ÖNERİLER

Belediye Meclisinin Oluşumu (Madde 17) :

ÖNERİ 1: *Belediye Meclisi’nin oluşumunda seçimle gelen üyeler dışındaki onursal üyelerin katılımı konusundaki tereddütler giderilmelidir.*

Tasarının 17. maddesinde; mahalle muhtarları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerine belirli koşullarda belediye meclisi ve komisyon toplantılarına katılma hakkı tanınmış olması sevindiricidir. Bununla birlikte, muhtar temsilcileri dışında kalan kesimlerin katılımı *olasılıklara bağlı* görünmektedir. Mahalle muhtarlarının temsilcilerine “**fahri üye**” statüsü tanındığından, bu kişilerin **her** meclis ve komisyon oturumunda yer almaları olanaklıdır. (Muhtar temsilcilerinin bir kere seçildikten sonra yerel seçim dönemi boyunca değiştirilemeyecekleri yorumu, üstü kapalı olarak madde metninden çıkmaktadır. Bunun bilinçli bir tercih mi olduğu, yoksa muhtar temsilcilerinin kendi seçmenlerince (muhtarlar) değiştirilebilmelerinin yönteminin yazılmasının mı unutulduğu sorununun tasarı yasalaştırılırken çözülmesi gerekecektir.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar yönünden ise, böyle bir “**güvence**”nin var olduğu ilk bakışta söylenememektedir. Sivil toplum örgütlerinin durumu ise daha da sallantıda görünmektedir, çünkü “**gündemdeki konularla ilgili(lik)**” kriteri özellikle onlar için getirilmiştir. Bu bağlamda, Tasarının 86. maddesi

ile kurulan “**Kent Konseyi**”ne de değinilmelidir. Kent Konseylerine siyasi parti temsilcilerinin de üye olması sağlanmalıdır.

Her ne kadar açıkça yazılmış değilse de, kent konseyinin “**daimi**” üyeleri arasında, yukarıda sayılan kurum ve kuruluşların yanında, sivil toplum kuruluşlarının da yer aldıkları 86. maddenin metninden anlaşılmaktadır. Aynı madde, kent konseyinin belediye meclisine “**görüŖ**” bildireceği konuları, belediyenin görev alanına giren etkinliklerinin tamamını kapsayacak genişlikte belirlemiş ve bunların belediye meclisinin ilk toplantısında mutlaka değerlendirilmesini şart koŖmuŖtur. *Böylece, Tasarının kendisi, 17. maddedeki -ve yukarıda ele alınmış olan- “ilgililik” kriterinin gerekliliğini tartıŖmalı hale getirmiŖtir.* Tasarının 86. maddesindeki mantığa göre, kent konseyinin **her** görüşünün belediye meclisinde görüşülmesi sırasında, sivil toplum kuruluşları da “**ilgili**” sayılmak gerekecektir. Dolayısıyla, 17. maddenin belediye meclislerince çıkarılacağını söylediği yasal düzenlemenin, **yalnızca** kent konseyi görüşü ile **ilgisiz** toplantılara özgü olacağı gibi tuhaf bir yoruma gitmek gerekmektedir. Sonuç olarak, 17. ve 86. maddelerin “**ayar**”ı mutlaka yapılmalıdır.

ÖNERİ 2: Onursal üyelerin toplantılara katılma usul ve yönteminin İçişleri Bakanlığı tarafından saptanması uygun olacaktır.

Maddenin son fıkrasında katılım usul ve esaslarının belediye meclislerince düzenleneceğinin kurala bağlanmış olması, uygulamada iki önemli soruna yol açabilir. Birincisi; ülke genelindeki binlerce belediye meclisinin her biri, özellikle sivil toplum örgütlerinin katılım esaslarını belirlerken, kendi demokrasi anlayışına göre farklı “**esas ve usuller**”i tercih edebilir. Ortaya, “**eŖitlik**” ilkesini zedeleyecek farklı yasal düzenlemeler çıkabilir. İkincisi; vade belirlemeksizin “**yönetmelik**” türü işlemlerin çıkarılmasını emreden yasal düzenlemelerin idareler tarafından “**ihmal**” edilmesi, ne yazık ki ülkemizde sıklıkla görülen bir olgudur. Tasarının, geçici maddeleri dahil, herhangi bir bölümünde, “**Bu kanunun uygulanması ile ilgili yönetmelik ve benzeri düzenleyici işlemler, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç bir yıl içinde çıkarılır**” biçiminde bağlayıcı bir direktife yer verilmediği görülmüŖtür. Belki bazı belediyeler, konuyu ağırdan alarak yıllarca ilgili düzenlemeyi yapmayacak ve yasada var olan katılım hakkını “**fiilen**” kullanılamaz hale getireceklerdir. Belirtildiği üzere, Türkiye’nin “**idari pratiği**” bu olasılığı ciddiye almamızı gerektirmektedir. Sayılan her iki sakınca sebebiyle, ilgili düzenlemeyi doğrudan İçişleri Bakanlığı’nın yapması ve bunun için yasada süre sınırının da gösterilmesi yararlı olacaktır.

Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri (Madde 19):

ÖNERİ 1: Maddenin şartlı bağışları düzenleyen f bendi Avrupa Birliği’nden gelecek yardımlarla ilgili biçimde genişletilmelidir.

AB üyelik süreci müzakerelerin başlaması ile Türkiye’deki yerel yönetimlere AB fonlarından yararlanma hakkı verecektir. Bugün bile bazı belediyelerimiz AB’den bağış biçiminde yardımlar almaktadır. Bu yardımların AB tarafından belirlenen koŖullara göre harcanma zorunluluğu ile yürürlükteki yasal düzenlemeler arasındaki uyumsuzluk sorunlara yol açmaktadır. Bu yardımlara ilişkin özel bir düzenleme bu kargaşayı ortadan kaldırabilir.

ÖNERİ 2: *Belediyenin Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulmuş ve kuracağı ortaklıklarının yıllık faaliyet ve hesaplarını denetlemek Belediye Meclisi görevleri arasında sayılmalıdır.*

Belediyelerin kurduğu şirketlerin nasıl denetleneceği konusunda açıklık olmaması bu şirketleri denetim dışı bırakmaktadır. Belediye meclislerinin bu şirketler üzerinde denetimi açıkça sağlanmalıdır. Bu amaçla şirketler yıllık faaliyet programlarıyla bilanço, kar-zarar cetveli ve hesaplarını belediye meclisinin denetim ve incelemesine sunmalıdır. TBMM KİT Komisyonu benzeri bir mekanizma belediyelerde de oluşturulmalıdır.

ÖNERİ 3: *Maddenin k bendinde sözü edilen özelleştirme Anayasa'ya aykırı hükümler taşımaktadır. Buna ilişkin kısım tasarıdan çıkarılmalı ve belediye şirketlerinin statüsü yeniden düzenlenmelidir.*

Tasarının 19. maddesinin (k) bendi, “**belediyeye ait şirket(lerin) ... özelleştirilmesi**” konusunda belediye meclislerini yetkilendirmektedir. Belediye şirketleri konusu, bir bakış açısına göre, yürürlükteki belediye mevzuatının en sorunlu alanıdır. Türkiye Cumhuriyeti'nin tarihinde, Belediye şirketlerinin a'dan z'ye düzenlendiği bir yasa hiçbir zaman çıkarılmamıştır. Yeni Tasarı bu çok önemli eksikliğin giderilmesi için fırsat vermektedir. Bu fırsat mutlaka kullanılmalıdır. Aynı Kamu İktisadi Teşebbüsleri için olduğu gibi (=233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname), belediye şirketleri için de ayrıntılı yasal düzenlemeye gereksinim vardır.

Günümüzdeki uygulamada, belediye meclisi kararlarından hareketle ve kolayca karşılanan bazı idari koşullar yerine getirilerek, “**özel hukuk tüzel kişisi**” biçiminde belediye şirketleri kurulabilmektedir. Belediye şirketlerinin etkinlikleri tamamen özel hukuk kurallarına göre olmakta; şirket yöneticileri, aynı özel hukuk kişileri gibi bu kuruluşları yönetebilmektedir. Mevcut sistemin sakıncası, özellikle şirketlerin kuruluş sözleşmesine, belediyelere “**kamu hizmeti**” olarak yasayla verilmiş görevlerin yazılmasında ortaya çıkmaktadır. Bu sayede, o etkinlik, “**kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi**” yönteminin ayrılmaz bir parçası olan “**ihale**” koşulu da aşılarak, “**özel hukuk kişisi**”ne gördürülen “**özel-ticari**” bir etkinliğe bir şirket sözleşmesi ile dönüştürülmektedir. Yasayla, yani “**yasama işlemi**” ile kurulmuş olan bir “**kamu hizmeti**”nin bu niteliği yine ancak yasayla kaldırılmak gerekir. Oysa, “**idari işlem**”lerle bir kamu hizmeti “**filen**” bir özel-ticari etkinliğe dönüştürülebilmektedir. Devamında, kamu hukuku rejiminin özellikle “**denetim**”e ilişkin koşul ve kayıtlarından soyutlanmış olarak, hizmet, tamamen özel hukuk kurallarına göre yürütülebilmektedir. Bu durum, 1982 Anayasası'nın, özelleştirmede “**kanun**” arayan 47. maddesine açıkça aykırıdır. Özelleştirmeye ilişkin bazı yasal düzenlemelerde belediye şirketlerinin “**özelleştirilmesi**”nden söz ediliyor olması durumu değiştirmemekte, Tasarıdaki Anayasa'ya aykırılığı ortadan kaldırmamaktadır. Kamu tüzel kişisi olmayan bir özel hukuk tüzel kişisinin nasıl “**özelleştirileceği**” bir tarafa; böyle bir özelleştirme ile yasanın kamu hizmeti saymaya devam ettiği bir etkinliğin, idari işlemle özel hukuk kişisine, bazen “**tekel**” de oluşturacak biçimde “**devredilmesi**” ne İdare Hukukuna, ne de Anayasa'nın 47. maddesine göre olanaklıdır.

Yeni Belediye Kanunu belediye şirketlerinin statüsünün düzenlenmesi için vesile sayılmalı; bunlara öncelikle “**kamu tüzel kişiliği**” verilmeli; personel, taşınır ve taşınmaz mallar ile Sayıştay’ın doğrudan mali denetimde bulunması başta olmak üzere, ayrıntılı yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Ancak bunlar yapıldıktan sonra, yine açık yasal dayanak olması koşuluyla, şirketlerin özelleştirilmesi yoluna gidilebilir.

Meclis Başkanlık Divanı (Madde 20):

ÖNERİ: *Nüfusu 30.000’nin üzerindeki belediyelerde belediye başkanlığı ile belediye meclis başkanlığı birbirinden ayrılmalıdır.*

1961 Anayasası’ndan sonra belediye başkanının halk tarafından tek dereceli olarak seçimine karşı belediye meclisinin oluşumunun ve denetim yollarının aynen korunması belediye yönetiminde bir dengesizlik yaratmıştır. Bilindiği gibi **başkanlık sisteminde** başkan bazı yetkilerle donatılırken bunu dengeleyecek ve denetleyecek mekanizmalar da birlikte düşünülmektedir. Bizim belediye başkanlığı sisteminde başkan denetleyecek ve dengeleyecek mekanizmaların düşünülmemiş olması pek çok sorun yaratmıştır. Özellikle imar yetkilerinin belediyeler devrinden sonra belediye başkanları neredeyse Başbakanlıkta bile toplanmamış bir yürütme erkine sahip olmuştur. Böylece seçilmiş derebeyleri yaratılmıştır. Bu yanı sıra hiç değilse belli bir nüfusun üzerindeki belediyelerde vazgeçilmelidir.

Meclis Toplantısı (Madde 21):

ÖNERİ: *Bu maddenin son bendi metinden tamamen çıkarılmalıdır.*

Meclis toplantısı kamuya açık alanlarda yapılır. Bu toplantının kamuya açık kamu binalarında yapılması meşruiyet, açıklık ve saydamlık ilkesinin gereğidir. Meclisin toplandığı yer demokratik düzenin en kutsal yeridir. Meclisin başka toplanma olasılığı demokratik düzende düşünülemez. Böyle bir imkan verildiğinde büyükşehirlerde lüks otellerde görkemli toplantılar yapılması yasadaki ifadesi ile “**zorunluluk**” haline gelecektir.

Açık ve Gizli Toplantılar (Madde 22):

ÖNERİ: *Gizli toplantı yerine kapalı toplantı terimi kullanılmalıdır.*

Belediyeler kamu güvenliğinden sorumlu değildir. Gizli toplantı yapma ihtiyacı yoktur. Ancak bazı durumlarda meclisin baskılardan uzak belli konuları tartışıp karara bağlaması için kapalı toplantı yapılabilir. Bu toplantılarda alınan kararlar da açık toplantılardaki gibi süresi içinde açıklanmalı ve ilan edilmelidir.

Belediye meclis kararlarının (personel alımları dahil) halka duyurulması konusunda standart bir yaklaşım geliştirilmeli ve bu standardizasyon ile ilgili temel düzenleyici hüküm madde metninde yer almalıdır. Hazırlanacak olan duyuruların halkın anlayabileceği açıklamaları da içerecek biçimde ve zamanında olması saydamlık açısından önem taşımaktadır. Meclis kararlarının kesinleşmesiyle ilgili 25. madde içinde bu öneriler aynen geçerlilik taşımaktadır.

Gündem (Madde 23):

ÖNERİ: *Belediye meclisi toplantılarına katılma hakkı olan seçilmiş üyeler dışındaki temsilcilere de gündeme madde önerme hakkı verilmelidir.*

Maddede düzenleme yapılarak fahri meclis üyelerinin ve toplantılara temsilci gönderme hakkı verilen kurum ve kuruluşların, **meclis gündemine alınacak konular hakkında belediye başkanına öneride bulunabilmelerine** imkan tanınmalıdır. (Konunun, İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak meclis çalışma yönetmeliğinde düzenlenmesi de mümkün görülmektedir.)

Toplantı ve Karar Yeter Sayısı (Madde 24):

ÖNERİ: *Belediye meclisinin seçilmiş ve fahri üyelerine görüşme tutanakları ile kararın dayanağını oluşturan belgelerin birer örneğinin de verilmesi zorunlu olmalıdır.*

Maddenin son bendi, **meclis kararlarının** bir suretinin isteyen üyelere verilmesini öngörmektedir. **Kararların yanı sıra,** istemeleri halinde üyelere **görüşme tutanaklarının** tam bir kopyası ile **kararın dayanağını oluşturan belgelerin birer örneğinin de** verilmesine imkan tanınmalıdır.

Meclis Kararlarının Kesinleşmesi (Madde 25):

ÖNERİ 1: *Belediye başkanına tanınan belediye meclisi kararlarını geri gönderme yetkisi tasarıdan çıkarılmalıdır.*

Yürütme organlarını güçlendirme eğilimi, “**etkinli(ğ)**”i artırma amaçlıdır. Karar organlarının tanımları gereği “**heyet**” halinde çalışmalarının karar almada “**hız**” ve “**isabet**”i azalttığı; oysa, tek bir kişi olan yürütme organının, daha hızlı, etkin ve isabetli hareket edebileceği düşünülmektedir. İdarenin işleyişinde hız ve isabet elbette ki vazgeçilmez özellikler olmalıdır. Öte yandan, hız ve isabet uğruna “**ilkeler**”den (demokrasi ve katılımcılık) vazgeçilmemelidir. Bu bağlamda, “**ideal**” etkinlik düzeyinin, ilkelerin korunmasına da izin veren düzey olması gerektiği unutulmamalıdır. Zaten meclis toplantısına katılan ve oy kullanan belediye başkanının, daha sonra salt kendi iradesi ile meclis kararının yürürlüğe girmesini engelleyebilmesi, hatta değiştirilmesini -geri göndermek anlamında- “**zorla**” sağlayabilmesi demokratik değildir. (Cumhurbaşkanının da T.B.M.M’ye yasaları geri gönderebiliyor olması ile belediye başkanlarının yetkisi arasında karşılaştırma yapma eğilimi, Büyükşehir Belediyeleri kurulduğu günden beri vardır. Ayrıntıya girmeden söylenirse, “**yürütme**” ve “**idare**” arasındaki yapısal ve anayasal farklılığı “**ihmal**” etmeden böyle bir karşılaştırma yapmak olanaksızdır.)

1982 Anayasası döneminin başından beri, Türk kamu yönetimi ile ilgili yasal düzenlemeler yapılırken, karar organları karşısında yürütme organlarını güçlendirmek “**egemen**” eğilim olarak kendisini göstermiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu ise,

1930'ların "**demokratik belediyeçilik**" anlayışına uygun olarak kendisinden genç olan bu eğilimden şimdiye kadar korunabilmişti. Tasarıdaki bu düzenlemeler, ne yazık ki 1930'dan da daha geriye gitmemize yol açacaktır.

ÖNERİ 2: Meclis kararlarının kesinleşmesi için süre başlangıcı, kararın idarenin evrak bildirimine geldiği tarihten itibaren başlamalıdır.

Maddede, belediye başkanının, kesinleşen belediye meclisi kararlarının iptalini ve yürütülmesinin durdurulmasını 10 gün içinde idari yargı mercilerinden talep edebileceği, belirtilmektedir. Yine aynı madde uyarınca, kesinleşen kararlar en geç yedi gün içinde mülki idare amirine gönderilecek; mülki idare amiri de bu kararlar aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurabilecektir. Tasarıda her iki halde de geçen 10 günlük sürenin başlangıç tarihinin, kesinleşen meclis kararının **idarenin evrak birimine geldiği** tarihten sonra mı yoksa **bizzat mülki idare amirinin ve belediye başkanının bilgi sahibi olmasından** sonra mı başlayacağı belirsizdir.

ÖNERİ 3: Mülki idare amirine tanınan yargıya başvurma süresi 2575 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesindeki gibi 60 gün olarak belirlenmelidir.

Tasarının bu maddesinin, 1580 sayılı Belediye Kanununun 73. ve 74. maddeleri ışığında kaleme alındığı açıktır. Bahse konu 73. maddede belediye başkanına tanınan süre yine 10 gün iken, mülki idare amirine *-valiye ve İçişleri Bakanlığına-* tanınan süre "süresizlik"tir.

Mülki idare amirine tanınacak dava açma süresinin, 2575 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesi paralelinde **60 gün olarak belirlenmesinin, vesayet yetkisinin kullanılması bakımından** daha isabetli olacağı düşünülmektedir. Zira, 1580 sayılı Belediye Kanununun 74. maddesi ile valiye ve İçişleri Bakanlığına tanınan bu yetki, çoğu kere, ya müfettişlerin yaptığı incelemeler sonunda ortaya çıkan mevzuata aykırılıkların tespiti üzerine kullanılmış ya da 10 günlük süreyi geçiren belediye başkanları veya diğer ilgililer bu yetkinin kullanılmasını talep etmişlerdir.

İhtisas Komisyonları (Madde 26):

ÖNERİ: Plan ve Bütçe Komisyonu ile İmar Komisyonunun her ikisinin de kurulması zorunlu olmalıdır.

Maddenin birinci bendi ile, "**nüfusu 50.000'i aşan belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunlu**" tutulmuştur. Bu, nüfusu 50.000'in altında kalan belediyelerde her iki komisyonun da kurulmayabileceği anlamına gelmektedir.

Belediye meclislerinin görevleri arasında en teknik konuları, plan ve bütçe ile imar komisyonlarında ele alınması gereken stratejik plan, çalışma programı ve imar planları oluşturmaktadır. Bugüne kadar süren uygulamadan da bilindiği üzere, teknik konuların ayrıntılı bir şekilde görüşülmesi ihtisas komisyonlarında yapılmakta; ihtisas komisyonları bu çalışmalarını sırasında **uzman kişilerden** de yararlanabilmektedir. Meclis kararları hemen hemen komisyon kararları ile aynı doğrultuda

şekillenmektedir. Belirtilen bu nedenlerle, “**plan ve bütçe komisyonu**” ile “**imar komisyonu**”nun her belediyede kurulması, diğer komisyonların kurulmasının isteğe bırakılması daha yararlı olacaktır. Diğer taraftan, Tasarının 26. maddesinde, “**nüfusu 50.000’i aşan belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunlu**” tutulurken; 41. maddesinde, “**nüfusu 30.000 ve üzerinde olan belediyelerde stratejik plan yapılmasının zorunlu**” olması çelişki olarak görülmektedir.

ÖNERİ 2: İhtisas Komisyonu çalışma süresindeki kısıtlama kaldırılmalıdır.

Maddenin üçüncü bendinde, **ihtisas komisyonlarının çalışma süresi meclisin toplantı süresiyle sınırlı** tutulmuştur. Bilindiği üzere meclisin çalışma süresi **beş gündür**. Beş günlük sürenin tamamı kullanılsa bile komisyonların çalışmalarını tamamlamaları mümkün olmayabilir. İhtisas komisyonlarının çalışma süresinin meclisin toplantı süresiyle sınırlı tutulması, 1580 sayılı Belediye Kanununun 62. maddesi çerçevesinde benimsenen bir anlayış olarak gözükmektedir. Hatırlanacağı üzere, 1580 sayılı Kanuna göre belediye meclisleri **ekim, şubat ve haziran** aylarında olmak üzere yılda üç defa toplanmakta ve toplantılar 15 gün *-bütçe dönemi 30 gün-* sürmekte, vali 15 günü geçmemek üzere toplantı süresini uzatabilmektedir. Komisyonlar raporlarını, sözü edilen süreleri kapsayan toplantı dönemi içinde meclise vermek zorundadır. **Toplantı dönemleri arasında üçer aylık süre bulunmaktadır.** Oysa artık Tasarıya göre meclisler her ay toplanacaklardır. Öte yandan, Maddenin dördüncü fıkrasında, “**Komisyonlar, kendilerine havale edilen işlerle ilgili raporu, havale gününden itibaren ertesi ayın ilk toplantısına kadar meclise sunarlar.**” denilerek, komisyonların raporlarını, **toplantı dönemi içinde meclise sunma mecburiyeti** ortadan kaldırılmıştır. Bu nedenle, komisyon çalışmalarının meclisin toplantı dönemi ile sınırlı tutulmasına ihtiyaç kalmamıştır.

ÖNERİ 3: Maddenin üçüncü fıkrasında yer alan, “İmar komisyonu kendilerine havale edilen işleri bir ay içinde sonuçlandırır.” cümlesindeki “kendilerine” kelimesinin “kendisine” şeklinde değiştirilmesi ya da “imar komisyonu” yerine “imar komisyonları” denilmesi gerekmektedir.

ÖNERİ 4: Nüfusu 30.000 üzerindeki belediyelerde kültür, çevre, sağlık ve sosyal hizmetler ihtisas komisyonu oluşturulması zorunlu hale getirilmelidir. Büyükşehirlere bağlı ilçe ve belde belediyelerinde yukarıda sayılan komisyonlara ek olarak eğitim komisyonu kurulması da zorunlu olmalıdır.

ÖNERİ 5: Komisyon raporlarının belediye meclisince tespit edilecek bedel karşılığında verilmesi hükmü Bilgi Edinme Kanununun 10. maddesine aykırıdır. Bu nedenle bedel isteminden vazgeçilmelidir.

Maddenin son bendi ile, “**komisyon raporlarının belediye meclisince tespit edilecek bedel karşılığında**” isteyenlere verilmesi mümkün hale getirilmiş; ancak belediye meclisinin bedeli nasıl ve ne miktarda tespit edeceği konusunda maddede herhangi bir düzenleme yer almamıştır. Bilindiği üzere, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 10. maddesi uyarınca, “**kurum ve kuruluşlar, başvuru sahibine istenen belgenin onaylı bir kopyasını vermekle**” yükümlüdürler. Yine 4982 sayılı Yasanın aynı maddesi gereğince, bu faaliyet karşılığında alınacak ücretin, “**maliyet tutarı kadar**” olması şarttır. Komisyon raporları karşılığında alınacak bedelin, belediyelerce

gelir sağlamak vb. amaçlarla yüksek tutulabileceği düşünülmektedir. Kuşkusuz böyle bir durum, belediye üzerinde etkin olması amaçlanan hemşehri denetimini ve kamuoyu denetimini azaltabilecektir. Üstelik Tasarıdaki bu yaklaşım, yürürlükte olan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 10 ncu maddesi ile çelişmektedir. Bu nedenle, **belediye meclisince tespit edilecek bedelin maliyetle ilişkilendirilmesinde yarar** görülmektedir. Anayasa Mahkemesi, 28.3.2002 gün ve E:2001/5, K:2002/42 sayılı kararı ile, “dava hakkını kısıtladığı” gerekçesini dayanak yaparak, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 89. maddesinin (a) bendinin son paragrafında yer alan, “*Katılma paylarına karşı dava açılabilmesi için, katılma paylarının yarısının önceden belediyelere ödenmesi gerekir.*” hükmünü iptal etmiştir.

Denetim Komisyonu (Madde 27):

ÖNERİ 1: Denetim komisyonunun yararlandığı tüm kişi ve kuruluşlara bedel ödenmelidir.

Maddenin ikinci bendinde uyarınca denetim komisyonu, çalışmaları sırasında uzman kişi ve kuruluşların yanı sıra **kamu kuruluşları personelinde** de faydalanabilecektir. Maddenin son bendinde, **uzman kişi ve kuruluşlara ödenecek ücretin**, belediye meclisi tarafından kararlaştırılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu anlatım tarzı, komisyon çalışmalarında görevlendirilecek kamu kuruluşları personeline belediye bütçesinden herhangi bir ödeme yapılmasını engelleyecek şekilde yorumlanmaya müsaittir. Oysa söz konusu kamu personeli, belki komisyon çalışmalarına katılabilmek için yolculuk yapacak, çalışmalar sırasında belli bir yerde konaklayacaktır. Bu personele, bağlı oldukları kurum bütçesinden büyük ihtimalle herhangi bir ödeme yapılmayacak, ödemeyi hizmetlerini sundukları¹ belediyenin yapması gerektiği ileri sürülecektir. Belirsizliğin ortadan kaldırılması ve maddenin, kamu kuruluşları personeline de belediye bütçesinden ödeme yapılmasını içerecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerekli görülmektedir.

ÖNERİ 2: Denetim Komisyonu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile uyumlu değildir. Bu nedenle madde yeniden yazılmalıdır.

Denetim komisyonuna ilişkin Tasarı hükmü genel nitelikte düzenlemeler getirmekle birlikte son dönemde bütçesel karar sürecinde saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu artırmaya yönelik olarak kamu mali yönetiminde ve mali denetim sisteminde yapılan değişiklikleri içerecek şekilde tasarlanmadığı tespitinde bulunulmuştur. Maddenin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısında yer alan ilgili hükümler çerçevesinde yeniden yazılması gerektiği düşünülmektedir.

2005 yılından itibaren uygulamasına geçilecek olan yeni sistemde kurumsal düzeyde stratejik planlama, iç kontrol, iç denetim gibi yeni süreçler devreye girmektedir. Bu yeni süreçlerin getireceği yeni mekanizmaların Meclis Denetim Komisyonu tarafından mutlak şekilde dikkate alınması gerekmektedir. Bu komisyonun çalışma sürecindeki etkinliğini artıracak gibi yeni öngörülen mekanizmaların doğru algılanması ve etkin bir şekilde uygulanması konusunda belirleyici dinamik bir faktör olacaktır.

¹ “Harcırah hizmetin taalluk ettiği kurum bütçesinden ödenir.” (6245 sayılı Harcırah Kanunu, m:57)

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

Bu çerçevede maddenin aşağıdaki noktaları içerek şekilde yeniden yazılması gerektiği düşünülmektedir:

- Sadece hesap ve işlemlerin değil stratejik planların ve uygulama sonuçlarının ayrıntılı incelenmesi.
- Belediyeyi yükümlülük altına sokan faaliyetlerin temel inceleme ve denetleme başlıkları içinde olması ve bunlarla ilgili belediyenin başlangıç hedeflerinin uygulama sonuçları çerçevesinde sorgulanması. Başta borçlanma ve borçların sürdürülebilirliği ile ihale ve büyük yatırım projeleri olmak üzere hedef ve uygulama sonuçlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde açık bir şekilde ortaya konması.
- Vergi ve benzeri piyasa ve vatandaş üzerinde yükümlülük yaratan kararların ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi.
- Belediyenin hizmet sunumu çerçevesinde sahip olduğu varlıklardaki artışın ve azalışın incelenmesi.
- Faaliyet raporları, iç denetçilerin hazırladıkları kapsamlı denetim raporları, Sayıştay'ın dış denetim raporları ve İçişleri Bakanlığının yetkili denetim ve kontrol birimlerinin raporları çerçevesinde hesap ve işlemlerin denetlenmesi.

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

Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları (Madde 28) :

ÖNERİ: Belediye başkanına güvensizlik halinde yetersizlik oyu için oluşturulan nitelikli oy sistemi kaldırılmalı ve salt çoğunluk sistemi getirilmelidir.

Ayrıca, Tasarının 28. maddesine göre, halen 2/3 olan “**yetersizlik oyu**”, yine büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi 3/4'e yükseltilerek belediye başkanlarının düşürülmesi zorlaştırılmıştır. Öyle anlaşılıyor ki, büyükşehir belediyeleri ile başlayan “**yürütme organını karar organına karşı güçlendirme eğilimi**”, diğer belediyelere de sıçrayarak yoluna devam etmektedir. Amacı “**demokrasi**” ve “**katılımcılık**” olan bir Tasarının, belediye başkanları söz konusu olduğunda tam aksi yönde ilerlemesi herhalde kabul edilemez.

Belediye başkanları için yetersizlik oy oranını yükselterek; belediye başkanlarının, meclis çoğunluklarınca tamamen “**siyasi**” düşünce ve sebeplerle düşürülmeleri

engellenmek isteniyorsa, bu endişe iki bakımdan yersizdir. Birincisi; günümüze kadar meclis çoğunluğu tarafından bu yolla tasfiye edilmiş belediye başkanı sayısı, oransal olarak, ortada bir sorun olmadığını gösterecek kadar azdır. İkincisi; 1982 Anayasası'nın 127/4. maddesine göre, organlık sıfatının yitirilmesi ancak “**yargı**” kararı ile olmaktadır. Belediye meclisinin kararı, ancak idari yargı tarafından incelenip hukuka uygun bulunduğu takdirde, organlık niteliğinin düşmesinin “**sebe(b)**”i olmakta; kendi başına hukuki sonuç doğuramamaktadır. Eğer doğrudan meclis kararı ile başkan düşürülebilseydi, o takdirde “**nitelikli**” oy oranı belirlemek “**makul**” görülebilirdi.

Başkan ve Meclis Üyelerinin Görüşmelere Katılmayacağı Haller (Madde 29):

ÖNERİ: *Belediye meclisinde üçüncü derece dahil kan ve kayın hısımlarının bir arada bulunamayacağı hükmü getirilmelidir.*

Maddede, “**Belediye başkanı ve meclis üyeleri, kendileriyle ve üçüncü derece dahil kan ve kayın hısımlarıyla ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamaz.**” hükmü bulunmaktadır. Madde metninde evlat edinme yolu ile kurulan “**evlatlık bağına**” yer verilmemiş olması, açıklanmaya muhtaç bir durum olarak görülmektedir.

Madde, 1580 sayılı Belediye Kanununun 66. maddesinden faydalanılarak düzenlenmiştir. Bu madde ise şöyledir:

“Meclis azası mukavelename ile alakadar olduğu hususatta kendisinin veya 27 inci madde mucibince kendisi ile bir mecliste içtimai caiz olmayan akrabasının tahtı tasarrufunda bulunan emlakın, istimlak, isticar ve mubayaasında müzakerata iştirak edemez.”

1580 sayılı Kanunda, meclis üyesinin katılmayacağı **toplantı “akrabanın tahtı tasarrufunda bulunan emlakın istimlak, isticar ve mubayaası”** ile sınırlı tutulmuş; Tasarıda ise “**ilgili işler**” tabiri kullanılarak hiçbir sınırlama ön görülmemiştir.

Öte yandan bilindiği üzere, 1580 sayılı Kanunun 27. maddesinde, “**Ana, baba, büyük ana, büyük baba, evlat, torun ve kardeş, karı, koca ve bu derecedeki sıhri hısımlar bir mecliste birleşemez.**” denilmiştir. Bunlar, Tasarıda değinilen “**üçüncü derece dahil kan ve kayın hısımlar**” dır.

Ülkemizin bazı bölgelerinde çok üyeli geniş ailelerin bulunduğu bir gerçektir. Kayın hısımlığı ilişkilerinin bu genişliğe ilaveler yapması da kuvvetli olasılıktır. Tasarıda, 1580 sayılı Kanunun 27. maddesine benzer şekilde, seçilme öncesi sınırlama ön görülmediği için; özellikle bazı küçük yerlerde meclis üyelerinin, “**üçüncü derece dahil kan ve kayın hısımlarıyla ilgili işlerin görüşüldüğü toplantılarına katılmaması**” halinin, meclisin toplanma ve karar alma çoğunluğunu etkileyecek boyuta ulaşması ile karşılaşmak mümkün olacaktır. Bu nedenle, **ya meclis üyelerinin katılmayacakları toplantı hallerinin konu bazında belirtilmesi ya da bazı akrabalık derecelerinin bir mecliste birleşememe şartı** olarak tespit edilmesi gerekli görülmektedir.

Belediye Başkanı ve Meclis Üyelerinin Yükümlülükleri (Madde 30):

ÖNERİ: *Maddeye şu ibare eklenmelidir: “Görevleri sona eren belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri bu süre içinde belediyede ücretli bir görev alamazlar.”*

Tasarının 30. maddesinde, “Belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri, görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren üç yıl süreyle belediye ve bağlı kuruluşlarından doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz.” denilmiştir.

Maddede bu hali ile 1580 sayılı Belediye Kanununun 29. maddesi paralelinde bir düzenlemeyi içermektedir. Sözü edilen 29. maddede, “Belediye reisleri veya belediye azası riyaset veya meclis azalığından **çekilip** üzerinden bir sene geçmedikçe mensup olduğu belediye aleyhine münferiden veya müştereken dava vekaleti deruhde edemez, **mensup olduğu belediye bütçesinden maaşlı veya ücretli bir vazifeye tayin edilemez**, münferiden veya müşareket suretiyle mensup olduğu belediyeye ait **bir iş taahhüt eyleyemez.**” denilmiştir.

Tasarı metni, 1580 sayılı Kanunun 29. maddesi de dikkate alınarak yorumlandığında, -ki uygulamada büyük ihtimalle böyle yapılacaktır.- bu şekli ile, belediye meclisi üyelerinin, üyelik görevleri devam ederken belediyede **maaşlı ve ücretli bir göreve tayin edilmelerini** mümkün, en azından tartışmalı hale getirmektedir. Bir belediye meclisi üyesinin, görevi sona erdikten sonra aynı belediyede maaşlı veya ücretli olarak çalışması mahzur taşımaz; ancak üyelik görevi sürerken aynı belediyede bir yandan da maaşlı veya ücretli olarak çalışmak, belediye organları arasındaki ilişkiler bakımından üzerinde durulması gereken tartışmalı bir durum ortaya çıkaracaktır.

Meclis üyeliğinin sona ermesi (Madde 31):

ÖNERİ 1: *Belediye Meclisi üyesi, istifası halinde istifa dilekçesini Belediye Başkanlığı ile ilgili kurula vermelidir.*

Maddenin birinci fıkrasında, istifa halinde meclis üyeliğinin kendiliğinden sona ereceği belirtilmiş; ancak maddede **istifanın sunulacağı merci belirtilmemiştir.** Ortada geçerli bir istifa halinin varlığının saptanabilmesi için istifanın belli bir mercie, özellikle belediye başkanlığına sunulmasını sağlamak gerekmektedir. Hatırlanacağı üzere, 1580 sayılı Belediye Kanununun 30. maddesinde, meclis üyesinin istifasının kabulüne meclisin karar vermesi yolu seçilmiştir.

ÖNERİ 2: *Seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi halinde Danıştay yerine idare mahkemesine gidilmesi sağlanmalıdır.*

Maddenin son bendinde, “Belediye meclis üyeliğine **seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi** halinde, valinin bildirmesi üzerine **Danıştay** tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.” denilmiştir. Bu yetkinin, Danıştay yerine, idare veya bölge idare mahkemelerince kullanılmasının, konunun mahallinde, Danıştay’ın iş yükü arttırılmaksızın ve daha çabuk sonuçlandırılmasını sağlayacağı düşünülmektedir.

Üstelik “seçilme yeterliğinin kaybedilmesi hali” bir davanın görülmesini değil, ortaya çıktığı ileri sürülen bir olgunun tespitini içermektedir.

Meclisin Feshi (Madde 32):

ÖNERİ: *Meclisin feshi ile ilgili bu madde yerine 1580 sayılı yasanın 53. maddesinin 3 nolu bendi aynen korunmalıdır.*

Maddenin a bendinde, “*kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinme*” hali, meclisin fesih nedeni olarak gösterilmiştir. Bilindiği üzere bu konu 1580 sayılı Belediye Kanununun 53. maddesinin 3 numaralı bendinde düzenlenmiş ve, “*Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırır,*” şeklinde ifade edilmiştir. Uzun yıllar içinde verilen çok sayıda yargı kararı ile de uygulama istikrar kazanmıştır.

Maddenin b bendi uyarınca, “*belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konuları görüşür ve karar alırsa,*” belediye meclisi feshedilebilecektir. Bent metni, karıştırdan hareket edildiğinde, belediye meclisinin “*görevle ilgisi olan siyasi konuları görüşebileceği*” anlamının çıkarılmasına elverişli gözükmemektedir.

Belediye meclislerinin feshini, sadece “*görevlerini süresi içinde yapmamak*” şartına bağlamanın; seçilmiş organların dönemleri sonuna kadar iş başında kalmaları ilkesini zedeleyeceği, uygulamada konunun istismara açık hale geleceği; bu nedenle de, **1580 sayılı Kanunda benimsenen usulün muhafaza edilmesi gerektiği** düşünülmektedir.

BELEDİYE ENCÜMENİNE İLŞİKİN ÖNERİLER

Belediye encümeni (Madde 34):

ÖNERİ: *Belediye encümeni Anayasanın 127/1 maddesinde ve buna ilişkin Anayasa Mahkemesi kararına göre yalnızca seçilmiş üyelere oluşturulmalıdır.*

Belediye encümeni **iki belediye meclisi üyesi ile en az üç** (hesap, yazı ve fen işleri) **en çok beş** (varsa hukuk ve imar) **birim amirinden** oluşmakta; diğer bir deyişle, encümende toplanma ve karar almada yeterli çoğunluğu belediye meclisi üyeleri katılmasalar bile memur üyeler oluşturmaktadır.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127. maddesi uyarınca mahalli idareler, “*karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri*”dir. Belediye encümenlerinin karar organı mı, yoksa yürütme organı mı olduğu, üzerinde fikir birliği sağlanamayan bir konudur.

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

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

Denilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin anılan kararları karşısında, belediye encümeninde memur üyelere *-hem de toplanma ve karar çoğunluğunu elde tutar sayıda-* yer verilmesi, Tasarının bu maddesini iptale açık hale getirmektedir.

Encümenin görev ve yetkileri (Madde 35):

ÖNERİ: Maddenin g bendine şu ifade eklenmelidir: “ihale iş ve işlemleri bu karardan sonra ilgili kanuna göre yürütülür.”

Maddenin g bendi ile, **“belediyeye ait taşınır malların satımına ve belediye hizmetlerinde kullanılacak taşınır ve taşınmaz malların alımına karar vermek,”** encümenin görevleri arasında sayılmıştır.

Bilindiği üzere, **belediye bütçesine gelir girişi** ile ilgili ihaleler, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre yapılmakta; **belediye bütçesinden harcama yapılmasına** neden olan ihaleler ise, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre gerçekleştirilmektedir. 2886 sayılı Kanuna göre ihale edilen işlerde ihale komisyonu, bu Kanunun 13. maddesi uyarınca belediye encümenidir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre ihale edilen işlerde ise ihale komisyonu, bu Kanunun 6. maddesi uyarınca, belediye personeli arasından belediye başkanı tarafından veya yetki devri yaptığı görevli *- bugün için belediye başkan yardımcısı-* tarafından oluşturulmaktadır.

Maddenin g bendi ile, belediye encümeninin belediyeye ait taşınır malların satımına yetkili kılınması **2886 sayılı Kanuna 13. maddesine uymakta;** ancak, taşınır ve taşınmaz malların alımına karar verme yetkisi **4734 sayılı Kanunun 6. maddesine uygun düşmemektedir. İhale iş ve işlemlerinden bağımsız olarak, ayrıca belediye encümenince de konunun karara bağlanması amaçlanıyor ise, bunun net bir biçimde belirtilmesinde yarar görülmektedir.**

Stratejik Plan ve Çalışma Programı (Madde 41):

ÖNERİ: Stratejik plana ilişkin bu maddedeki düzenleme KMYKK’ya paralel biçimde yeniden düzenlenmelidir.

Tasarının 41. maddesinin ilk paragrafında stratejik planın yapılmasına ilişkin hüküm yer almaktadır. Stratejik plan yönetim sistemimize ilk defa KMYKK’nu ile girmiştir. Kanunun 16. maddesinde stratejik plan şu şekilde tarif edilmektedir:

“Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek

ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.”

Tasarıda KMYKK'nun bu hükmüne ve öngörülen düzenlemeye doğrudan bir atıfta bulunulmamıştır. KMYKK'nu incelendiğinde kanunun kapsamı içinde mahallî idarelerin de yer aldığı görülecektir. Her ne kadar kanunun 77. maddesinde, mahallî idare bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile diğer malî işlemleri, bu Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgili kanunlarındaki hükümlere tâbidir denmekle birlikte, stratejik planın uygulama sürecinde plan ve bütçelerle olan ilişkisi dikkate alındığında mahallî idarelerde de stratejik planların DPT'nin öngördüğü şekilde kaynak tahsis ve kullanım sürecinde hazırlanması ve uygulanması gerektiği açıktır. Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme sürecindeki ilişkiyi güçlendirmek amacıyla mali yönetim sistemimize 2005 yılından itibaren genel yönetim kapsamındaki kamu kurumlarında uygulanacak olan stratejik planlama sürecinin de bütün kamu kurumlarında aynı şekilde uygulanması kaçınılmaz bir gereklilik olarak görülmelidir. Dolayısıyla stratejik planlamaya ilişkin tasarıda yer alan düzenlemenin KMYKK'nun da öngörülen çerçevede geliştirilmesi ve ilişkilendirilmesi gerekmektedir.

41. madde stratejik planın yıllık dilimlerini oluşturmak üzere çalışma programının hazırlanmasını, belediye meclisinde bütçeyle görüşülüp kabul edilmesini de düzenlemektedir. Yıllık çalışma programının bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edeceği yine maddenin son paragrafında öngörülmüştür. Stratejik planın mevcut süreçte ne şekilde tanımlanacağı ve işleyeceği konusundaki kafa karışıklığı bu madde de somut bir biçimde karşımıza çıkmaktadır. KMYKK'nunun 77. maddesinin ilk paragrafında sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerin ayrıntılı harcama programları ile finansman programlarının bütçeleriyle birlikte hazırlanıp görüşüleceği ve ardından onaylanacağı öngörülmektedir. Tasarıda ise çalışma programı diye mevcut yıllık programlara benzer yeni bir işleyiş öngörülmektedir. Dolayısıyla KMYKK'nun 77. maddesi ile tasarının stratejik plan ve çalışma programı başlıklı 41. maddesi arasında işleyiş ve mekanizmalar açısından ciddi bir uyumsuzluk sorunu vardır.

Yetki Devri (Madde 42):

ÖNERİ: Bu madde içinde belediye meclisinin belediye encümeni veya başkanına; belediye encümeninin belediye başkanına yetki devri yapabileceği hükmü yazılmalıdır.

Madde, belediye başkanının yetki devrini ele almıştır. Tasarıda,

- **belediye meclisinin, belediye encümenine veya belediye başkanına;**
- **belediye encümeninin belediye başkanına**

yetki devri yapabileceğine veya yapamayacağına dair her hangi bir düzenleme bulunmamaktadır. 1580 sayılı Belediye Kanunu da bu konuyu düzenlemektedir. Kanunun yetmiş yıllık uygulama sürecinde idari ve adli yargı mercileri, belediye

meclisinin belediye başkanına yetki devri yapabileceğini bazen kabul etmiş bazen uygun bulmamıştır. Yeni bir yasal düzenleme aşamasında iken bu konunun berraklığa kavuşturulması yararlı olacaktır.

Belediye başkanlığının sona ermesi (Madde 44):

ÖNERİ 1: Başkanın istifası halinde dilekçenin İlçe Seçim Kurulu'na vermesi zorunluluğu getirilmelidir.

Maddede, istifa halinde belediye başkanlığı görevinin kendiliğinden sona ereceği belirtilmiş; ancak **istifanın sunulacağı merci belirtilmemiştir**. Yüksek Seçim Kurulunun 10.09.1970 gün ve 272 sayılı kararında,

“Mahalli idare organlarından bulunan belediye başkanlarının istifalarının kabulüne dair kanunlarımızda bir hüküm yoktur. Şu halde istifalar verilmeleri ile birlikte hüküm ifade ederler. Belediye başkanının verilmesi ile birlikte hüküm eden istifası kaymakamlıkça ilçe seçim kurulu başkanlığına bildirilmiştir. Boşalmanın belediye başkan vekili tarafından bildirilmemiş olması, boşalmış bulunan belediye başkanlığı için seçim yapılmasına engel teşkil etmez.”

Denilmiştir. Ortada geçerli bir istifa halinin varlığının saptanabilmesi ve uygulamada bu tür belirsizliklere yol açılmaması bakımından, istifanın belli bir mercie, örneğin mülki idare amirine, seçim kurulu başkanlığına, belediye başkanlığına, belediye meclisi başkanlığına vb. sunulmasını sağlamak gerektiği düşünülmektedir.

ÖNERİ 2: Görevi kötüye kullanmaktan mahkum olan belediye başkanının görevinin sona erdirilmesi yolları açıkça belirtilmelidir.

1984 yılında belediyecilik alanında atılan önemli adımlardan birisi imar planı yapımı ve uygulamasında belediyelere tanınan özerklidir. Belediyelerin imar planı yapım ve uygulama yetkisiyle donatılmasından sonra başta büyük şehirler ve turizm yörelerindeki belediyeler olmak üzere pek çok kentte rantiyelerin baskısıyla imar planına aykırı uygulama ve yapılaşma belediyeler tarafından görmezden gelinmiştir. Bu dönemde haklarında soruşturma yapılan belediye başkanları Türk Ceza Kanunu'nun 240. maddesine göre görevi kötüye kullanmak suçuyla mahkum edilmiştir. Bunun sonucu olarak mahkum edilen veya hakkında dava açılan belediye başkanlarının tekrar seçilme hakkını engelleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu 91. maddesi 1988 yılında 335 sayılı Kanun hükmindeki kararname ile kaldırılmıştır. Bu KHK daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilince bu madde boşlukta kalmıştır.

Düzensiz yerleşimi ve kötü konut çevrelerinin oluşumunu teşvik eden bu durumun acı bilançosu 1999 depremi ile ortaya çıkmıştır. Görevi kötüye kullanma maddesi kamu hizmetinden hak mahkumiyeti de getirdiği için çok önemli bir yaptırımdır. Düzenli bir kentleşme istiyorsak belediye başkanı ve meclis üyelerinin yasa içinde çalışmalarını sağlayacak olan bu hükmün yeniden ihdas edilmesi gerekmektedir.

BELEDİYE TEŞKİLATI VE PERSONELİNE İLİŞKİN ÖNERİLER

Personel istihdamı (Madde 49):

ÖNERİ: *Belediye personelinin atanmasında bu maddenin ikinci bendindeki usul yerine 1580 sayılı Belediye Kanunu 94/b maddesi benimsenmelidir.*

Maddenin ikinci fıkrası, “Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır ve ilk toplantıda **belediye meclisinin bilgisine sunulur.**” şeklindedir.

1580 sayılı Belediye Kanununun 94/B maddesinde ise bilindiği üzere konu, “Belediyelerde reis muavinleri ile daire ve şube reisleri ve bilumum belediye memurları ilk içtimanda **belediye meclisince tasdik olunmak şartıyla** belediye reisi tarafından intihap ve tayin olunurlar.”

Denilerek kurala bağlanmıştır. Özellikle belediye başkan yardımcılarının ve birim amirlerinin atanmalarının; kendilerine, yerine getirecekleri görevin önemi ile mütenasip bir güvence sağlanması bazında, meclisin “bilgisine değil, onayına sunulması” gerekli görülmektedir.

BELEDİYELERİN DENETİMİNE İLİŞKİN ÖNERİLER

Denetimin kapsamı ve türleri (Madde 54):

ÖNERİ 1: *Kanunların içsel tutarlılığı açısından, bu madde KMYKK ve KYTK tasarısında öngörülen koşullara göre yeniden yazılmalıdır.*

Tasarının denetimin kapsamı ve türleri başlığını taşıyan 54. maddesi incelendiğinde, gerek KMYKK gerekse KYTK tasarısının kontrol ve denetimle ilgili getirdiği düzenlemelerin tasarı metnine yansıtılmadığı tespitinde bulunulmuştur. Bir başka deyişle tasarının denetimle ilgili maddeleri mali yönetim sistemine getirilen yeni düzenlemeler çerçevesinde oldukça yetersiz bir biçimde kaleme alınmıştır. Öncelikle tasarının KMYKK’na denetime ilişkin olarak atıflarda bulunması gerekmektedir. Yine madde metninde mahalli idarelerin gerek kendi aralarında gerekse diğer kamu kurumlarıyla olan kontrol ve denetim sürecine yönelik farklılıklarının daha açık ve ayrıntılı bir şekilde ortaya konması gerektiği düşünülmektedir. Örneğin mahalli idarelere bağlı kuruluş ve işletmeler ile İçişleri Bakanlığının idari denetimi ile ilgili hükümler uygulama esasları açısından yetersiz görülmektedir. Bu açıdan Tasarı sistematik bir yaklaşım ortaya koymaktan uzak, son derece özet ve muğlak bir şekilde denetim konusunu geçiştirmeye çalışmıştır. Bu hususlar aşağıda açıklanmıştır.

1. KMYKK’da iç denetçiler denetimin yanında belli bir mesleki bilgiye sahip olmaları çerçevesinde harcama sonrası kontrol yanında, nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak şeklinde yeni görevler üstlenmektedirler. Tasarıda yukarıda sıralanan konulara mahalli idareler özelinde girilmemiş KMYKK’da verilen tanıma bile girilmemiştir. Sadece KYTK tasarısında verilen denetim kapsamı sınıflandırılmasıyla yetinilmiştir. Oysaki Kanunda KMYKK’nda atıfta bulunulması gerekmektedir. Bu atıflar kapsamında da belediyelerde iç denetimin nasıl yapılacağı daha ayrıntılı olarak düzenlenmelidir. Daha somut olarak KMYKK da iç denetçilere verilen görevlerin mahalli idarelerin özellikleri dikkate alınarak bu kanun taslağına da ayrıntılı olarak yansıtılması gerekmektedir

2. Belediyelere bağılı kuruluş ve işletmeler ile belediyelerin katıldığı mahalli idare birlikleri de aynı şekilde denetlenir demekle 54 .madde aslında uygulamaya yönelik olarak hiçbir şey dememektedir. Çünkü bu birimlerden anonim şirket statüsünde olanların Borçlar Kanununa göre denetlenmesi sözkonusu olduğundan bu tür bir denetim sürecine bunların nasıl katılacağıının ileride hukuki bir problem yaşanmaması açısından daha net olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Bu açıdan öncelikle bağılı kuruluş ve işletme tanımlarının yapılması gerekmektedir. Bağılı kuruluş ve işletmelerde KMYKK'nun öngördüğü iç kontrol ve denetim sürecinin olmasına ilişkin bir zorunluluk yoktur. Dolayısı ile iç kontrolün ve denetimin kurumun bütçesel süreciyle birlikte bu kurumlarda nasıl olacağıının tasarıda ele ayrıntılı olarak bu hususlar da göz önünde bulundurulurarak düzenlenmesi gerekmektedir.

3. Ayrıca, KMYKK'nun 77. maddesinin son paragrafında mahalli idarelere yönelik olarak İçişleri Bakanı belli şartların yerine getirilmesi durumunda yetkili denetim elemanlarına mahalli idarelerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirme yetkisini verilmektedir. Mahalli idareler özelinde belediyeler açısından önemli olan bu düzenlemenin de tasarı kapsamında ele alınması buna yönelik olarak 55. maddenin bu hususu da içerecek bir biçimde yeniden yazılması gerektiği düşünülmektedir. Ancak aşağıda da belirtildiği gibi teftiş mekanizmalarının kaldırılıp kaldırılmadığı tartışmaları dikkate alındığında bu hususun da genel bir düzenlemede netleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

ÖNERİ 2: İçişleri Bakanlığının yapacağı İdari Denetimin Mali Denetimi kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir

İçişleri Bakanlığının mali denetim dışında yapacağı idari denetimin yeni sistemde nereye oturacağı, denetim standartlarının ne olacağı ve denetim sonuçlarının ne şekilde değerlendirileceği ve raporlanacağı gibi konular açık noktalar olarak ortada bırakılmıştır. Bu durum hem denetlenen hem de denetleyen açısından sorunlar ortaya çıkarabilecektir.

ÖNERİ 3: Mahalli idarelerin dış denetiminden beklenen faydanın sağlanması için Sayıştay'ın yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Dış denetim açısından mahalli idareler Sayıştay'ın denetim kapsamı içine alınmaktadır. Bununla birlikte, bu denetim esas olarak bir mali denetim niteliği taşımaktadır. İdari denetim ise KYTK tasarısı ve bu tasarının 54 üncü maddesi çerçevesinde İçişleri Bakanlığındaır. Sayıştay'ın bu denetimi etkin sürdürebilmesi için KYTK taslağı ile Sayıştay'ın teşkilat yapısı içinde özel ihtisas daireleri yanında bölge düzeyinde taşra birimleri de kurabileceği öngörülmektedir. Denetim kapsamı hem yeni kamu kurumlarının girmesiyle artırılan hem de mahalli idareler için mevcut duruma göre daha etkin bir denetim yapması öngörülen Sayıştay'ın genel olarak bu yeni görev ve yetkileri paralelinde ciddi bir yapılanmaya gitmesi kaçınılmaz görülmektedir. Açıktır ki, herhangi bir gelişme sağlanamaması halinde Sayıştay'ın yapacağı dış denetimin bugünkü işleyişten farklı bir sonuç yaratması mümkün görülmemektedir.

Hizmetlerde Yetersizlik (Madde 55):

ÖNERİ: *Hizmetlerde yetersizliğe ilişkin 55. maddenin 1. bendinde öngörülen “yetkili hukuk hakimince tespit” ibaresi kaldırılmalı, bu yetki Danıştay’a verilmelidir. Ayrıca, “ciddi şekilde aksama” kriterleri açıklanmalıdır.*

Yerel Yönetim Reformu amacına hizmet ettiği ileri sürülen bir Tasarıda 55. madde tarzında “**idari vesayet**” örnekleri ile karşılaşmak şaşırtıcıdır. 1982 Anayasası’nın 127. maddesinin 5. fıkrasında, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu söylenmiş ve kavramın kriterleri de sayılmıştır. Bu durumda, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet uygulamaları yapıp yapılmaması yasama organının tercih kullanabileceği bir konu olmayıp anayasal zorunluluktur. Esasında, 127. maddede idari vesayetten hiç söz edilmemiş olsaydı bile, Anayasa’nın 123. maddesindeki “**idarenin bütünlüğü**” ilkesi, yasalarla idari vesayet düzenlemeleri getirmeye zaten olanak tanıyor olacaktır.

Öte yandan, idari vesayetin, yerel yönetimlerin hangi işlemleri üzerinde olacağı ve bunun “**yoğunluğu**” yasama organının takdirine açıktır. Örneğin, yasa ile bazı yerel yönetim işlemlerinin yürürlüğe girebilmeleri için vesayet onayına bağlı oldukları belirlendikten sonra; vesayet yetkisinin daha sınırlı olan “**onaylama/onaylamama**” biçiminde mi tanınacağı, yoksa “**değiştirerek onaylama**”yı da içine alacak kadar geniş mi tutulacağı yasa koyucunun takdirine kalmıştır. Tasarıda ise, belediyeler üzerinde son derece geniş kapsamlı idari vesayet yetkileri İçişleri Bakanlığı’na verilmektedir. Böylesine geniş kapsamlı vesayet yetkileri tanınmanın bir anayasal zorunluluk olmadığı ve idari vesayetin “**asgari**”de tutulmasını Anayasa 127/5’in engellemediği düşünüldüğünde, böyle bir yaklaşımla nasıl reform yapılacağı sorusunu sorma hakkı doğmaktadır.

Mevcut 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda da İçişleri Bakanlığı’nın önemli vesayet yetkileri vardır ama, Tasarının 55. maddesi, merkezi yönetimi tamamen belediyelerin “**yerine geçiren**” düzenlemeler içermektedir. 55. maddede, İçişleri Bakanlığı, belediye hizmetlerinin “**ciddi şekilde aksatıl(ması)**” kriterine göre, süre verip önlem aldırma ile başlayan ve gerekirse belediyeden görev ve yetki alıp diğer yerel yönetim ve kamu kuruluşlarına aktarma ile sonuçlanan yetkilere sahip kılınmıştır. Elbette, Anayasa 127/5’in de tanıdığı “**mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması**” sebebi ile böyle yetkiler düşünülebilir; ama Anayasa Mahkemesi’nin sürekli olarak kararlarında (örneğin, E.1990/38, K.1991/32 sayılı karar) duyarlılıkla üzerinde durduğu idari vesayet ilkeleri ışığı altında Tasarının 55. maddesi olası ve ciddi iptal tehlikesi taşımaktadır. İçişleri Bakanlığı’nın yapacağı “**ciddi aksama**” belirlemesinin taşıdığı “**muğlaklık**”; idari vesayetin çok uç bir örneği olan ve Anayasa Mahkemesi’nin hep olağandışı koşullara özgü istisnai bir yöntem olarak tutmaya çalıştığı “**yerine geçme**” halinin bütüncül ve kurallaşmış bir nitelik kazanması; Bakanlığın başka bir yerel yönetim veya kamu kuruluşuna görev ve yetki devrini süresiz yapabilmesi ve kendisinden görev ve yetkiyi aldığı yerel yönetime bunun geri verilme zamanının geldiğini ancak kendisinin takdir edebilecek olması; büyük olasılıkla Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edileceği gibi, belediyelerin “**özerkli(ğ)**”ini uygulamada işlevsiz kılacaktır. Bu konudaki İçişleri Bakanlığı kararının teorik olarak yargısal denetime açık olması ise endişeleri gidermeye yeterli değildir. Çünkü, yargısal denetim doğası gereği “**sonradan işleyen**” bir mekanizmadır ve Bakanlık işlemi iptal

edilse bile –temyizi dahil- yıllar geçecek ve yargı kararı “gerçek” bir yarar sağlayamayacağı noktada uygulanabilecektir.

Söz konusu “**ciddilik**” kriteri değiştirilirse bile, İçişleri Bakanlığı’nın önerisi, Danıştay’ın –Belediye kurma yönteminde sözü edilen türden- “**idari**” bir “**karar**”ı üzerine görev ve yetkiler devredilse ve maddeye altı ay gibi bir “**vade**” koyup, “**bu sürenin sonunda devri gerektiren sebepler gözden geçirilir**” denerek ancak bu koşulla uzatmaya olanak verilse; yukarıda sayılan anayasal sakıncalar ortadan kaldırılabilir. Eğer Danıştay sürecinin uzamasından endişe duyulursa, Danıştay’ın ilgili dairesinin, örneğin on gün içinde ve öncelikle konuyu karara bağlaması gibi yasal düzenlemeler düşünülebilir. Bu bağlamda, 55. maddenin yetersizlik tespitinde bulunma yetkisini “**yetkili hukuk hakimi**”ne bırakmış olması tuhaf ve Anayasa’nın 155. maddesine aykırıdır. Kamu hizmetine ilişkin “**idari**” bir konuda adli yargının görevli kılınması kamu yönetiminin teorik esasları ile açıklanamayacağı gibi, idari yargının görev alanını düzenleyen Anayasa’nın 155. maddesine göre de bu yetki ancak idari yargı teşkilatı içindeki bir merci tarafından kullanılabilir. Adli yargı teşkilatının idari yargı teşkilatına göre daha yaygın olduğu ve uygulama kolaylığı düşünülerek böyle bir yetkinin getirildiği anlaşılmaktaysa da; 155. madde hükmü pratik zorunluluklar ileri sürülerek görmezden gelinemez.

BELEDİYE GELİRLERİ VE GİDERLERİNE İLİŞKİN ÖNERİLER

Belediyenin Gelirleri (Madde 58):

ÖNERİ 1: *Anayasa değişikliği ile belediyelere belli vergi kalemleri üzerinde ekleme yapma yetkisi verilmelidir.*

KYTK Tasarısı ile buna paralel olarak hazırlanan Yerel Yönetimler yasa tasarılarının başarısı büyük ölçüde bireylerin ve sivil toplumun hesap sorabilir hale getirilmesine dayanmaktadır. Saydamlık, katılımcılık, bilgi edinme hakkı, ombudsman gibi kurumlar çok önemli araçlardır. Ancak unutulmamalıdır ki birey yaşadığı kentteki belediye hizmetlerine kendi gelirinden direkt bir katkıda bulunmadığı için yönetime katılma isteği duymamaktadır. Kentlerde yaşayan birey, yararlandığı belediye hizmetlerine karşılık, hizmetin maliyetine katılma sorumluluğunu üstlenmezse, bu reform hareketinin önemli bir denetim ve katılma mekanizması çalışmayacak demektir.

ÖNERİ 2: *Belediyelerin gelirlerini düzenleyen çeşitli yasaların değişen yeni yapıya göre tekrar elden geçirilmesi gerekmektedir.*

Belediyelerin gelirlerini düzenleyen 58 inci maddenin genel bir düzenleme mahiyetinde olduğu görülmektedir. Öte yandan belediyelerin genel bütçeden aldığı payları düzenleyen ayrı bir mevzuat bulunmaktadır. Bu mevzuat hükümlerinin de genel bir kanun özelliği taşıyan bu kanuna yansıtılması ve böylece mevzuat birliğinin sağlanmasının hukuk tekniği açısından daha uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bu kapsamda 1995 yılından bu yana maktu olarak düzenlenen (belediye vergi, resim harç ve katılma payları gibi) bazı kalemlerin belediyeler tarafından daha esnek gelir toplanmasına izin verecek şekilde yeniden ele alınması gerekmektedir.

BELEDİYE BÜTÇESİNE İLİŞKİN ÖNERİLER

Bütçenin Hazırlanması ve Kabulü (Madde 61):

ÖNERİ: *Bütçenin hazırlanması ve kabulünde KMYKK'de yer alan ilkelerle uyum sağlanmalıdır.*

Belediyelerin bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili olarak temel prensiplerin KMYKK da yer alan prensiplerle uyumunun sağlanması gerekmektedir. Bir öneri olarak KMYKK da esas alınan maliye politikası ilkeleri (madde 5) , mali saydamlık (madde 7) , hesap verme sorumluluğu (madde 8) ve stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme (madde 9), bütçeleme (madde 13) ilkelerinin bu bölümde de vazedilmesi düşünülmelidir. Bu ilkelerin belediyelere bağlı kuruluşların ve belediye şirketlerinin mali raporlama esaslarını da dercedecek şekilde ele alınması gerekmektedir. Ayrıca bütçe hazırlanması sırasında sivil toplum kuruluşlarının sürece katılmasını sağlayacak (örneğin kent konseyleri aracılığıyla) hükümlerde bu bölümde yer almalıdır.

Maddenin önemli bir eksikliği bütçelerin orta vadeli bir perspektifle hazırlanması konusundaki genel ilkeye atıfta bulunmamasıdır. Stratejik plan kavramının çalıştırılabilmesi için bunun da bölüme dercedilmesi gerekmektedir.

Bütçe ve Muhasebe Usulü (Madde 64):

ÖNERİ: *Bütçe ve muhasebe usulüne ilişkin olarak Maliye Bakanlığı ile işbirliği yapılacağı maddeye eklenmelidir.*

64. maddede belediyelerin bütçeleri ve muhasebe iş ve işlemlerinin İçişleri bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceğine dair hüküm yer almaktadır. Buna karşılık KMYKK da bu tür işlemlerin Maliye Bakanlığı ile işbirliği halinde yapılması gerektiğine dair hükümler yer almaktadır. Maddenin bunu yansıtacak bir biçimde yeniden kaleme alınması gerekmektedir.

Kent Konseyi (Madde 86):

ÖNERİ: *Kent Konseylerine belediye ve kamu kurumları yılda iki kez bilgi vermeli ve etkinlikleri hakkında görüş alış-verişinde bulunmalıdır. Bunlardan birincisi belediye bütçesinin belediye meclisi tarafında kabulünden önce yapılmalıdır.*

Kent Konseyi, Türkiye'deki Yerel Gündem 21 uygulamalarının ortaya koyduğu olumlu deneyimin bir yansıması olarak yasaya girmiş bulunmaktadır. Bunu demokratikleşmenin önemli bir adımı olarak değerlendiriyoruz. Kent konseylerinin yapısı içinde kadın, emekli, gençlik, çocuk ve özürlü konseyleri de oluşturulmalıdır. Böylece toplumda daha az temsil edilen grupların kent yaşamı üzerinde söz sahibi olmaları sağlanabilir.

İyi yönetim ilkeleri bütçenin hazırlanması sırasında da gereği gibi işletilmelidir. Kent konseyi aracılığıyla hemşehriler, bütçe hakkında bilgi ve söz sahibi olmalıdır. Bütçenin hazırlanması açıklık, hesap verme ve katılma ilkelerine uygun biçimde yapılmalıdır.

BÜYÜKŞEHİR KANUN TASARISI DEĞERLENDİRİLMESİ

Belediyelerin kuruluş işleyiş, görev, yetki ve sorumlulukları esas itibarıyla Belediye Kanunu Tasarısında yer almaktadır. Bu kanun tasarısı için görüşler ve öneriler yukarıda açıklanmıştır. Bu nedenle Büyükşehir Belediye Kanun Tasarısındaki benzer düzenlemeler için ayrıca bir değerlendirme yapılmayacaktır. Burada sadece büyükşehire ilişkin konular üzerinde durulacaktır.

Tasarının 3/a ve 4. maddeleri ile getirilen yeni BŞB kurma kriterleri, Tasarıyı hazırlayanların uygulamaya ilişkin birikimleri de dikkate alındığında, olumlu karşılanmak gerekir. Nüfus kriterinin belirlenmesi özellikle yerinde olmuştur, denebilir. Metropol olarak nitelendirilmelerini gerektiren sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine sahip olmadıkları halde, geçmişte bazı şehirlerin, yapay ilçeler kurularak siyasi yolla “**kayrıldıkları**” ve büyükşehir belediyelerin kurulduğu, ülkemizin açık gerçeklerindedir. Tasarının yasalaşma aşamasında bazı kesimlerce gösterilebilecek dirence sözü edilen kriterlerin kurban edilmeyeceği umulur.

Mevcut sistemde genellikle “**alt belediyeler**” denen ve BŞB sisteminin dışında bırakılmış olan belediyelerin “**ilk kademe belediyesi**” olarak şimdi sisteme dahil ediliyor olmaları, Tasarının diğer bir olumlu yönüdür. BŞB alanlarında, imar planlaması başta olmak üzere bunların kurulduğu 1984’ten beri gözlenen “**dağımlıklı(ğ)**”ın aşılmasında, ilk kademe belediyeleri ileride daha da fazla takdir edilecek görevler yerine getireceklerdir.

AMAÇ KAPSAM VE TANIMLARA İLİŞKİN ÖNERİLER

Tanımlar (Madde 3):

a) Büyükşehir belediyesi

ÖNERİ: *Büyükşehir belediye encümeninin karar organları arasında gösterilmesi gerekmektedir.*

Belediye kanun tasarısında da üzerinde durulduğu gibi encümen Anayasamıza göre karar organıdır. Bu konu ileride bazı hukuki sorunlar yaratabilir. Maddenin bu haliyle tanımına uygun olarak büyükşehir belediye encümeninin oluşumunda meclis üyelerine yer verilmemesi günümüzün demokratik ve katılımcı anlayışına ters düşmektedir. Bu nedenle buradaki tanıma uygun olarak öngörülen 16.maddenin de yeniden yazılması gerekmektedir.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN GÖREV YETKİ VE SORUMLULUKLARINA İLİŞKİN ÖNERİLER

Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev yetki ve sorumlulukları (Madde 7) :

ÖNERİ 1: *Bu maddede yer alan gıda denetimine ilişkin c bendi AB normları açısından yeniden yazılmalıdır.*

Gıda denetiminin belediyelere tekrar verilmesi yerinde bir karardır. Ancak denetleme sırasında yiyecek ve içecek maddelerden alınan örneklerin yalnızca belediyelere bağlı laboratuvarlarda analiz edilmesi yeterli değildir. AB’de bu denetim bağımsız ve uluslararası akreditasyonu olan laboratuvarlar tarafından yapılmaktadır. Günümüzde üretimin giriftliği ve teknolojiye dayalı olması gıda denetiminde uzmanlaşmış ve güvenilirliği olan kuruluşları gerekli kılmaktadır. Bu nedenle bu maddeye “bağımsız ve uluslararası akreditasyonu olan laboratuvarlara çalışma yetkisi vermek” ya da TSE’den yetki almış kuruluşları görevlendirmek ibaresi eklenmelidir.

ÖNERİ 2: Sağlık, kültür ve eğitim hizmetleri için büyükşehir verilen görev, n bendinin başındaki “gerektiğinde” sözü kaldırılarak bir zorunluluk olarak tanımlanmalıdır.

İstanbul başta olmak üzere özellikle eğitimde ikili ve üçlü eğitim ve kalabalık sınıflar başlıca darboğazdır. Büyükşehirler bu alana büyük katkı yapabilirler. Büyükşehir planlama yetkisi ile birlikte ilçe belediyeleri de yönlendirebileceği için sağlık okul ve kültür için yeterli arsa üretimi kolayca sağlanabilir.

ÖNERİ 3: Büyükşehir belediyesine v bendinde verilen görevlerin “bir sosyal hizmet” politikası olarak verilmesi gerekmektedir.

Metropolitan alan ölçeğinde bir sosyal hizmet programı yapmadan bakım evleri yapmak, yoksullara yardım etmek konuya bütüncül yaklaşımı engellemektedir. Büyükşehirler çağdaş bir sosyal hizmetler politikası yürütmelidir ve bu politikayı saptayacak ve yürütecek olgunluğa da sahiptirler.

ÖNERİ 4: Büyükşehir ekonomi ve ticaret ve teknolojiyi geliştirmek açık bir görev olarak verilmelidir.

Belediye kanun tasarısında belediyeler ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi görevi verilmiş olmakla birlikte burada teknolojiye söz edilmemiş bir eksiklik vardır. Büyükşehir belediyesi metropolitan alanda pek çok ekonomik ve ticari alanda etkinlik gösterme yükümlülüğü içindedir. Özellikle stratejik plan yapılırken ekonomi ticaret ve teknolojinin geliştirilmesi bakış açısı önem taşıyacaktır. Bu nedenle tasarının 7. maddesine bu konuda açıkça bir bent eklenmelidir.

ÖNERİ 5: Büyükşehirlerde imar planı konusu bir afet yönetimi çerçevesinde yeniden ele alınmalıdır.

Büyükşehir belediye yönetimi 1984 tarihinde yerel yönetimler sistemine katılmıştır. Büyükşehir belediye yönetimi ile ilgili yasanın uygulanmasından bu yana geçen süre içinde, bu sistemin işleyişinin “etkinlik ve demokratiklik” açısından değerlendirilmesi hakkında elimizde önemli bilgi birikimi mevcuttur. Bu çerçevede, 3030 sayılı yasa da yer alan “Nazım Plan yapma ve uygulamasıyla” ilgili deneyimlerin yeterince başarılı olduğu iddia edilemez. Örneğin, İstanbul’da BŞB Meclisinin esas olarak ilçelerden gelen planları tasdik ederek parçacı bir planlama uygulamasını yaygınlaştırdığı ve etkin bir planlama faaliyetinin olmadığı açıktır.

Bu nedenle, BŞB ile ilgili yasa taslağının Nazım Plan kavramını yeniden zikretmekle yetinmesi ve özel olarak düzenlenmiş bir “planlama otoritesi” anlayışını getirmeyişi

önemli bir eksikliklerdir. Geçmiş deneyimlerin gerçekçi olarak değerlendirilmeyen yeni taslak, nazım plan yapımı ile uygulama ve imar denetimi konularını bütüncül bir açıdan ele almayı; ve çağdaş yaklaşımları dikkate almadan planlamayı sadece “parselasyon” ve “zoning” kararları alma olarak yorumlaması; ve ulusal ve bölgesel kararlar ile ilişkilendirmemesi nedenleriyle etkinliğin sağlanmasında yetersiz kalacaktır. Belediye yasasında olduğu gibi BŞB yasa taslağının **Madde 7**'si ile düzenlenen stratejik planlama uygulamasına başlanmasının bütün bu gereksinimleri karşıladığı öne sürülemez.

Bu noktada, özellikle, **son yirmi yıldır büyük göç olarak hızla yapılaşmış olan Büyük Şehirlerin mevcut konut ve yerleşme stokunun, imarlı ya da imarsız olmalarına bakılmadan “afet yönetimi” gibi ele alınmasının gerekli olduğunu belirtmek gerekir.** Bu nedenle kentleşmenin bu aşamasında, mevcut yerleşik alanlarla henüz yerleşime açılmamış alanların birlikte değerlendirilerek, yeniden acilen planlanmasında yarar olduğu açıktır.

Yine aynı taslak **Madde 7'nin b ve e** fıkraları ile nazım plan yapma ve imarlı arsa üretme ve konut yapma görevlerini üstlenmekle birlikte, bu görevleri yaparken ulusal ve bölgesel ölçekteki etkileri ve kararları dikkate alan bir eşgüdüm ve planlama sistemini gündeme getirmemektedir. Bu yetki büyükşehir belediyesinin belediye ve mücavir alanlarının sınırlarının dışındaki alanlarının düzenlenmesi açısından yeterli değildir.

Madde 8'le getirilen Altyapı ve Ulaşım Koordinasyon Merkezlerinin çalışmalarında, DPT ve Bayındırlık Bakanlığı'nın aldığı kararlara uygunluğu konusu gündeme getirilmemektedir. Hızlı kentleşmenin getirdiği yapılaşmanın sorunlarının çözümlenmesi gereken önümüzdeki dönemde, yeni yerleşmeler konusu sadece nüfus artışı ve göçün getireceği gereksinimler için değil, mevcut yerleşmelerin evrensel imar kurallarına uygun olmayan alanlarının yeniden düzenlenmesi için de kullanılabilir bir araç olabilecektir. Bu nedenle bu konunun çok farklı uygulamalara imkan verecek bir kurumsallaşmayla, güçlü bir planlama otoritesi tesisleriyle çözümlenmesi gereklidir. **Madde 10**'la düzenlenen imar denetimi konusunun sadece yeni yapılar için uygulamaları kapsamaması da önemli bir eksiklik olarak kabul edilmektedir.

Diğer taraftan, mevcut yasa taslağı, **Madde 4** ve **Madde 6** ile büyükşehir belediye sınırlarını çizerken mevcut yerleşik alanları dikkate almakta ve İstanbul gibi sosyolojik olarak sınırları ve etki alanı il sınırlarını aşan büyükşehirler için yine bir çözüm getirmemektedir. İstanbul gibi il sınırlarını aşan metropoliten kentler için “bölge planı” yapma gereği yine aynen devam etmektedir. Kaldı ki İstanbul kenti, bir küresel kent olarak da kendine özgü düzenlemelere ihtiyaç hissetmektedir.

Özellikle İstanbul'un depreme hazırlık yapabilmesi ancak çok daha kapsamlı bir imar planı, imar denetimi ve arsa ve konut üretimiyle mümkün olabilecektir. Bu konuda yasaya İstanbul'a ait özel bir madde eklenebilirdi. Bu madde, bu konuda gerekli finansman modelini de gündeme getirebilirdi.

Büyükşehir Belediyesinin İmar Denetim Yetkisi (Madde 10) :

ÖNERİ: *Bu maddenin ikinci bendindeki denetim yetkisinin alanı açıkça belirtilmelidir.*

Tasarının 10. maddesinde büyükşehir belediyelerine tanınan ilçe ve ilk kademe belediyesinin “**yerine geçme**” yetkisi, yukarıda Belediyeler için yapıldığı gibi “**idari vesayet**” ve “**kamu tüzel kişileri arası ilişkiler**” kavramlarına bakmayı gerektirmektedir. Bilindiği üzere, idari vesayet yetkisi mutlaka “**Devlet**” tüzel kişisi adına başkent (örneğin, bakan/bakanlık) veya taşradaki (örneğin, vali) görevliler eliyle kullanılır. Buna karşılık, onaylama/onaylamama/değiştirerek onaylama/hatta yerine geçme nitelikli –ve yine kamu tüzel kişileri arasında geçen- öyle bazı ilişki biçimleri vardır ki; yetkinin sahibi Devlet olmadığı halde bunlar da anayasal ve meşrudur. Örneğin bazı üniversite kararlarının Yükseköğretim Kurulu, ilçe belediye kararlarının BŞB, veya il barosu kararlarının Türk Barolar Birliği’nin onayına sunulması gibi. Bu örneklerde, yetkiyi kullanan Devlet dışındaki bir kamu tüzel kişisi olduğu için, kavram da “**iç idari vesayet**” ya da “**dış idari denetim**” terimleri ile anlatılmaktadır.

Mevcut 3030 sayılı Kanunda da çeşitli dış idari denetim düzenlemeleri olduğu bilinmektedir. Tasarının 10. maddesindeki düzenlemenin, önlem alma veya düzeltmenin ötesinde, büyükşehir belediyelerine ilçe veya ilk derece belediyesinin yerine geçip imar uygulamalarını yapma yetkisini tanınması (yukarıda İçişleri Bakanlığı-Belediye ilişkisi bağlamında açıklandığı üzere) “**ilke**” yönünden Anayasa’ya aykırı değilse de; 10. madde metninde, yerine geçme halinin bütüncül olmadığı, belirli bir alan ve zamandaki ilçe-ilk kademe yetersizliğini giderme amaçlı olduğu açıkça söylenmelidir. Metnin şu anki 2. fıkrasındaki anlatımdan, yerine geçmenin, **imar yetkilerinin tamamını** içine aldığı izlenimi uyanmaktadır.

Büyükşehir Belediye Meclisi (Madde 11):

ÖNERİ 1: *Bu maddede sözü edilen seçilmişlerin dışındaki üyelerin katılma biçim ve usulleri İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecek bir yönetmelikle düzenlenmelidir.*

Tasarının 11. maddesinde belediye meclis toplantılarına gündemdeki konuyla “**ilgili**” kişi ve kuruluşların katılması konusunda ayrıca değerlendirme yapmaksızın, Belediye Kanun Tasarısındaki açıklamalara göndermede bulunuyoruz. Yalnız, iki tasarı arasındaki bir fark dikkat çekmektedir. Belediye Kanun Tasarısındakinin aksine, Büyükşehir Belediye Tasarısında “katılım usul ve esaslarını büyükşehir belediye meclisinin belirleyeceği” yönünde bir düzenleme yoktur. Bu eksiklik unutkanlığın sonucu mudur; yoksa maddenin son cümlesinde Belediye Kanunu hükümlerine yapılan gönderme hukuken yeterli midir soruları ile uğraşmamak için, katılım usul ve esaslarının burada da İçişleri Bakanlığı’na yönetmelikle belirlenmesi önerilir.

ÖNERİ 2: *Büyükşehir belediyesinin organları arasına siyasi parti gruplarının rolü ve işlevleri bir açıklama olarak girmelidir.*

Büyükşehir belediyelerde meclis üyeleri siyasi parti temsilcileri olarak seçilmelidir. Ancak siyasi parti adının ihtisas komisyonları oluşumunda sınırlı olarak geçirilmesi günümüzdeki gelişmeler uygun düşmemektedir. Siyasi partilerin grup oluşturmaları ve

bu grupların belediyenin olanaklarından (yer, sekreteryaya, haberleşme ve ulaşım gibi) yararlanması bir zorunluluk olarak konmalıdır.

Meclis kararlarının kesinleşmesi (Madde 13):

ÖNERİ: *Büyükşehir belediye başkanının geri gönderme yetkisi kaldırılmalıdır.*

Büyükşehir belediye başkanının Meclis kararlarını geri göndermesi halinde, Meclisin 2/3 çoğunluk yerine salt çoğunlukla ısrar edebilmesine olanak verildiği Tasarının 13. maddesinde yazılıdır. Mevcut 3030 sayılı Kanunda yer alan geri gönderme yetkisi, demokratik ve katılımcı idare anlayışına uymadığından, artık tamamen kaldırılmalıdır.

Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri (Madde 22):

ÖNERİ: *Belediyelere gelir yaratma konusunda Anayasa değişikliğine gerek kalmadan çeşitli esneklikler sağlanmalıdır.*

Özellikle Büyükşehir belediyelerinin üstlendikleri hizmetlerin artacağı varsayımında vergi benzeri kaynak yaratma konusundaki yetkileri artırılmalıdır. Büyükşehir belediyelerinin belediye sınırları içinde toplanan gelirlerden alacağı payın dağıtımını konusunda yapılacak düzenlemeler Büyükşehir belediyelerinin gelirlerini önemli ölçüde değiştirmektedir. Örneğin, 2003 yılında yapılan değişiklikle toplanan gelirlerin yüzde 40'ının belediyeye yüzde 60'nın ise havuzda toplanıp nüfuslarına göre Büyükşehir belediyeleri arasında dağıtımını, Diyarbakır belediyesinin aldığı payın yaklaşık 6 kat, Konya belediyesinin aldığı payın yaklaşık 2,5 kat, Antalya belediyesinin aldığı payın ise yaklaşık 2 kat artmasına yol açmıştır. Bununla birlikte, Ankara, İstanbul, Kocaeli gibi belediyelerin ise aldıkları pay hissedilir ölçüde düşmüştür. Yeni getirilen sistemin mali etkisinin ne olacağının iyi anlaşılması için 2003 gerçekleştirmelerine göre değerlendirmelerin yapılması gerekmektedir. Eğer mali eşitlik sağlanması temel amaç olarak ön plana çıkıyorsa yüzde 75, yüzde 25 oranı bunu sağlama konusunda yetersiz kalabilecektir. Bu oranın ne olacağı konusunda mutlaka çalışmalar yapılması gerekmektedir. Çünkü olumlu ve/veya olumsuz etkilenen belediyeler arasında bile bir eşitsizlik söz konusu olmaktadır.

Kent konseyi (Madde 26):

ÖNERİ: *Bu konseyin oluşumuna ilişkin madde yeniden yazılmalıdır.*

Tasarının 26. maddesinde, Kent Konseylerine “**belediyece tespit edilecek ilgili sivil toplum örgütlerinin**” temsilcilerinin katılacağı kuralı konarak hem Belediye Tasarısından ayrılmış, hem de belediyenin kullanacağı tespit yetkisinin Başkana mı, Meclise mi ait olacağı gösterilmemiştir. Bir başka sakıncalı durum da, böyle esnek yazılmış bir maddenin ileride keyfi uygulamalara yol açabileceği endişesidir. Katılımın içini fiilen boşaltacak biçimde, “**ilgili**” olduğu düşünülmemeyen sivil toplum kuruluşlarını davet etmeyen ve bunu “**istikrarlı**” hale getiren belediyelerin, Tasarıya göre, herhangi bir yaptırımla karşılaşma olasılıkları yoktur.

Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon (Madde 27):

ÖNERİ: İlçe ve ilk kademeler belediyelerine yapılacak mali yardımlar ile Büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşların nakit ihtiyacını karşılamak için yapacağı mali transferlerin koşullarının ve sınırlarının belirlenmesi gerekmektedir.

Büyükşehir belediyeleri kanun tasarısının 27. maddesinde büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerine mali yardım yapabileceği hükmü getirilmiştir. Ancak, bu mali yardımın koşulları ve sınırları net bir biçimde çizilmemiştir bu da özellikle uygulamada çıkaracağı problemler nedeniyle önemli bir eksiklik olarak görülmektedir.

Yine tasarının 27. maddesinin son dan bir önceki fıkrasında büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşların, belediye başkanının onayı ile en geç altı ay içinde geri ödenmek üzere birbirinden nakit ihtiyacını karşılamaya yönelik olarak ödünç para alışverişinde bulunacakları ve bu şekilde yapılan para transferinde de faiz ödenmeyeceği konusunda bir düzenleme yapıldığı görülmektedir. Öncelikle tasarılar da bağlı kuruluş ile hangi kuruluşların tanımlandığının açık bir şekilde ifade edilmesi gerekmektedir. Farklı tüzel kişilikleri olan kuruluşların birbiri arasında yapacakları transferin ilgili diğer kanunlarda ortaya çıkaracağı uyumsuzlukların ve bu transferin üretilen hizmetin aksamasının önüne geçecek şekilde gerek koşullarının ayrıntılı bir şekilde ele alınması gerektiği düşünülmektedir.

İL ÖZEL İDARESİ KANUN TASARISI DEĞERLENDİRMESİ

İL Özel İdaresi Kanun Tasarısı da KYTK Tasarısında öngörülen iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde yeniden ele alınmış bulunmaktadır. KYTK Tasarısındaki reformcu anlayışın İL Özel İdareleri için daha az etkili olduğu gözlenmektedir. İL Özel İdaresi Kanun tasarısındaki demokratik işleyiş, katılım, denetim gibi konuları içeren değerlendirme belediyeler için yapılanla bir benzerlik göstermektedir.

KYTK Tasarısı ile merkezi idarenin görev ve sorumlulukları kısıtlanarak halen merkezi idare tarafından yürütülen hizmetler İL Özel İdarelerine devredilmektedir. Yeni görev bölüşümüne göre sağlık kültür ve turizm, Çevre ve Orman Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu hizmetleri İL Özel İdaresi görev alanı içine girmektedir. Bu durumda bugün mevcut kamu harcamalarının % 1.5'ini yapan İL Özel İdareleri, tasarının yasalaşmasından sonra kamu giderlerinin yaklaşık %20'sini yapar duruma gelecektir.

Böylesine kapsamlı bir görev bölüşümü İL Özel İdareleri için büyük bir sorun oluşturacaktır. Öncelikle İL Özel İdarelerinin varlığı bile bugün vatandaş ve kamuoyu tarafından iyice bilinmemektedir. İL Özel İdarelerinin bu sönük ve silik kişilikten kurtularak önemli bir yerel yönetim birimi haline gelmesi için öncelikle bu imajın değişmesi gerekmektedir. Siyasi partiler genel olarak il genel meclisi üyeliğine partilerinin daha az deneyimli kadrolarını aday göstermektedir. Belediye meclisi üyeliği kamuoyunda belli bir imaja ve prestije sahipken, il genel meclisi üyeliğinin böyle bir değeri yoktur. İL Özel İdarelerinin kendilerinden bile bugüne kadar bir reform ihtiyacı talebi duyulmamıştır.

İL Özel İdarelerinin halk yanındaki konumu böyleyken bu yönetimlerin başlıca sorumlusu olan valilerin gözünde de bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirilmesi yoktur. Valiler İL Özel İdaresi bütçesine kendilerine sağlanan bir örtülü ödenek gözüyle bakmaktadır.

Buraya kadar söylenenler İL Özel İdarelerinin yeniden canlandırılmasının ne kadar güç olduğunu göstermektedir. Bu siyasal ve toplumsal eksiklik yanında İL Özel İdareleri insan kaynakları ve iş görme becerisi ve kapasitesi yönünden de yeterli değildir. Bu gerçekleri gözönüne alan hükümet valinin konumunun İL Özel İdaresi için bir süre daha muhafaza edilmesini öngörmektedir. Ancak, burada da demokratiklik olma kaygısıyla valinin konumu mevcut duruma göre zayıflatılmış ve tartışmalı hale getirilmiştir.

İL Özel İdarelerinde genel meclisin oluşumu da başka bir sorun olarak karşımıza gelmektedir. Özellikle küçük ve yeni kurulan illerde az sayıda ilçe bulunmaktadır ve il genel meclisi ilçe temsilciliği esasına göre oluştuğu için sayı bakımından da bir yetersizlik karşımıza gelecektir. İL Genel Meclisi üyelerinin seçimi kanununa göre 25.000 nüfusa kadar illerde iki temsilci ve bunun üzerinde 100.000 nüfusa kadar her ek 25.000 nüfus için bir temsilci daha seçilmektedir. Bu durumda pek çok küçük ilde İL Genel Meclisi üye sayısı komisyon oluşturmaya bile yetmeyecektir. Kaldı ki sağlık, köy hizmetleri, Çocuk Esirgeme Kurumu, kültür turizm gibi hizmetler; bina, personel araç-gereç ve donanımlarıyla bu idarelere devredilmektedir. İL Genel Meclisi'nin sorumlu, demokratik bir organ olarak tüm bu hizmetlere sahip çıkıp bu hizmetleri yerine getirmesi beklenemez.

Bu durumda yapılması gereken KYTK Tasarısında Özel İdarelere devri öngörülen hizmetler için daha esnek bir yerinden yönetim sürecinin uygulamaya konmasıdır. Burada değişik

yöntemler üzerinde durulabilir. Bunlardan bir tanesi hangi hizmeti devralabileceğine karar vermeyi İl Özel İdaresine bırakmaktır.Örneğin Denizli İl Özel İdaresi sağlık hizmetlerini yürütebileceğine inanıyorsa, bu konuda Sağlık Bakanlığına baş vurmali,Bakanlık da bu konuda bir araştırma ve değerlendirme yaparak kararını vermelidir. Böyle bir yöntem İl Özel İdarelerini harekete geçirecek ve kendilerine güvenmeyi öğretecektir.

Başka bir yöntem,yerinden yönetimi bir süreye yaymaktır. Tasarı bu yöntemi benimsemiştir. Bu yöntemde bile hizmet devrinin talebe bağlanması yerinde olur. Buna ek olarak başka bir yöntem de KYTK Tasarısında öngörülen hizmet devri programını Büyükşehir Belediyelerinin bulunduğu illerden başlatmaktır.

İl Özel İdaresindeki yapılanma Belediye yapılanmasına benzerlik göstermektedir. Bu nedenle benzerlik gösteren maddeler üzerinde yeniden durulmayarak, özellik arz eden yapılar konusunda değerlendirme yapılmıştır. Ancak bu maddelerde yapılan eleştirileri İl Özel İdareleri için de gözönüne alarak Tasarıda değişiklikler yapmak gerekir. Örneğin İl Genel Meclisinin gizli toplantı yerine kapalı toplantı yapması gibi. Bu anımsatmadan sonra İl Özel İdaresi Tasarısında özellik gösteren maddeler hakkındaki değerlendirmeler aşağıda verilmiştir.

İl Genel Meclisine Katılım

Tasarının 9. maddesinde, İl Genel Meclisi toplantılarına oy hakkı olmaksızın katılarak görüş açıklayacak kurum ve kuruluşlar belirtilirken, daha önce Belediye ve Büyükşehir Belediye Tasarılarında değinilmiş olan “**ilgililik**” kriterine ilişkin tartışma yine ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, anılan kurum ve kuruluşların toplantılara davet edilmemeleri halinde, veya davet uygulamasının eşitsizliklere yol açacak biçimde yapılması olasılığına karşılık, Tasarıda herhangi bir önlem göze çarpmamaktadır.

İl Genel Meclisi Başkanlığı

Tasarının 12. maddesi ile, günümüzde yürürlükte olan sistemden farklı olarak, Valilik makamı ile İl Genel Meclis Başkanlığının birbirlerinden ayrıldıkları görülmektedir. Bu durum, İl Genel Meclisinin tamamen seçilmiş üyelerle faaliyet göstermesi tercihini yansıtmakta olup, günümüzdeki demokratik yerel yönetim anlayışı ile örtüşmektedir. Valilerin uygulamada pek etkili bir biçimde kullanmadıkları zaten bilinen Meclis Başkanlığı yetkisinin, meclis üyeleri arasından seçimle belirlenecek bir kişiye bırakılmasının hiçbir hukuki sakıncası görülmemektedir. Ancak bu durumun yaratacağı idari ve siyasi sorunlar daha sonraki maddelerde ortaya çıkmaktadır.

Güven oyu

Valilik makamının yeni İl Özel İdare sistemi içindeki rolünün en sorunlu görünen boyutu, Tasarının 20. maddesinde yer almaktadır. Buradaki düzenlemeye göre; valinin, mart ayı toplantısına sunduğu bir önceki yıla ait faaliyet raporu $\frac{3}{4}$ çoğunlukla yeterli görülmezse, oylama evrakı meclis başkanlığınca İçişleri Bakanlığı'na gönderilecektir. Madde burada bitmekte, daha sonra Bakanlığın veya Bakanlar Kurulunun ne yönde işlem yapacağı konusunda açıklık taşımamaktadır.

Her şeyden önce, unutulmamalıdır ki, valilik makamının Türk İdare Teşkilatı içindeki “asli” görev ve işlevi, “**Merkezi İdare**” (**Devlet**)’nin temsilcisi olarak illeri yönetmektir. Valilik makamına yönetim yapımız içinde “**belirleyici niteliği**”ni veren bu görev ve işlevdir; bir yerel yönetim olan İl Özel İdaresinin yürütme organlığını üstlenmesi değil. Tasarıdaki madde, valinin asli olmayan işlevi yüzünden görevden alınmasının yolunu açmaktadır.

Her ne kadar madde metninde açıkça “görevden alınır” denmemişse de; İçişleri Bakanlığı’nın, ilgili evrak kendisine iletdikten sonra görevden alma prosedürünü işletmeye başlamaması için hiçbir sebep yoktur. Valinin hem merkezi idarenin, hem yerel yönetimin görevlisi olarak taşıdığı ikili konumu içindeki denge, hukuki açıklamasını bulmak güç olacak biçimde yerel yönetim aleyhine bozulmaktadır. Ayrıca, tamamen siyasi düşünce ve gerekçelerle il genel meclis üyelerinin bu yetkiyi kullanmaları halinde, İçişleri Bakanlığı’nca görevden alınmasa bile, yetersizliğine hükmedilmiş bir valinin ilin genel yönetimini nasıl layıkıyla sürdürebileceği de tartışmaya açıktır.

Valinin konumun tartışmalı hale getiren bu düzenlemeden kaçınmanın iki yolu vardır. Birincisi, valinin İl Özel İdaresindeki bugünkü konumunun korunmasıdır. İkincisi, bu tercih edilmiyorsa, valinin İl Özel İdaresi sisteminden tamamen çıkarılmasıdır. Bu durumda İl Özel İdaresinde oluşacak kapasite boşluğunu doldurmak için başka bir düzenleme yapılabilir. İl Özel İdaresinde icranın başı olacak bir genel sekreterlik kurularak, bu göreve atama İçişleri Bakanlığı tarafından yapılabilir. Bu düzenleme bir geçiş dönemi için en uygun çözüm gibi gözükmektedir. Bu düzenlemenin demokratikliği tartışılabilir. Ancak Anayasa Mahkemesinin 1987 Kararına göre böyle bir düzenleme Anayasaya aykırı olmayabilir.

Ayrıca böyle bir düzenleme tasarının 39 maddesinde sözü edilen “Hizmetlerde yetersizlik” durumunda Valinin düşebileceği zor durumu da ortadan kaldıracaktır. Aksi halde, vali kendi başında bulunduğu kurumun hizmetteki yetersizliğin hem sorumlusu hem de suçlayıcısı olacaktır. Bu kamu yönetiminde kabul edilemez bir durum yaratacaktır. Bu durumda yapılacak şey öncelikle hizmeti başka bir kuruma vermek değil, Valiyi değiştirmek olmalıdır.

Stratejik Plan

KYTK Tasarısı ile buna bağlı yerel yönetimlere ilişkin yasa tasarılarındaki anlayışı yansıtan en önemli yeniliklerden bir tanesi stratejik plan yapma yetkisinin tanınmasıdır. İl Özel İdaresi, büyükşehir belediyesi ve belediyeler kendilerine özgü bir stratejik plan yaparak bütçelerini bu plana dayandırma yükümlülüğü ile görevlendirilmiştir. İl Özel İdaresi tarafından hazırlanacak stratejik plan ve çevre planı ile büyükşehir belediyelerinin stratejik ve imar planlarının birbiri ile nasıl uyumlulaştırılacağı konusu açık biçimde belirtilmemiştir. Adı ne olursa olsun plan kavramıyla yola çıkıldığında hiyerarşi sorunu da kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Bizim Anayasamıza göre yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir yapılanma öngörülmediği için planlar arası eşgüdüm ve uyum sorunu karşımıza çıkmaktadır.

Ayrıca, bugüne kadar yaşanan deneyimler özellikle büyükşehir ve turizm alanlarında yapılaşmaların köy ve orman alanlarındaki yapılaşmalarla ilgili mevzuata dayalı olarak geliştiğini göstermektedir. Günümüzde imar ve yapılaşma açısından köy ve şehir ayrımının artık sözkonusu olmadığını ve bu alanların da kent hukukuna uygun olarak gelişmesinin yönlendirilmesinin zorunlu olduğunu söylemek mümkündür. Bu nedenle, İl Özel İdaresi’nin

belediye sınırları dışında kalan alanlar için etkin bir planlama ve denetim mekanizmasının geliştirilmesi öncelikli bir hedef olmalıdır.

Bu eşgüdüm ve uyum boşluğu ancak merkezi idarenin müdahalesi ile özümenebilir. İdarenin bütünlüğü ilkesine göre yerel yönetim planlarıyla kalkınma planları arasındaki ilişkide kalkınma planı esas olduğuna göre il düzeyinde çeşitli kademeler arasındaki plan eşgüdüm ve uyumunu valinin başkanlığındaki bir kurul çözümleyebilir. Bu konunun İl İdaresi Kanununda değişiklik yapılarak özümlemesi sağlanmalıdır.