

BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİNİN İDARİ VE MALİ ÖZERKLİĞİ

Orhan Veli ALICI*

Özet

Hızlı nüfus artışı ve kentleşme gibi nedenlere bağlı olarak bazı kentsel alanların olabildiğince büyümesi, bu büyük kentler için ayrı bir metropol belediye örgütlenmesinin kurulmasını gerektirmiştir. Ayrıca geçtiğimiz çeyrek yüzyılda yaşanan dönüşüme bağlı olarak yerel yönetim birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları da artırılmıştır. Böylece kentleşme ve uluslararası dinamiklerin şekillendirdiği küresel siyaset gereği büyük kentlerde giderek önemi ve işlerliği artan büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan çeşitli ölçeklere sahip yeni ilçe belediyeleri kurulmuştur. Mekansal alan ortaklığına bağlı olarak büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde bir takım yetkilerle donatılması da gerekmiştir. Dolayısıyla bu uygulama gerek idari gerekse de mali anlamda ilçe belediyelerinin özerkliğini olumsuz yönde etkilediği ileri sürülmüştür. Bir diğer önemli husus ise diğer ilçe belediyelerine nazaran büyükşehir ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklar açısından oldukça sınırlandırılmış olduğudur. Bu makalede de büyükşehir ilçe belediyelerinin idari ve mali özerkliği hakkında bir değerlendirme yapılması ve diğer belediyelere nazaran idari ve mali özerklik bakımından ne durumda olduğunun kıyaslanması, sınırları il mülki sınırı olacak olan büyükşehir belediye sistemi ile meydana gelebilecek yarar ve sakıncaların büyükşehir ilçe belediyeleri açısından değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyesi, Büyükşehir İlçe Belediyesi, İdari ve Mali Özerklik, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL AUTONOMY OF METROPOLITAN DISTRICT MUNICIPALITIES

* Dr., İ.E.T.T. İşletmeleri Genel Müdürlüğü Müfettişi, orhan_alici@hotmail.com

Abstract

Vast growth of some urban areas-depending on the reasons of fast-growing population and urbanization- necessitated the establishment of metropolitan municipality organizations for large cities. Services, authorization and responsibilities of the local administration units have been increased as well depending on the transformation realized in the last quarter century. Therefore, variously dimensioned new district municipalities within the boundaries of the metropolitan municipalities and new metropolitan municipalities have been founded. Importance and functionality of these municipalities is now increasing more and more because of the global policy which is shaped by urbanization and international dynamics. Depending on the spatial community, it has been also required that the metropolitan municipalities are provided with a series of authorization on the metropolitan district municipalities. Consequently, it has been brought forward that this application has negatively effected the autonomy of district municipalities in terms of both administration and finance. Another significant subject is that the metropolitan district municipalities are quite limited in terms of duty, authorization and responsibilities compared to other district municipalities. In this article it has been aimed that an evaluation of the autonomy of the metropolitan district municipalities in administrative and financial aspects will be carried out and administrative and financial autonomy of the metropolitan district municipalities to other municipalities will be compared. Also benefits and drawbacks of the metropolitan municipality system which is to become provincial administrative boundary, will be evaluated in terms of metropolitan district municipalities.

Keywords: Metropolitan Municipality, Metropolitan District Municipality, Administrative and Financial Autonomy, Europe Local Administration Autonomy Condition

Giriş

Klasik devlet örgütlenmeleri ve yönetim paradigmalarının hızla değiştiği, Ulus-Devletlerin ise aşınma sürecinde son noktaya geldiği günümüzde yerel yönetime dayalı politikaların ağırlık kazandığı görülmektedir. Merkezde koordine edici ve denetleyici, genel kamu politikalarını belirleyici bir rol üstlenen merkezi yönetimin, birçok alanda sunmuş olduğu hizmetleri özelleştirme ve yerelleşme eğilimleri ile dağıttığı ve böylece küresel söylemlere uygun bir şekilde hareket edildiği anlaşılmaktadır (Alıcı, 2010: 320). Bu çok boyutlu değişimlerin sonucunda ise ülkemizde yerel yönetimlere, özellikle de büyükşehir belediyelerine büyük bir önem atfedilmiş, görev, yetki ve sorumlulukları bu öneme dayalı olarak artırılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre, büyükşehir belediyelerinde iki kademeli metropoliten yönetim sistemi uygulanmaktadır. Bu sistemde ilçe belediyelerinin tamamının sınırlarını kapsayan ve bu belediyeleri özellikle imar ve bütçe konusunda denetleyen büyükşehir belediyesinin varlığı, ilçe belediyelerini merkezi yönetim dışında adeta ikinci bir vesayet makamı ile de tanıştırmıştır. Öğretide iki ayrı yerel birim arasında cereyan eden bu denetim yetkisinin kavramsal adı konusunda bir görüş birliği bulunmamakla beraber “yerel idari vesayet” kavramının bu sui generis denetim yetkisini açıklamak için kullanılabileceği düşünülmektedir (Alıcı, 2012: 38-52).

Genel olarak bu makalede, büyükşehir ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarına bakımından diğer ilçe belediyelerine nazaran daha sınırlı hizmetlerle donatıldığı, ilçe mülki sınırı içerisinde yetkili tek yerel yönetim birimi olmadığı, asli nitelikli mahalli müşterek hizmetlerde büyükşehir belediyesinin belirleyiciliğinin bulunduğu, özellikle büyükşehir belediyesinin bir vesayet makamı gibi ilçe belediyelerinin organlarının almış olduğu kararlar üzerinde “değiştirerek onaylama” yetkisine de sahip olduğu, bu nedenle büyükşehir ilçe belediyelerinin idari ve mali anlamda yeterince özerk olmadıkları vurgulanmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin sistem içerisindeki mevcut konumu dikkate alındığında, adeta büyükşehir belediyesinin vesayeti altına olduğu izlenimini uyandırdığı, özerkliğe aykırı bu durumun giderilmesi için de neler yapılması gerektiği önerilmektedir.

Bu çerçevede mezkûr çalışmada, öncelikle idari ve mali özerklik ile belediyelerin özerliği konularına değinilmiş, daha sonra da gerek mevcut durum gerekse de büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırı genelinde hizmet sunacağı hususu dikkate alınarak büyükşehir ilçe belediyelerinin idari ve mali özerliği hakkında bir değerlendirme yapılmış, diğer belediyelere nazaran idari ve mali özerklik bakımından büyükşehir ilçe belediyelerinin ne durumda olduğu da kıyaslanmıştır. Öte yandan il mülki sınırı genelinde hizmet sunacak olan büyükşehir belediye sisteminin uygulanması ile beraber meydana gelebilecek sakıncaların neler olacağı büyükşehir ilçe belediyeleri açısından değerlendirilmiştir. Genel olarak makalede yer verilen bütün bu değerlendirmeler; özerklik bağlamında yaşanan mevcut sorunlara, yargı kararlarına ve mevzuatta yaşanan değişikliklere dayalı olarak yapılmıştır.

1. Özerklik Kavramı

Genel olarak “özerklik” kavramı, kurumların kendi asli sorumluluklarını ve görevlerini kamu yararı kapsamında yerine getirmek için bu hizmetlerin ve görevlerin sunumu süreci ile ilgili temel hususları düzenleme hakkını ifade etmektedir (Coşkun, 1996: 39). Başka bir deyişle özerklik, kanunların çizdiği sınırlar içerisinde bağımsız hareket edebilmeyi anlamlandırmaktadır. Bu bakımdan “inisiyatif alabilme” ve “dokunulmazlık” özerkliğin dayandığı iki temel kavramdır.

Özerklik, tarihi süreç içerisinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelişen ve değişen ilişkilere bağlı olarak yerel yönetimler tarafından merkezi yönetimden alınmış bir hak statüsündedir. Bu yetki, genel olarak yerel yönetimlerin görevlerini ifa etmesi sırasında onlara daha özgür bir hareket alanı sağlama ve yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yeteneğini geliştirme amacını da taşımaktadır (Keleş, 1992: 13). Böylece yerel yönetimlerin, hizmetlerini sunarken önceden belirlenmiş kıstaslar dışında herhangi bir kısıtlamaya tabi olmaksızın faaliyetlerini sürdürmeleri amaçlanmıştır. Dolayısıyla yerel özerlikten söz edebilmek için; yerel birimin, yasayla düzenlenmiş olmak kaydıyla organlarının halk tarafından seçilmesi ve bu

organların bağımsız olması, kesin karar alma yetkisine sahip olması, mali anlamda yeterli kaynakları bulunması ve bu kaynakları görevleriyle ilgili konularda harcaabilmesi serbestisine sahip olması gerekmektedir (Çelik vd.,2008: 95; Güler, 2000: 28).

Yerel yönetimlerin sahip olduğu "özerklik" ilkesi, bu birimlerin sınırsız bir yetkiye sahip olması anlamına da gelmemektedir. Bu nedenle yasa koyucunun, daha önceden kabul edilmiş bulunan evrensel nitelikli ilke ve politikalara uygun olarak özerkliğin sınırını çizmesi önem taşımaktadır. Dolayısıyla, Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler arasında idarenin bütünlüğü ilkesinin tesis edilmesi ve ülke genelindeki mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin uyumlu ve bir birlik içerisinde sunulması adına yerel yönetimlerin bazı genel nitelikli kural ve hedeflere tabi tutulması özerklikle bağdaşır bir düzenlemedir (Coşkun, 1996: 39).

Bu çerçevede yerel özerklik; giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak, yerel yönetimlerin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısını ve biçimini belirlemesine olanak tanımak, yerel yönetimi çoğunlukla merkezi yönetimin müdahalelerinden korumak ve aynı zamanda merkezi yönetimi de mevcut ya da yeni ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetimlerin yetki ve kaynak konularındaki sürekli talep ve baskılarına muhatap kılmamak amacını taşımaktadır. Bu çerçevede yerel özerkliğin varlığını sağlayan ve onu pekiştiren iki farklı anlamı da bulunmaktadır. Bunlardan ilki yerel yönetim biriminin tüzel kişiliğidir. İkincisi de yerel halkın özerliğidir. Bu çerçevede yerel yönetimin özerliği demokratiklik temelinde, merkezden yere doğru bir yetki aktarımını gerektirmektedir (Alada, 2008: 5). Aynı şekilde ilçe belediyelerine nazaran vatandaşlara daha uzak bir konumda bulunan büyükşehir belediyelerinin de ilçe sınırlarını aşmayan, küçük ve faydası bölünebilen mahalli müşterek nitelikli hizmetleri ilçe belediyelerine devretmesi de yerel özerkliğin ve yetki devrinin farklı ve önemli bir boyutudur (Ereçin, 2005: 130).

2. Türkiye’de Belediyelerin Özerkliği

3 Nisan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanununa göre, belediye başkanı belediye meclisi içerisinde gizli oyla seçilmekte idi. Akabinde seçilen bu belediye başkanının başkanlığı il merkezlerindeki belediyelerde İçişleri Bakanlığınca, diğer yerlerde de o ilin valisi tarafından onaylanmaktaydı. Bu husus belediyelerin özerk kuruluşlar olmasını engellemekte, anılan uygulama ile vesayet makamının takdiri halkın inisiyatifinin üzerinde tutulmakta idi. 27 Temmuz 1963 yılında 307 sayılı Kanun ile 1580 sayılı Kanunun 89. maddesi kaldırılmış ve belediye başkanının başkanlığının vesayet makamınca onaylanması uygulamasına son verilmiştir. Ancak 1580 sayılı Kanunun “Mansup Belediye Başkanlığı” başlıklı 94. maddesinde herhangi bir değişiklik yapılmamış, ülkede anarşi ve terör olaylarının yaygınlık kazandığı zamanlarda belediye başkanlığına vesayet makamınca çeşitli atamalar yapılmıştır. Bu uygulama, belediyelerde yerel özerkliğin yerleşmesini engellemiştir (Çağdaş, 2011: 405).

Anayasa Mahkemesi, E.1987/18, K.1988/23 sayılı kararında, Anayasanın 127. maddesinin ikinci fıkrasında söz edilen “Yerinden Yönetim İlkesi”nin esasında özerklik kurumunun anayasal bir temele oturtulması anlamına geleceğini belirterek, yerel yönetimlerin özerk kuruluş niteliğine sahip olabilmeleri için; tüzel kişiliğe sahip olmaları gerektiğini, görevli organlarının seçimle oluşması gerektiğini ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması gerektiğini belirtmiştir. Nitekim, 2004 yılı sonrasında yerel yönetimlere ilişkin çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanununda belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip oldukları hüküm altına alınmıştır. Böylece belediyelerin özerklik kazanımı konusunda mevzuat anlamında bir aşama kat edilmiştir. Ancak mevcut uygulamada idari ve mali özerkliğin tam olarak tesis edilemediği, bazı konularda büyükşehir ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesinin vesayeti altında bırakıldığı görülmektedir.

Söz konusu yasaların bazı hükümleri dikkate alındığında; belediyelerin sınırlarının düzenlenmesi, mahalle kurulması, birleştirilmesi ve kaldırılması, belde adının değiştirilmesi, diğer belediyelerle işbir-

liği yapılması, belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi, mekansal alanlara ad verilmesi gibi iş ve işlemlerde hala vesayet makamının baskın belirleyiciliği devam etmektedir (Çağdaş, 2011: 414). Mezkur konu büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri kapsamında ele alındığında farklı bir vesayet ilişkisinin kurulduğu anlaşılmaktadır. İki kademe büyükşehir yönetim modelinde merkezi yönetimin bazı yetkilerini ilçe belediyeleri üzerinde uygulanması maksadıyla büyükşehir belediyelerine verdiği görölmektedir. Özerlikle imar ve bütçeye ilişkin örnekler bu hususta yaygınlık kazanmaktadır.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki dikkate alındığında, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin meclislerince alınan imar ve bütçeye ilişkin kararlarda bir vesayet makamı gibi hareket etmesini sağlayan düzenlemelerin varlığı yerel özerlikle bağdaşmamaktadır (Keleş, 2000: 286.). Ayrıca, UKOME ve AYKOME gibi koordinasyon merkezlerinde büyükşehir belediyesi ve merkezi yönetime ait kurumların temsilcileri karşısında ilçe belediyesinin sadece kendisini ilgilendiren konularda yapılan toplantılara katılması ve sayısı yirmiyi bulan üyeler karşısında sadece tek oya sahip olması sonucunda alınan kararların ilçe belediyesi bakımından bağlayıcı olması da yerel özerlikle bağdaşmamaktadır (Alıcı, 2012a: 184).

Güçlü başkan-pasif meclis, güçlü büyükşehir belediyesi-güçsüz ve denetim altında bulunan ilçe belediyeleri şeklindeki sistemin kurgusu da dikkate alındığında “idari ve mali özerkliğin” AYYÖŞ (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı) standartlarına yeterince erişemediği, içeriği doldurulamamış bir söylem olarak mevzuatımıza dahil edildiği söylenebilir. Bu kavramsal boşluk dikkate alındığında, büyükşehir belediyesinin “asıl belediye” ilçe belediyelerinin de “ikincil belediye” halinde görülmesi (Keleş, 2000: 290.), büyükşehir belediyesinin aşırı güçlü konumu ve ilçe belediyelerinin mali ve idari kapasitesi ile yetki ve görev alanının hayli sınırlandırılmış olması günümüzdeki büyükşehir belediyesi sisteminin başlıca sorunları olarak karşımıza çıkmaktadır (Özgür, 2008: 164). Uluslararası örneklere baktığımızda Türkiye’deki büyükşehir belediye sisteminin görev, yetki ve sorumluluklar ile kaynakların bölüşülmesi, tüzel kişilik, teşkilat yapısı gibi birçok belirleyici parametre açısından daha demokratik ve katılımcı bir

örnek olan Londra Büyükşehir Belediye yönetimi ile bu sisteme nazaran daha merkeziyetçi bir yapıda olan Paris Büyükşehir Belediye yönetimi arasında bir nitelik taşıdığı söylenebilir (Alıcı, 2012a: 185). Bu konuda Türkiye'deki büyükşehir belediye yönetiminin diğer modellerden tamamen farklı bir model olduğunu (Meriç, 1987: 63) savunanların yanı sıra, anılan sistemin Fransız modeli ile büyük oranda benzerlik taşıdığını ileri sürenler de bulunmaktadır (Atasoy, 1992: 156).

Mevcut durum yukarıda izah edildiği gibi olmakla birlikte, büyükşehir belediyesi modelinin ilk dönemlerine nazaran büyükşehir belediyelerine tanınan bazı yetkilerin zaman içinde az da olsa törpülendiği ve ilçe belediyelerinin karar verme özerkliklerinin arttırıldığı anlaşılmaktadır (Arıkboğa, 2012: 5). 5216 sayılı Kanunun 2004 yılındaki ilk hali ile günümüzdeki hali arasında önemli farklılıklar olduğu, genel olarak ilçe belediyelerinin almış oldukları bütçe ve imar kararları dışındaki kararların kesinleşmesinde yaşanan değişikliğin yerinde bir değişiklik olduğu, ancak imar ve bütçe konusundaki kararların kesinleşmesindeki usullerin idari ve mali özerklikle bağdaşmadığı hususları genel kabul görmektedir. Bazı olumlu değişiklikler bir kenara bırakıldığında mevzuatın ve bu iki tüzel kişilik arasındaki ilişkilerin AYYÖŞ çerçevesinde var olması gereken standartları yeterince yakalayamadığı anlaşılmaktadır.

İlgili mevzuat incelendiğinde büyükşehir belediyesinin sistem içerisinde etkinliği karşısında vatandaşa en yakın birimler olan ilçe belediyelerinin hizmet sunumu açısından yeterince yetkiye ve kaynağa sahip olmadığı, mevcut bazı faaliyetlerinin de büyükşehir belediyesinin denetimi altında olduğu görülmektedir. Bu konuda Anayasa Mahkemesine intikal ettirilen davalarda ise Anayasa Mahkemesi büyükşehir belediyesini ilçe belediyeleri üzerinde sahip olduğu bu denetim yetkisini Anayasaya aykırı bulmamakta, büyükşehir belediyesine verilen bu tür yetkilerin ilçe belediyelerinin özerkliğine müdahale anlamına gelmediğini de vurgulamaktadır. Dolayısıyla mevcut mevzuatın normlar hiyerarşisi içerisinde yorumlanması neticesinde her ne kadar böyle bir karara varılsa da AYYÖŞ'ün gereklerinin ve unsurları-

nın üst normlardan alt normlara doğru yansıtılması önem taşımaktadır.

Önemli bir husus ise 3030 ve 5216 sayılı Kanunlar dikkate alındığında; yerelleşme gibi eğilimler çerçevesinde Merkezi Yönetimin büyükşehirlerde vazgeçebileceği bazı yetkileri tümüyle bırakmadığı, ilçe belediyeleri üzerinde kullanılmak üzere bu yetkilerin büyükşehir belediyelerine verildiği görülmektedir. Bu düzenlemelere göre, büyükşehirlerde vesayetin kullanıcısının değiştiğini söyleyebiliriz. Anılan durum, iki yerel yönetim birimi arasında özerklikle bağdaşmayacak nitelikteki sorunların da temel nedenini oluşturmaktadır (Ökmen, 2011: 158).

Bu çerçevede, günümüzde Avrupa Birliği'nin yerelleşmeyi savunan önemli bir oluşum olduğunu söyleyebiliriz. Yerelleşmeyi "subsidiarity" kelimesi ile kullanan Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında benimsemiş olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde yer alan "Kamu görevlerinin yerine getirilmesi öncelikle yurttışa en yakın birimlerin yetkisi içindedir. Diğer birimlere görev devredilirken görevin biçimi ve niteliği, etkililik koşulu ve önemi dikkate alınır" ifadesini, hizmetlerin halka en yakın birim tarafından sunulması anlamında kullanılan yerellik ile eşdeğer kabul ederek 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması'na koymuştur. Daha sonra Amsterdam Antlaşması'nda da bu hükme yine yer verilmiştir. Böylece yerel yönetimleri merkezi yönetim karşısında güçlendirmek amaçlanmıştır. AB üyeleri tarafından bu antlaşmalara bağlı olarak yerelleşme felsefesine uygun olarak çeşitli düzenlemeler yapılmış ve merkezi yönetimin birçok görev ve yetkileri yerel yönetimlere devredilmiştir.

Tüm bu bilgiler çerçevesinde, belediyelerin görevlerini ifa ederken müstakil bir bütçeye ve karar mekanizmalarına sahip olması hali yerel özerklik olarak kabul edilmektedir. Yerel özerkliğin idari vesayet ile ters orantılı bir kazanım olduğu da görülmektedir. Mevzuattaki tanımlar dikkate alındığında yerel özerkliğin idari ve mali özerklik olarak iki açıdan ele alındığı anlaşılmaktadır. İdari özerklik, belediyelerin kendi karar organları ile serbestçe karar alabilmelerini ifade eder-

ken, mali özerklik, belediyelerin merkezi yönetim dışında ayrı gelir kaynaklarına sahip olmalarını ve yasal düzenlemeler çevresinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini anlamlandırmaktadır. Dolayısıyla idari ve mali özerklik birbirini tamamlayan iki temel unsurdur.

3. İdari Özerklik

İdari özerklik, yerel yönetimlerin kendi seçilmiş organlarıyla, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilmesi anlamına gelmektedir. Bu çerçevede idari özerkliğin iki önemli koşulu bulunmaktadır. Bunlardan biri, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi, diğeri ise bu organların serbestçe karar verip uygulayabilmesidir.

Mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin vatandaşlara en yakın birimler olan belediyeler tarafından sunulması demokrasiye uygun olmakla beraber, bu süreçte belediyelerin idari ve mali anlamda özerk olması önem taşımaktadır. Hizmet sunumunun önceden belirlenmiş yasal dayanaklar çerçevesinde kamu yararı adına tesis edilmesi ve bu süreçte belediyelerin kendi karar organlarını seçimle kurabilmesi, icrai kararlar alabilmesi, bu kararları uygulayabilmesi, vesayet denetimi bazında sadece alınan kararların hukukilik denetimine tabi kılınması gerekmektedir (Çağdaş, 2011: 391). Aksi takdirde idari özerkliğe sahip belediyelerin varlığından bahsedilmesi mümkün olmayacaktır.

Yerel düzlemde belediyelere kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarına ilişkin planlama ve uygulama yetkisinin verilmesi AYYÖŞ gereği olumlu bir gelişme iken, 2010 yılında 5393 sayılı Kanunun 73. maddesinde 5998 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrasında “kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ile ilgili projelerin hazırlanması ve uygulanması” yetkisinin büyükşehirlerde sadece büyükşehir belediyelerine verilmesi özerklik söylemi açısından yerinde bir değişiklik olmamıştır. Bu düzenleme büyükşehir belediyelerini kentsel dönüşüm konusunda tek söz sahibi mercii kılarken, ilçe belediyelerini kendi sınırları içerisinde pasif konuma düşürerek kentsel dönüşüm alanında politika uygulayamaz hale getirmiştir. Daha sonra bu yetkinin İmar ve Şehirci-

lik Bakanlığına verilmesi kentsel dönüşüm alanında bir merkezileştirme eğiliminin olduğunu göstermektedir.

Bir diğer husus ise 5216 sayılı Kanunun 14. maddesinde düzenlenen belediye meclis kararlarının kesinleşmesi ile ilgilidir. Bu maddeye göre, ilçe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilmekteydi. Büyükşehir belediye başkanı da yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilmekte, buna istinaden ilgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse ilgili karar kesinleşmekte ve yedi gün içinde büyükşehir belediyesine gönderilmekteydi. Belediye başkanı da kesinleşen kararın iptali için on gün içinde idari yargı merciine başvurabilmekteydi. Yerel özerklikle ve Kanunun temel amacı ile bağdaşmayan bu düzenlemeye 06/03/2008 tarih ve 5747 sayılı Kanunun 3. maddesi ile son verilmiştir. Bu Kanunun yine aynı maddesi ile büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararlarının kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderileceği, mülki idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği hükmü 5216 sayılı Kanunun 14. maddesine eklenmiştir. Böylece ilçe belediye meclislerinin aldığı bütçe ve imar dışındaki kararların onaylanması sürecinde yer alan büyükşehir belediye başkanının işlevine son verilmiş, ilçe belediye meclisi kararlarının mahallin en büyük mülki amirine gönderileceği ve bu surette yürürlüğe gireceği hususu düzenlenmiştir. İmar ve bütçeye ilişkin olanlar hariç, ilçe belediye meclis kararlarının başka bir tüzel kişiliği haiz bir oluşumun onayına bırakılması şeklinde uygulama bulan bu işleyiş son verilmesi özellikle idari ve mali özerklik söylemi doğrultusunda önemli ve olumlu bir gelişmedir. Ancak, imar ve bütçeye ilişkin ilçe belediye meclis kararlarının onaylanması sürecinde eski uygulama hala devam etmektedir (Alıcı, 2012a: 180).

Günümüzde büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin bütçe ve imara ilişkin kararları üzerinde kabul etme ve değiştirerek kabul etme yetkisi bulunmaktadır. Geçmişteki uygulamadan farklı olarak ilçe belediyesine ait olan bu kararların geri gönderilmesi yetki-

sine son verilmiştir. Örnek vermek gerekirse, Kocaeli Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde yer alan 12 ilçe belediyesi tarafından 2006-2011 yılları arasında meclislerinde kabul edilerek büyükşehir belediye meclisine onaylanmak üzere gönderilen 1997 adet imar plan ve tadilatlarının 635 adetinin değiştirilerek-tadilen onaylandığı tespit edilmiştir (Alıcı, 2012a: 155). Söz konusu süre aralığında büyükşehir belediye meclisinde kabul edilen imara ilişkin plan ve tadilatların yaklaşık % 32'sinin değiştirilmesi dikkat çekici bir husustur. Şunu da belirtmek gerekir ki değişiklik yapılan planlar ilçe belediyesinin işlemi olmaktan çıkıp büyükşehir belediyesinin bir işlemi haline gelmektedir. Başka bir deyişle anılan işlemin ilçe belediyesinin iradesinden çıkarak büyükşehir belediyesinin işlemi haline dönüştüğünü söyleyebiliriz¹.

İmar konusunda ilçe belediyelerini ikincil konuma sokan bu uygulama yerine geri gönderme ve nitelikli çoğunlukla tekrar kabul mekanizmalarının da sisteme dahil edilmesi, ilçe belediyesinin imar planına ilişkin düzeltme işleminin yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereği yine ilçe belediyesince yerine getirilmesi önem taşımaktadır. Bu yönde bir uygulama özerklik söylemine de uygun olacaktır.

5216 sayılı Kanununun 14. maddesinin 5. fıkrasında yer alan "Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilir" hükmü de Anayasa Mahkemesi'nin 4/2/2010 tarihli ve E.: 2008/28, K.: 2010/30 sayılı Kararı ile Anayasaya aykırı görülmüş ve iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, 5216 sayılı Kanununun 14. maddesinin 5. fıkrasında bulunan "*Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine ... idarî yargıya başvurabilir.*" biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucu-

¹ Nitekim İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından Diyarbakır Valiliğine verilen 20/07/2006 tarih ve 58339 sayılı görüş yazısında; "büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclislerince kabul edilen imara ilişkin kararların büyükşehir belediye meclisince değiştirilerek kabul edilmesi halinde, bu kararların büyükşehir belediye meclisi kararları olarak kesinleştiğinden, büyükşehir belediye başkanınca imzalanması ve mühürlenmesi gerektiği, ayrıca ilçe ve ilk kademe belediye başkanları tarafından imzalanmasının gerekli olmadığı" hususları belirtilmiştir.

na varmıştır. Bu nedenle, iptali istenilen beşinci fıkranın “Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine ... idarî yargıya başvurulabilir” ibaresi Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırı olduğundan Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Bu çerçevede ilçe belediyelerinin idari ve mali özerkliğini tesis edecek nitelikteki düzenlemelerin süreç içerisinde yapıldığı, ilçe belediyelerinin imar ve bütçe dışındaki meclis kararlarının büyükşehir belediyesinin vesayet yetkisi kapsamında çıkarıldığı görülmektedir.

Bir diğer husus ise Türkiye tarafından idari içerikte olan bazı AYYÖŞ hükümlerine konulan çekincelerin devam etmesidir. Bu çekinceler aşağıdaki gibidir (Keleş, 1995: 17-18).

a) Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendilerine olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılmalıdır,

b) Yerel yönetimlerin yönetsel örgüt yapıları kendilerince belirlenmelidir,

c) Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir,

d) Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır,

e) Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması, geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır,

f) Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilecektir,

g) Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

Görüldüğü üzere önem taşıyan ve günümüzde bir kısmı uygulanan birçok idari nitelikteki maddeye Türkiye tarafından çekince

konulmuştur. Bu durum, yerel demokrasinin gelişmesini ve idari özerkliğin tesis edilmesini engellemektedir. Şart'ın Türkiye tarafından onaylanmasının uygun bulunduğuna dair kanun maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu kararıyla bütün çekincelerin kaldırılması mümkün bulunmaktadır.

4. Mali Özerklik

Mali özerklik, yerel yönetimlerin, merkezi yönetime mali anlamda bağlı olmadan, kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek kadar yeterli kaynağa sahip olması ve bu kaynakları serbestçe harcayabilmesi olarak tanımlanabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264).

5216 sayılı Kanununun 25. maddesinde; büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçelerin büyükşehir belediye meclisine sunulacağı, büyükşehir belediye meclisince “yatırım ve hizmetler arasında bütünlük” sağlayacak biçimde bu bütçelerin aynen veya değiştirilerek kabul edileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca bu maddede “bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır” denilerek bu madde kapsamında sadece büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin bütçesi üzerinde koordinasyon görevi adı altında sahip olduğu denetim görevi de düzenlenmiştir. Büyükşehir Belediye Meclisi, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken; bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye, ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkili bulunmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Aktarma” başlıklı 36. maddesinin 3. fıkrasında “Büyükşehir ilçe (...) belediyelerinde; aktarmalarla ilgili meclis kararları bütçe ile ilgili meclis kararları gibi kesinleşir ve yürürlüğe girer” denilmektedir. Dolayısıyla büyükşehir belediyesinin ilçe beledi-

yeleri üzerinde bütçe konusunda özerklikle bağdaşmayacak nitelikte yetkileri bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesine verilen bu denetim yetkisi kimilerine göre mali özerklikle bağdaşmayan bir yetki iken (Ereçin, 2005: 126) kimilerine göre de büyükşehirin bütünlüğünü sağlamak açısından yapılan yerinde bir düzenlemedir (Arıkboğa, Oktay, Yılmaz, 2007: 33). Ancak şunu da belirtmek gerekir ki bütçe konusunda büyükşehir belediyesinin sahip olduğu değiştirerek onaylama yetkisi yeterince faal olarak kullanılmamaktadır. Bu nedenle mali özerkliği zedeleyen bu yetkinin kaldırılması yararlı olacaktır.

Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin vergi gelirleri de mali özerklik açısından önem taşımaktadır. Büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri içerisinde faiz, pay ve ceza gelirlerinin oranı ise hayli yüksektir. 2009 yılında toplam gelirin % 75,47'si faiz, pay ve ceza geliri iken, 2010 yılında bu oran % 75,11 olmuştur (MİGM, 2011: 112). Büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay dikkate alındığında da; 2009 yılında toplam gelirin % 57,11'i pay geliri iken, bu oran 2010 yılında % 64,84 olmuştur (MİGM, 2011: 112). Pay gelirleri gözönünde tutulduğunda bu durum, büyükşehir belediyelerinin mali anlamda merkeze bağımlılığını göstermektedir. Bu durum da mali özerklikle bağdaşmamaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin mali açıdan özerkliği ancak bu idarelerin öz gelirlerinin artırılması ile mümkündür. Her ne kadar mevzuatta mali özerklikten bahsedilmiş olsa da mevcut durumun mali özerklikle bağdaşmadığı açıktır. Esasında mali özerklik; ilgili yerel yönetim biriminin sınırları içerisinde yaşayan bireylerin ihtiyaçlarını ve önceliklerini gerçekleştirmek için yeterli miktarda gelire sahip olmasıdır. Bu gelir kalemleri ve oranlarının merkezi idare tarafından değil de ancak ilgili yerel yönetim biriminin meclisi tarafından belirli ölçütler dahilinde belirlenmesi durumunda mali özerklikten bahsedilebilecektir (Güner, 2006: 62-63).

Vergilendirme ve mali özerklik ilişkisi bakımından belediyelerin mevcut durumu esas alındığında; yerel yönetimler bazında yapılan yasal düzenlemelere rağmen yerellik ilkesinin uygulanmadığı görülmektedir. Yerellik ilkesi, yerel yönetimlere vergi koyma yetkisinin de ötesinde daha geniş yetkiler verilmesini ifade etmektedir. Ancak, Türkiye'de yerel yönetimler Anayasanın 73. maddesinde hüküm altına

alınan vergi ödevi ile yetki bakımından sınırlandırılmakta, vergi politikası makro bir araç olarak merkezi yönetimce kullanılmaktadır. Yerel yönetimlerin gelir elde etmesi konusunda çok sınırlı imkânlarla sahip olduğu, merkezi yönetimden bu idarelere aktarılan payların oldukça düşük olduğu, bu nedenle de gelir kaynakları bakımından yetersiz kaldığı görülmektedir. Tahsili büyükşehir belediyelerinde tamamen ilçe belediyelerine bırakılmış olan emlak vergisi gelirin toplam gelir içerisindeki oranı % 4-5 arasında değişmektedir. Bu oran dikkate alındığında belediyelerin öz gelir kaynaklarının oldukça düşük olduğu, belediyelerin merkeze bağımlı oldukları, gelir kaynaklarının en önemli kısmının genel bütçe vergi gelirleri üzerinden aktarılan payların olduğu, dolayısıyla kaynak aktarımının ve dağıtımının yerellik ilkesine uygun olarak yapılmadığı anlaşılmaktadır (Egeli ve Diril, 2012: 37).

Yukarıda belirtilen nedenlere dayalı olarak mali sistemin ve vergi politikasının yerelleşmesi önem taşımaktadır. Mali anlamda özerk belediyelerin tesis edilebilmesi, yeterli vergi kaynaklarının bu idarelerin kullanımına aktarılması ile mümkün olacaktır (İnaç ve Ünal, 2007: 17).

Bir diğer husus ise Türkiye tarafından mali içerikte olan bazı AYYÖŞ hükümlerine konulan çekincelerin devam etmesidir. Bu çekinceler aşağıdaki gibidir (Keleş, 1995: 18):

a) Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşınmalıdır.

b) Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

c) Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.

5216 sayılı Kanunun özellikle ekonomik hükümleri dikkate alındığında, genel itibarıyla “idari ve mali” olarak adlandırılmış bulunan “özerklik” söyleminin esasında “kamu güvencesindeki piyasa serbestisini” anlamlandırdığı düşünülmektedir (Alada, 2008: 38). Mali özerklik, yerel yönetimlerin öz kaynaklarını merkezi yönetim dışında kendi karar organları ile belirlemesi anlamına gelmekte iken, mevcut yasal düzenlemeler gözönüne alındığında mali özerkliğin farklı bir araç olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır. “Demokratiklik” anlamında içselleştirilmesi gereken “mali özerklik” kavramının özellikle belediyelerin sunduğu hizmetlerin finansmanı konusunda borçlanma, özelleştirme gibi özel sermayenin kar amacını sağlayan bir araç olarak anlamlandırıldığı ve sermaye birikimine katkı sağlayacak şekilde kurgulandığı görülmektedir (Alada, 2008a: 292).

5. İlk Kademe Belediyelerinin Kaldırılmasının Yerel Demokrasi ve Özerklik Açısından Değerlendirilmesi

Türkiye’de uygulanan büyükşehir yönetim modelinde, ilk kademe belediyeleri ile ilçe belediyelerinin sınırını kapsayan tek bir büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. Bu model, demokratik açıdan küçük ölçekli birimlerin etkinliğine inanılan, büyük ölçekli ve genel nitelikli hizmetlerin büyükşehir belediyesince, küçük ölçekli ve sınırlı yerel hizmetlerin de alt kademe belediyelerince yürütülmesine imkân sağlayan katılımcı bir yönetimi anlamlandırmaktadır. Ancak temsiliyet, hizmet sunumu ve kaynak dağıtımı açısından ilk kademe ve ilçe belediyelerinin nüfus ile yüzölçümü büyüklükleri arasında sorun yaratacak nitelikte dengesizliklerin bulunması, bu sorunu giderecek girişimleri de beraberinde getirmiştir. Örneğin büyükşehir yönetim modelinin uygulanması ile birlikte İstanbul’da nüfusu 1 milyonu bulan Kadıköy, Şişli, Fatih ve Kartal ilçelerinin bölünmesi gerçekleştirilmiştir. Başlangıçta yönetime katılım ve daha etkin hizmet sunumu için büyük yerel birimler yerine küçük yerel birimlerin varlığı daha kabul edilebilir bir çözüm yolu olarak görülmüştür (Alıcı, 2012a: 187).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile beraber ilk kademe belediyeleri de büyükşehir sınırları içerisine alınmış ve böylece

bütün büyükşehirlerde 603 olan büyükşehir belediye meclis üye sayısı 1352'ye yükselmiştir. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan 88 belediye, ilk kademe belediyelerinin de bu sisteme dahil edilmesiyle beraber 382'ye yükselmiştir. Dolayısıyla büyükşehir belediye sınırları içerisinde meydana gelen bu farklılaşma temsiliyet açısından önemli sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu sorunların çözülmesi maksadıyla ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve mahalle statüsü ile ilçe belediyelerine bağlanması, bazı yerlerde de ilk kademe belediyelerinin birleştirilmesi suretiyle yeni ilçe belediyelerinin kurulması yoluna gidilmiştir.

22/3/2008 tarih ve 26824 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un 1. maddesi ile 43 yeni ilçe kurulmuş; 2. maddeyle 283 ilk kademe belediyesinin tüzel kişilikleri kaldırılarak diğer ilçelerin mahallelerine dönüştürülmüş veya bu belediyeler söz konusu diğer ilçe belediyelerine katılmış; geçici 1. maddesi ile de 862 belediyenin tüzel kişilikleri, ilk yerel seçimden geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürülmüştür. Daha sonra, Anayasa Mahkemesinin 5747 sayılı Kanunun iptali istemiyle açılan davada vermiş olduğu E. 2008/34, K. 2008/153 sayılı Kararı, 06.12.2008 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Anayasa Mahkemesi bu kararında, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan 283 ilk kademe belediyesinin kapatılmasının ve 43 yeni ilçe kurulmasının Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oyçokluğuyla karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi bu kararında, "Anayasanın 127. maddesinin 2. fıkrasına göre, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenebileceğini belirterek, yasa koyucu mahalli idarelerin kuruluş esaslarını, maddi ve usule ilişkin çerçeveyi belirlemek koşuluyla, ölçek sorununu dikkate alarak, daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla, bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabilir, belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürebilir" görüşüne yer vermiştir. Böylece Anayasa Mahkemesi; yasa koyucunun, mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin etkinliğini sağlamak adına küçük ölçekli belediye-

leri kapatabileceğini belirtmiş, hizmette vatandaşa yakınlık ve küçük ölçekli belediyelerin kapatılmasında referandum yoluyla kararın vatandaşlara bırakılması yöntemini dikkate almamıştır.

Söz konusu bu değerlendirmeler çerçevesinde, büyükşehir belediyelerinde ölçek sorununa bağlı olarak var olan problemlerin çözülmesi adına kolaycı bir yaklaşımla ilk kademe belediyelerinin kapatılması günümüzde yaygınlık kazanan ve yerinden yönetime önem atfeden gelişmelerle çelişmektedir. İlk kademe belediyelerinin kapatılmasında; belediyelerin kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanan, optimal büyüklüğe sahip, sağlıklı bir yapıya kavuşturulması amacının bulunduğu ileri sürülmektedir. Ancak diğer taraftan söz konusu değişiklik, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve demokrasinin tabana yayılması tezleriyle beraber yerel demokrasinin ve katılımcılığın artırılması, hizmette vatandaşa yakınlık ilkesi gibi çağımızın temel söylemleri ile de çelişmektedir (Kent, 2008: 39).

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın 5. maddesinde, "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz." hükmü bulunmaktadır. 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Uygun Bulunduğuna Dair Kanunun 1. maddesi ile Türkiye, AYYÖŞ'ün 5. maddesini kabul ederek bu maddenin onanmasını uygun bulmuştur (Zorluoğlu, 2011: 47-48). Dolayısıyla, anılan bu hüküm doğrultusunda ilk kademe belediyelerinin referandum yapılmaksızın kaldırılması AYYÖŞ'e aykırıdır. Bu hususta ulusal düzeyde yapılan belediyelere ilişkin model önerilende yerleşim yerlerinin sınırlarında, kaldırılmasında ve başka bir yerel birime bağlanması durumunda yerel referanduma gidilmesi hususunun üzerinde özellikle durulmaktadır (Arıkboğa, 2012: 17-24). Öte yandan uluslararası örneklerle bakıldığında yerel yönetimlerin sınırlarının korunması ve hizmetlerin vatandaşa yakınlık ilkesine göre sunulması konusunda genellikle hassas davranıldığı görülmektedir (Kent, 2008: 42-43).

6. Büyükşehir Belediyelerinin Tamamının Sınırlarının İl Mülki Sınırı Haline Getirilmesi ve İdari ve Mali Özerkliğin Giderek Aşındırılması

1984'ten günümüze dek yeni büyükşehir belediyelerinin kurulması siyaseten önemli bir seçim aracı olmuştur. 12 Haziran 2011 genel seçimleri öncesinde ve Van'da 23 Ekim 2011 tarihinde meydana gelen deprem sonrasında Van ili de dahil olmak üzere nüfusu 750.000'in üzerinde olan illerde büyükşehir belediyesi kurulması gündeme gelmiş ve İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan, Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan ve TBMM tarafından kabul edilerek Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 6/12/2012 tarihinde 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Kanun ile ilk mahalli idareler seçiminden itibaren geçerli olmak üzere; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun, İstanbul ve Kocaeli illerindeki il özel idarelerinin kapatılması, söz konusu illerden Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van belediyelerinin büyükşehir belediyelerine dönüştürülmesi hususu yer almaktadır. Ayrıca İstanbul ve Kocaeli'de olduğu gibi geri kalan 27 büyükşehir belediyesinin de sınırının il mülki sınırı olacağı hüküm altına alınmıştır. Böylece İstanbul ve Kocaeli'de olduğu gibi bu illerdeki tüm vatandaşlar büyükşehir belediye başkanı için oy kullanabilecektir. Bu husus önemli tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Kimi çevrelerce eyalet sistemine geçiş olarak adlandırılan bu yapı, Türk İdari Sisteminin önemli bir unsuru olan il idaresini de aşındırır niteliktedir. Söz konusu yönetim sisteminin eyalet yönetimi ya da bölgesel yönetim gibi algılandığı da anlaşılmaktadır.

Sınırları il mülki sınırı haline getirilen eski ve yeni büyükşehir belediyelerin metropolitan alan dışında kalan ilçe belediyeleri ise bu

düzenleme ile etkisiz hale getirilmiş, birçok konuda merkezileştirilen büyükşehir belediyelerine bağımlı kılınmıştır. Daha önceki bölümlerde de değinildiği üzere var olan mali ve idari özerklik sorunsalı yeni büyükşehir ilçe belediyelerini de kapsayarak daha yaygın hale gelmiştir.

Köylerin ve beldelerin il mülki sınırı uygulaması ile birlikte tüzel kişiliklerine son verilmesi de bir başka önemli husustur. Kendi kendini yönetmesi gereken yerel toplulukların yönetme yetkisinden arındırılarak büyükşehir belediyesine eklenmesi ve büyükşehir kimliği içerisinde eritilmesi bu yapıları adeta yok etmektedir (Çukurçayır, 2012: 20-23). Bu durum Avrupa Kentsel Şartlarına da aykırılık teşkil etmektedir. Nitekim bu şarta göre; “Avrupa’nın kentleri ve kasabaları, kentlilerine aittir. Avrupa’nın kent ve kasabalarının, özellikle katılım açısından, demokrasinin yeni taleplerini dikkate alan bir kentsel yönetim modeli inşa etmek sorumluluğu vardır. Katılımcı demokrasi uygulamalarına geçiş bakımından halk meclisleri, yerel referandumlar ve halkın doğrudan katılımını sağlayan her türlü düzenleme desteklenmelidir” denilmektedir (Pektaş ve Akın, 2010: 35-36).

Diğer taraftan mekânsal büyümenin doğal bir sonucu olarak büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin mali durumları ile ilgili olarak da bazı yenilikler yapılmıştır. Yeni sistemde; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve % 0,5’i il özel idarelerine ayrılacağı, Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu değişiklikler incelendiğinde, büyükşehir belediye sisteminin yaygınlaştırıldığı, mülki sınır uygulaması ve il özel idarelerinin kaldırılması ile beraber il idaresi sisteminin aşındırıldığı, il merkezine çok uzakta olan bazı ilçelerin birçok konuda büyükşehir belediyesine bağımlı hale getirildiği, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı, böylece yerel demokrasi söyleminin saf dışı bırakıldığı, tüm bu değişikliklerin AYYÖŞ’e aykırılık teşkil ettiği görül-

mektedir (yayed.org, 2012). Bu nedenle mezkur sistemin uygulanması durumunda; merkeze olan bağımlılığı dışında büyükşehir belediyesine olan bağımlılığı da gittikçe kuvvetlendirilen ve yeterince özerk olmayan yeni ilçe belediyeleri de sisteme dahil edilmiş olacaktır. Yukarıda da belirtildiği üzere vatandaşa en yakın olarak sunulması gereken birçok hizmetin büyükşehir belediyesi tarafından sunulması adeta yerelde yaşanan bir merkezileşme süreci gibi görülecek ve ilçe belediyelerini özerlikle yeni kurulan ve sınırları il mülki sınırı yapılan büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerini pasifize edecektir. Bu husus aynı zamanda büyükşehir belediyelerini de birer hantal yapı haline getirecektir. Bazı büyükşehir belediyelerinin yüzölçümü dikkate alındığında bu hususun netlik kazanacağı açıktır. Bu nedenle yapılan düzenlemelere paralel olarak büyükşehir belediyelerinin teşkilat yapılarının ve büyüklüklerinin revize edilmesi gerekmektedir. Böylece hizmet boyutunda yaşanması muhtemel sorunlar bertaraf edilebilecektir. Öte yandan kırsal alan belediyeciliğinin de gelişmesini sağlayacak tedbirlerin alınması, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin bu yeni teşkilat yapısına göre hazırlanması, süreç içerisinde gerek yeni büyükşehir belediyelerinde ve/veya büyükşehir ilçe belediyelerinde gerekse de bu belediyelerin birbirleri ile olan ilişkilerde açığa çıkması olası mali, idari ve siyasi sorunların merkezi yönetimin desteği ile aşılması, bu hususlarda düzenleyici tedbirlerin alınması gerekecektir (Alıcı, 2012a: 290-291).

İl mülki sınırına hizmet edecek olan büyükşehir belediyeleri ile ilgili olarak eleştirilen bir diğer husus ise bütünşehir-büyükşehir ikilemidir. Nitekim mezkûr uygulamanın “bütünşehir modeli” ve “il yönetimi” sistemi gibi ikili bir yönetim modeline neden olacağı, yerel demokrasinin geçerliliğini yitireceği, bu büyükşehir belediyelerinde merkezileşmenin yaşanacağı, büyükşehirler ile normal iller arasındaki dengesizliğin ve adaletsizliğin artacağı, kırsal alanın gereksinimlerinin büyükşehir belediyelerince karşılanamayacağı, ayrıca kırsal alan nüfusunun yeni mali yükümlülüklerle fakirleştirileceği, büyükşehir ilçe belediyelerine dönüşecek olan ilçe belediyelerinin adeta büyükşehir belediyesinin vesayeti altına gireceği, bu nedenle hizmette vatandaşa

yakınlık prensibinden uzaklaşacağı, bu sakıncaların giderilmesi için “bütünşehir” yerine “demokratik büyükşehir” belediyelerinin tesis edilmesinin gerektiği ileri sürülmektedir (yayed.org, 2012). Öte yandan, il idaresi sisteminin aşındırılması da özellikle taşrada “devletin tarafsızlığını ve hukukun üstünlüğünü” uygulayacak makamların zayıflamasına ve zaman içerisinde ortadan kalkmasına yol açabileceği savunulmaktadır (Bedük, 2012: 6-10).

Sonuç

Türkiye’de büyük yerleşim yerleri için öngörülen büyükşehir belediye modeli; ilçe belediyeleri ile bu ilçe belediyelerinin tamamının sınırlarını kapsayacak biçimde kurulan büyükşehir belediyesinden oluşmakta ve model olarak özgün bir nitelik taşımaktadır. Bu yönetim sistemi, kentin hızla büyümeye ve gelişmeye devam eden kısımlarının planlı olarak gelişmesini sağlamanın yanı sıra bu küçük yerel birimler tarafından ifa edilemeyen ve kentin tamamına yönelik olan hizmetlerin daha güçlü bir yapı tarafından sunulmasını sağlaması açısından da önem taşımaktadır. Ancak söz konusu yönetim yapılanmasının amaca uygun olarak hizmet edebilmesi için idari ve mali özerkliğe de sahip olması gerekmektedir. Başka bir deyişle belediyelerin mahalli müşterek nitelikli hizmetleri etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunabilmesi için, seçilmiş organlarının bulunması, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alabilmesi ve yine merkezi yönetime mali anlamda bağımlı olmaksızın kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek kadar kaynağa sahip olması gerekmektedir.

İdari ve mali özerklik her ne kadar yasal olarak mevzuatımıza girmiş olsa da, özellikle büyükşehir ilçe belediyelerinde idari ve mali özerkliğin yeterince tesis edilemediği, bu belediyelerin büyükşehir belediyeleri altında adeta ikinci bir vesayet makamının denetimi altına sokulduğu, bu durumun yeni büyükşehir belediyelerinin kurulması ve sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi sonucunda yeni büyükşehir ilçe belediyelerini de kapsayacak şekilde yaygınlaştırıldığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir ilçe belediyeleri-

nin imara ve bütçeye ilişkin kararlarını değiştirerek onaylama yetkisine sahip olması, ayrıca büyükşehir belediyesinin imara ilişkin konularda denetleme yetkisine sahip olması büyükşehir ilçe belediyelerinin idari ve mali anlamda yeterince özerk olmadıklarını göstermektedir. Bu çerçevede; büyükşehir belediyeleri gibi tüzel kişiliği haiz olan bu kamu idarelerinin idari ve mali anlamda özerkliğinin sağlanması, bütçe ve imar konusunda büyükşehir belediyesini vesayet makamına dönüştüren mevzuatın ilçe belediyeleri lehine tekrar gözden geçirilmesi önem taşımaktadır. Özellikle imar konusunda büyükşehir belediyesinin değiştirerek onaylama yetkisi kaldırılarak ilgili imar kararının tekrar ilçe belediyesine gönderilmesi ve yapılması gereken değişikliklerin ilçe belediyesi tarafından yapılması daha yerinde olacaktır. Bütçe konusunda büyükşehir belediyesinin sahip olduğu değiştirerek onaylama yetkisi yeterince faal olarak kullanılmadığı için bu yetkinin de kaldırılması yararlı olacaktır. Öte yandan büyükşehir ilçe belediyelerinin ölçek yapılarının büyütülmesi yerine küçültülmesi gerekmektedir. Mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin vatandaşa en yakın yerden sunulması, hizmete katılım, yerel demokrasi ve özerklik gibi çağımızın temel değerlerine daha uygun olacaktır. İl özel idarelerinin kaldırılması ve belediyelerin il ve ilçe mülki sınırları kapsamında hizmet sunacak olması da dikkate alınarak Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin teşkilat yapılarını düzenleyen Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Kaynakça

Alada, Adalet Bayramoğlu (2008), "Türkiye'de Yerel Yönetimleri "Özerklik Meselesi" Üzerinden Yeniden Düşünmek", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, TODAİE, Cilt 17, Sayı 4, ss. 5-44.

Alada, Adalet Bayramoğlu (2008a), "Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişimler ve Türkiye'deki Yansımaları, **Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri**, Ed: Ramazan Günlü, Ankara, Dipnot Yayınları, ss. 269-302.

Alıcı, Orhan Veli (2010), "Küreselleşmenin Ulus-Devletlerin Düzenleme Gücü Üzerindeki Etkileri", **Ç.Ü. SBE Dergisi**, Cilt 19, Sayı 3, ss. 319-330.

Alıcı, Orhan Veli (2012a), **Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği**, Beta Yayınları, İstanbul.

Alıcı, Orhan Veli (2012), "Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi", **Yerel Politikalar Dergisi**, Sayı 2, ss. 38-52.

Arıkboğa, E., Yılmaz, N., Oktay, T. (2007), **Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği**, İstanbul, Beta Yayıncılık, No 1804.

Arıkboğa, Erbay (2012), "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Sayı 2, ss. 1-32.

Atasoy, Veysel (1992), **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, İstanbul, TDAV Yay., No 87.

Bedük, Saffet Arıkan (2012), "Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi", Panel Konuşması, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Mayıs-Haziran 2012, ss. 6-10.

Coşkun, Bayram (1996), "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 3, ss. 35-47.

Çağdaş, Tülin (2011), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt XXX, Sayı 1, ss. 391-416.

Çelik, Vasfiye, Çelik, Fikret, Usta, Sefa (2008), "Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi", **Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, ss. 87-104.

Çukurçayır, M. Akif (2012), "Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi", Panel Konuşması, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Mayıs-Haziran 2012, ss. 20-23.

Egeli, Haluk, Diril, Funda (2012), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 84, ss. 25-44.

Ereçin, Arif (2005), "Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yeniden Yapısı", **Mülkiye Dergisi**, Cilt: XXIX Sayı: 246, ss. 121-131.

Güler, Birgül A. (2000), "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2, ss. 14-29.

Güner, Ayşe (2006), "Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü", **"Mali Yerelleşme"**, Ed: Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, İstanbul, Güncel Yay., ss. 61-82.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2011), **2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara.

İnaç, Hüsamettin, Ünal, Feyzullah (2007), "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 17, ss.1-24.

Keleş, Ruşen (1992), "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, ss. 9-14.

Keleş, Ruşen (1995), "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 6, ss. 3-19.

Keleş, Ruşen (2000), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi.

Kent, Bülent (2008), "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanununun Değerlendirilmesi", **E.Ü.H.F.D.**, Sayı 1-2, ss. 31-49.

Meriç, Osman (1987), "Büyükşehir Belediyeleriyle Diğer Belediyeler Arasında Görev, Yetki ve Teşkilat Farkları", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 496, ss. 62-68.

Ökmen, Mustafa (2011), "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri", **Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler**, Ed: Nagehan Talat Arslan, Alfa Aktüel Yay, ss. 151-174.

Özgür, Hüseyin (2008), "Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetim Uygulamaları", **Yerel Siyaset**, Ed: Hulusi Şentürk, Okutan Yayıncılık, ss. 125-166.

Pektaş, Ethem Kadri, Akin, Fehmi (2010), "Avrupa Kentsel Şartları Perspektifinde Bir Kentli Hakkı Olarak "Katılım Hakkı" ve Türkiye", **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt XII, Sayı II, ss. 23-49.

Ulusoy, Ahmet, Akdemir, Tekin (2009), "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi", **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 12, Sayı 21, ss. 259-287.

Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği, "**Büyükşehir-Bütünşehir Tasarısı Hakkında YAYED Görüşü**", 11 Ekim 2012, <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/BSB-YAYEDGörüşü.pdf>

Zorluoğlu, Murat (2011), "Yerel Yönetim Mevzuatı ve Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı", **İdarecinin Sesi Dergisi**, Temmuz-Ağustos 2011, ss. 47-49.