



Yerel Yönetimlerde Normsal Kayıtsızlık
Legal Unresponsiveness in Local Governments

Orhan Veli ALICI¹

Strategic Public Management Journal
Volume 7, Issue 13, pp. 01-09
May 2021
DOI: 10.25069/spmj.908141
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 01.04.2021
Accepted: 07.05.2021
© The Author(s) 2021
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Türkiye'nin idari teşkilatına tarihsel anlamda bakıldığında Kamu Yönetiminin, sürekli olarak çeşitli paradigma değişiklikleri ile gerçekleşen sistem dönüşümlerine uğradığı görülmektedir. Söz konusu değişiklikler genel anlamda sistemin ana unsurlarını düzenlerken, üst normlarda yapılan değişikliklerin zamanla ikincil mevzuata tatbik edilmeye çalışıldığı da anlaşılmaktadır. Ancak bu süreçte meydana gelen açık ve bariz hukuki boşlukların doldurulmasında ve ikincil mevzuatın üst normla çelişen kısımlarının yenilenmesinde kayıtsız kalındığı da görülmektedir. Özellikle yerel yönetimlerde rastlanılan bu kayıtsızlık hali neticesinde bazı yerel yönetim birimlerinin mevzuat düzenlemelerinde dikkate alınmaması veya gözden kaçırılması sonucunda anılan hukuki boşlukların ortaya çıktığı, ancak söz konusu hususların düzenlenmesinde gerekli hassasiyetin gösterilmediği de değerlendirilmektedir. Bu ve benzeri durumlar neticesinde de yerel yönetimler arasında önemli uygulama farklılıklarının yaşandığı görülmektedir. Bu makalede, tespit edilen çeşitli örneklerden hareketle yerel yönetimlerde normsal anlamda bir kayıtsızlığın varlığı incelenecek olup, söz konusu kayıtsızlığın yarattığı sakıncalara değinilecektir.

Anahtar kelimeler: Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler, Paradigma, Normsal Kayıtsızlık.

Abstract

When looked at Turkey's administrative structure historically, it can be seen that public administration has been exposed to system transformation which occurred with varied paradigmatic alterations. While aforementioned alterations generally arranged the core elements of the system, it can be understood that amendments in superior norms are tried to adjust with secondary legislation over time. However open and obvious legal gaps and parts of secondary legislation which contradict with superior norms that emerged in this time have been remained unresponsive in the transformation process. It is also evaluated that the legal gaps which have arisen as a result of this unresponsiveness encountered in local governments and the unresponsiveness of some local government units in the legislative arrangements, but the necessary qualifications have not been shown in the regulation of these issues. In this article existence of legal unresponsiveness will be scrutinized moving from various cases and will be touching on drawbacks created by this unconcern as well. Keywords: Public Administration, Local Government, Paradigm, Legal Unresponsiveness.

¹ Doç. Dr., Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, orhanvelialici@tarsus.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-8670-3879.

GİRİŞ

Türkiye'nin gerek siyasal hayatında yaşanan değişiklikler gerek anayasal dönüşümler gerekse de bütün bu süreçlerin idari teşkilatta yarattığı yenilenme hareketleri zamana yaygın bir şekilde karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'nin içsel dinamiklerinde yaşanan bu gibi gelişmelerin yanı sıra, küreselleşme ve yerelleşme hareketleri çerçevesinde de kamu yönetimi paradigmalarında yaşanan farklılıklara bağlı olarak, idari teşkilatın ve onu işler hale getiren mevzuatın da sürekli bir değişime tabi tutulduğu görülmektedir. Bu çerçevede reelin sürekli ve dinamik bir şekilde değişmesine bağlı olarak normun da reele uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Türkiye'de de bu yöndeki reform ve dönüşüm çalışmaları akabinde normlar hiyerarşisinde üstten başlanılarak yaşanan değişikliklerin alt normlara doğru yansıtılması olağan bir hale gelmiştir.

Öte yandan olağanlaşan bu dönüşümlerin üst normlara tatbikinin zorunlu bir hal alması kaçınılmazken, alt normların üst normlara uygun hale getirilmesi ise genel olarak zamana bırakılmaktadır. Hatta bu sürecin giderek karmaşık bir hal alan idari teşkilata göre dizayn edilmesi kimi zaman işin içinden çıkılmaz bir hale gelmektedir. Özellikle son yıllarda merkezi idarede bakanlıkların birleştirilmesi, ayrılması ve kapatılması uygulamalarına bağlı olarak üst normda bir değişiklik olmamasına rağmen bakanlıklarca çıkarılan yönetmeliklerin, yeni bakanlıkların idari yapılanmasına göre yenilenmesinde kayıtsız kalındığı da görülmektedir.

Bu önemli husus dışında süregelen zaman içerisinde kimi düzenlemelerin bazı idareleri kapsamına rağmen bazı idareler özelinde bir düzenlemeye gidilmemesine bağlı olarak da zamana yaygın hukuki boşluklar yaratıldığı gözlemlenmiştir. Bu gibi durumlarda anılan idarelerin farklı uygulamalara gittikleri ve uygulama birliğinden uzaklaştıkları da tespit edilmiştir.

Merkezi idarede meydana gelen ve devlet tüzel kişiliği içerisinde fazlaca bir sorun teşkil etmeyen bu durum yerel yönetim birimlerinde de yaşanmakta, mevzuatta meydana gelen boşluklar ve belirsizlikler yerel yönetimler arasında farklı uygulamalara da sebebiyet vermekte, mahalli müşterek hizmetlerin sunulmasında önemli gecikmelere ve farklılıklara da yol açmaktadır.

Bu makalede; anılan tespitlerden hareketle yerel yönetimlere dair mevzuatta açık ve bariz hukuki boşlukların ve ikincil mevzuatın üst normla çelişen kısımlarının yenilenmesinde kayıtsız kalındığına dair tespitlere gidilecek, bilhassa çeşitli yerel yönetim birimlerinin mevzuat düzenlemelerinde dikkate alınmaması veya gözden kaçırılması neticesinde ortaya çıkan hukuki boşlukların ve belirsizliklerin mahiyetine değinilecek, böylece yerel yönetimlerde normsal anlamda bir kayıtsızlığın varlığı incelenerek söz konusu kayıtsızlığın yarattığı sakıncalara değinilip çeşitli önerilerde bulunulacaktır.

1. YEREL YÖNETİMLERDE YAŞANAN MEVZUAT DEĞİŞİKLİKLERİ

Osmanlı Devleti'nin son yıllarında meydana gelen reform çalışmaları neticesinde mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin belirli yönetsel yapılarla sunulması yoluna gidilmiştir. İstanbul Şehremaneti'nin kurulması akabinde yerel yönetimlerde bir model arayışı süreci başlamıştır. Bu kapsamda ilk belediye idaresi olan "İstanbul Şehremaneti" 1854 yılında çıkarılan bir Nizamname ile kurulmuştur. Akabinde de sadece İstanbul'da tatbik edilmek üzere 1877 tarihli "Dersaadet Belediye Kanunu" yürürlüğe konulmuştur. İstanbul dışındaki vilayetlerde ise "Vilayet Belediye Kanunu" çıkarılarak uygulanmaya başlanmıştır. Dönemin politik koşulları sebebiyle kısmen de olsa tatbik imkânı bulan bu düzenlemeler Cumhuriyetin ilanı akabinde tekrar

düzenlenmiştir. 1930 yılında yürürlüğe konulan 1580 sayılı Belediye Kanunu ise yürürlükten kaldırıldığı 2005 yılına dek uygulama imkânı bulmuştur. Mezkûr 1580 sayılı Kanun büyük ölçüde, 1884 yılında Fransa’da kabul edilen ve hala yürürlükte olan “Belediye Teşkilatı Hakkında Kanun”dan esinlenilerek hazırlanmıştır (Gözler, 2019; 20). Ayrıca 1982 Anayasasınının 127’nci maddesinde yer alan “*büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” hükmüne istinaden, metropollerde iki kademeli büyükşehir yönetim modellerinin oluşturulması sürecine gidilmiştir. Böylece 1984 yılında 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu yasa da 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile mülga kılınmıştır. 2012 yılında kabul edilen ve önemli maddeleri 2014 yılında yapılan mahalli genel seçimlerle beraber yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sayıları artırılarak hizmet sahaları il mülki sınırı haline getirilmiştir.

Hâlihazırda yürürlükte olan 2560, 5393 ve 5216 sayılı Kanunlar üzerinde de zaman içinde yasa koyucu önemli değişikliklere gitmiştir. Ancak bu değişiklikler sırasında süregelen belirsizlikler ve mevzuat boşluklarının giderilmesi yerine var olan sistemin sorunları ile beraber yaygınlaştırılmaya gidildiği de gözlemlenmektedir. Aşağıdaki başlıklarda gerek kanunlar özelinde gerekse de ikincil mevzuat kapsamında süregelen hukuki boşluklar ile sistemsal dönüşümden kaynaklanan belirsizliklere değinilecektir.

2. KANUNLARDAN KAYNAKLANAN HUKUKİ SORUNLAR

2004 yılı itibarıyla uzun süredir yürürlükte olan Belediye ve Büyükşehir yönetimlerine dair kanunlar yeni kamu yönetimi paradigmaları nazara alınarak, “Yerel Yönetimler Reformu” adıyla da nitelendirilen bir değişime tabi tutulmuştur. Ancak büyükşehir belediyelerinde bulunan su ve kanalizasyon idarelerinin yönetimine dair 2560 sayılı Kanunda herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Bu sebeple hala 2560 sayılı Kanunda yer alan ve 1580 sayılı Kanuna yapılan atıflar sebebiyle uygulamada önemli belirsizlikler yaşanmakta, otuz adet su ve kanalizasyon idaresinde aynı konuda farklı uygulamalara gidildiği görülmektedir.

2560 sayılı Kanunun 5’inci maddesinde Genel Kurul’a dair hususlara değinilmiş olup, son fıkrada “*Genel Kurulun toplanma ve çalışma esaslarına ilişkin olarak bu Kanunda düzenlenmemiş hususlarda; 1580 sayılı Belediye Kanununun hükümleri uygulanır*” ibaresine yer verilmiştir. 1580 sayılı Kanunun uygulandığı dönemde, belediye meclislerinin Ekim, Şubat ve Haziran aylarında yılda üç kez toplanacağı, bu zamanlar dışında önemli ve acele işlerin vuku bulması halinde ise meclisin olağanüstü toplanabileceği hükme bağlanmıştı. Ancak 5393 sayılı Kanunda belediye meclisinin yılda bir ay tatil olmak üzere her ay toplanması, acil durumlarda ise bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere meclisin toplantıya çağrılabilmesi düzenlenmiştir. Hal böyle iken 2560 sayılı Kanun kapsamında su ve kanalizasyon idarelerinin genel kurulları hala yılda iki kez olmak üzere Kasım ve Mayıs aylarında toplanmakta, ancak olağanüstü durumlarda 1580 sayılı Kanuna yapılan atıf sebebiyle uygulamada önemli bir belirsizlik yaşanmaktadır. Kimi su ve kanalizasyon idareleri 1580 sayılı Kanunun yerini alan 5393 sayılı Kanuna göre yılda üç kez olağanüstü genel kurul yaparken, kimi idareler de genel kurul hüviyetindeki büyükşehir belediye meclisinin her ay toplanmasından ötürü acil işlerini bu toplantılarda görüşmektedir. Bu örnekten de hareketle 2560 sayılı Kanunun 5393 ve 5216 sayılı Kanunlara uyarlanmasının elzem hale geldiği görülmektedir.

Diğer taraftan 2560 sayılı Kanunun 25’inci maddesinde yağmur sularının kentsel alanda bertarafı ve uzaklaştırılması görevi kapsamında gerekli giderlerin ilgili belediyelerce karşılanması kaydıyla su ve kanalizasyon idarelerince mezkûr hizmetin ifa edileceği hükmü yer almaktadır. Söz konusu maddede yer alan

“İlgili belediyeler” lafzından ilçe belediyelerinin mi, büyükşehir belediyelerinin mi, yoksa sorumluluk alanlarına göre her iki belediyenin mi anlaşılacağı konusunda bir belirsizlik bulunmaktadır. Anılan konunun gerek vesayet makamınca gerekse de yargı erki ile Sayıştay Başkanlığınca farklı şekilde ele alındığı tespit edilmiştir (Alıcı ve Işıldaklı, 2020; 125-139).

Derelerin ıslahı konusunda da gerek yerel idareler gerekse de diğer kamu tüzel kişilikleri arasında bir görev çakışması bulunmaktadır. Derelerin ıslahı konusunda 5393 sayılı Kanunda belediyelere bir görev verilmezken 5216 sayılı Kanunda bu görev büyükşehir belediyelerine verilmiştir. 2560 sayılı Kanunda ise bu yönde bir görev tanımı bulunmamasına rağmen birçok su ve kanalizasyon idaresinin yağmur sularının uzaklaştırılması ile beraber derelerin ıslahı görevini de büyükşehir belediyeleri adına ifa ettiği görülmektedir. Diğer taraftan derelerin ıslahı görevi, taşkın suların yönetimi kapsamında Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün de görevi olup; bu noktada bir yetki çakışmasının olduğu anlaşılmaktadır (Alıcı ve Işıldaklı, 2020; 129-133).

5393, 5216 ve 2560 sayılı Kanunlardan kaynaklanan sorunların yukarıda yer alan tespitlerle sınırlı olmadığı açıktır. Gerek yargı erkine intikal eden idareler arası sorunlardan kaynaklı davalar gerekse de idari vesayet makamına gönderilen görüş talepleri esasında hukuki boşlukları ve belirsizlikleri işaret etmektedir. Özellikle vesayet makamına iletilen bu hususların görüşler vasıtasıyla veya yargıya intikal eden olaylar özelinde verilen içtihatlarla giderilmesi yerine sorunlu addedilen konuların yetkili mercilerce tekrar düzenlenmesinin hukuk güvenliği ve hukuki belirlilik ile idari istikrar ilkeleri açısından önem taşıdığı açıktır.

Bu tespitlerin dışında dikkat çeken bir diğer husus ise görev, yetki ve sorumlulukları artırılan belediyelerin öz gelirleri açısından bir iyileştirmeye gidilmemiş olmasıdır. 1981 yılında yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu hala yürürlükte olup, belediyelere ait kimi öz gelirlerin uygulama kabiliyetini yitirdiği anlaşılmaktadır (Alıcı, 2017; 120). Bu bakımdan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun da gelişen teknoloji ve değişen yaşam koşullarına göre belediyelerin öz gelirlerini artıracak şekilde yeniden düzenlenmesinde yarar görülmektedir.

3. İKİNCİL MEVZUATTAN KAYNAKLANAN HUKUKİ SORUNLAR

Belediyeler ve bağlı idarelerin mevzuatında yer alan belirsizlikler veya hukuki boşluklar dışında üst norma dayalı olarak yürürlüğe konulan ikincil mevzuat özelinde de süregelen zaman içerisinde önemli noksanlıkların ve çelişkilerin olduğu görülmektedir. Bu kapsamda vesayet makamlarına da intikal eden kimi tespitler ışığında ikincil mevzuattaki belirsizliklerin uygulamada önemli sorunlara ve farklı uygulamalara yol açtığı anlaşılmaktadır.

Örnek vermek gerekirse; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında düzenlenen yol, içme suyu ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları özelinde 1981 yılında yapıların emlak değerinin %1'lik kısmı kadar bir oran tespit edilmiştir. Bu kanuni düzenleme akabinde de harcamalara katılma paylarına dair usul ve esasların bir yönetmelikle belirleneceği hükmü nedeniyle aynı yıl içerisinde “2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik” yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu yönetmelikte de anılan oran %1 olarak belirlenmiştir. Akabinde ise 1985 yılında 2464 sayılı Kanunda öngörülen %1'lik oran %2'ye çıkarılmıştır. Ancak 1985 yılından bugüne dek üst norma aykırı olan yönetmeliğin 16'ncı maddesinde yer alan %1'lik oran %2 olarak değiştirilmemiştir. Bu konuda su ve kanalizasyon idarelerinde Sayıştay tarafından yapılan denetimlerin incelenmesi neticesinde, kimi idarelerin harcamalara katılma paylarını yönetmelik hükümlerine kimi idarelerin de kanun hükmüne istinaden tahsil ettiği

tespit edilmiştir (Alıcı, 2019; 55-58). 1985'ten 2021 yılına dek devam eden normalsal çelişki 14/4/2021 tarih ve 31454 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan değişiklik ile giderilmiştir.

Yerel yönetimlerde çalışan memurları da kapsayan 24 Ekim 1982 tarih ve 17848 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan “Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik”, oldukça ayrıntılı bir şekilde bütün idareler nazara alınarak disiplin kurulları ve yüksek disiplin kurullarının kimlerden teşekkül ettirileceğini düzenlemektedir. Ancak mezkûr yönetmelik kapsamında büyükşehir belediyelerine bağlı olan su ve kanalizasyon idareleri ile İstanbul, Ankara ve İzmir’de bulunan ulaşım otoritelerinin (İETT-EGO-ESHOT) disiplin ve yüksek disiplin kurullarının kimlerden oluşacağı hususu düzenlenmemiştir. Söz konusu 33 idare özelinde yapılan incelemede bu idarelerin disiplin ve yüksek disiplin kurullarını belirlemede eşgüdümünden uzak bir uygulamaya gidildiği, kurulların oldukça farklı bir şekilde teşekkül ettirildiği tespit edilmiştir (Alıcı, 2017; 136-144). Anılan yönetmelikte zaman içerisinde esaslı tadilatlarla gidilmiştir. Özellikle 2015 ve 2016 yıllarında gerçekleştirilen dört farklı değişiklikte bağlı idareler özelinde herhangi bir düzenlemeye de gidilmemiştir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yürürlüğe konulan 2015/1 nolu Genelge ile “Disiplin Amirleri Tip Yönetmelik Taslağı” bütün yerel yönetim birimlerine iletilmiştir. Söz konusu taslakta da bağlı idareler ile ilgili kısımda bu idarelerin disiplin ve yüksek disiplin kurullarının “Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik” hükümlerine istinaden teşekkül ettirileceği hususuna yer verilmiştir. Ancak anılan yönetmelikte bağlı idareler özelinde bir düzenleme bulunmadığı ya fark edilmemiş ya da bu husus dikkate alınmamıştır.

Yine mezkûr yönetmelik özelinde hala yüksek disiplin kurulunun büyükşehir belediyelerinde encümen, diğer belediyelerde de İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulunun bu görevi ifa edeceği hükmü yer almaktadır. Ancak 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu İle İl Yatırım Ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun”a 2018 yılında Ek Madde 5 eklenmiş ve İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu’nun görevleri kapsamında mahalli idareler de dâhil olmak üzere Devlet memurluğundan çıkarma cezası vermek yetkisi eklenmiştir. Bu çerçevede yukarıda zikredilen yönetmeliğin büyükşehir belediyeleri özelindeki encümene verilen yüksek disiplin kurulu olma vasfı anılan kanuni düzenleme ile sona ermesine rağmen gerek ana yönetmelikte gerekse de büyükşehir belediyelerinin disiplin yönetmeliklerinde 2018’den bugüne dek bir düzenlemeye gidilmemiştir. Bunun üzerine İçişleri Bakanlığı, Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelikte geçen “Ancak, büyük şehir belediye başkanlıklarında bu kurullar büyük şehir belediye encümeninden teşekkül eder.” hükmünün yürürlükten kaldırılması yönünde bir girişimde bulunmak yerine büyükşehir belediyelerine 27 Ekim 2020 tarih ve E.15851 sayılı bir yazı yazarak yönetmelikteki hükmün uygulama imkânı kalmadığından hareketle 2018 yılında gerçekleşen 3152 sayılı Kanundaki değişikliği büyükşehir belediyelerine bildirmekle yetinmiştir.

Bu açıklamalar da nazara alındığında İçişleri Bakanlığını bu yönde bir yazı yazmaya sevk eden saikin esasında büyükşehir belediyelerinin söz konusu düzenlemeden haberdar olmaması ve 2018 yılı itibarıyla memuriyetten çıkarma cezasını kendi encümenleri vasıtasıyla görüşerek karara bağlamaları olduğu değerlendirilmektedir.

İkincil mevzuat özelinde yer verilen yukarıdaki iki örnekten hareketle alt normların kanuni dayanaklarına aykırı olması nedeniyle uygulamada farklılıklara rastlanılmaktadır. Bu sebeple özellikle vesayet makamının ülke genelinde yerel yönetimlerdeki iş ve işlemlerin eşgüdüm dahilinde yürütülmesi için mevzuatın yenilenmesi ve güncel mahiyette tutulması için azami özen göstermesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle yerel yönetim birimleri tarafından gerek İçişleri Bakanlığına gerekse de Çevre ve Şehircilik Bakanlığına intikal eden

görüş taleplerine konu hususların mevzuat değişikliğini gerektirmesi halinde bu konuda gerekli adımların ivedilikle atılmasında fayda bulunduğu aşikârdır.

Öte yandan vesayet makamlarının yönetmelikler özelinde yapmış oldukları düzenlemeler akabinde ortaya çıkan belirsizlik ve tereddütlerde de “yetkide ve usulde paralellik” ilkesi gereği mezkûr normun yenilenmesi veya belirsizliğin giderilmesi noktasında bir düzenlemeye gitmek yerine, genelgeler suretiyle var olan sakıncaları bertaraf etme yolunu tercih ettiği de görülmektedir. Örnek vermek gerekirse 2006 yılında yürürlüğe giren “Büyükşehir Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği”nde 24 Aralık 2020 tarihinde bir değişikliğe gidilmiş ve metropollerde altyapı konusunda koordinasyon görevini yürüten büyükşehir belediyelerinin yetkilerinde bir kısıtlamaya gidilmiştir. Böylece ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan yerlerde altyapı konusunda yapılacak olan çalışmalara dair izin ve kazı ruhsatı verme yetkisi büyükşehir belediyelerinden ilçe belediyelerine aktarılmıştır. Ancak söz konusu yatırımların bütünlük arz etmesi, büyük oranda hem büyükşehir hem de ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarını kapsayacak şekilde altyapı çalışmalarının yapılması neticesinde uygulamada önemli sorunlar yaşanmıştır. Hatta içme suyu, kanalizasyon, yağmur suları, telekomünikasyon, elektrik gibi tek bir yatırımın büyükşehir belediyesinin yanı sıra aynı anda birçok ilçe belediyesinin sınırında gerçekleşmesi neticesinde ilgili kurum ve kuruluşların kimlerden izin alacağı, kazı ruhsat bedelini nereye yatıracağı, herhangi bir ilçe belediyesinin izni geç vermesi durumunda ne olacağı hususlarında kısa sürede yaşanan sorunlar vesayet makamına yansıtılmıştır. Yerel hizmetleri önemli ölçüde etkileyen, hatta durduracak aşamaya gelen yönetmelik değişikliği sonrasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı anılan yönetmeliği eski haline getirmek veya tereddüde düşülen hususları daha sarıh bir şekilde yönetmelik düzeyinde düzenlemek yerine bir genelge marifetiyle var olan sorunu çözme yoluna gitmiştir. “Altyapı Kazı İzni ve Harcı” konulu 26 Mart 2021 tarih ve 2021/4 sayılı Genelge ile bir ilçe belediyesi sorumluluk alanında başlayıp başka bir ilçe belediyesi veya büyükşehir belediyesinin sorumluluğundaki yerlerden geçen veya buralarda sonlanan, başka bir deyişle birden çok belediye sınırlarında gerçekleşen yerlerde altyapı ile ilgili izin ve ruhsat verme yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Bu örnekten de anlaşılacağı üzere ikincil mevzuattan kaynaklanan sorunların çözülmesinde söz konusu normun değiştirilmesi yerine daha alt düzeyde bir norm veya düzenleme ile var olan sorunların giderilmesi yoluna gidildiği anlaşılmaktadır.

4. YEREL YÖNETİMLERE DAİR MEVZUATIN DÜZENLENMESİNDE YAŞANAN KAYITSIZLIK

Subsidiarite ilkesi gereği mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin görülmesinde aktif bir rol üstlenen yerel yönetim birimlerinin daha etkili ve verimli bir şekilde hizmet sunabilmesi için faaliyetlerinin dayanakları olan mevzuatın güncel ve dinamik bir mahiyette olması gerekmektedir. Anılan yasal dayanaklar kapsamında ortaya çıkan belirsizlikler ve hukuki boşlukların ülke genelinde yerel hizmetlerin sunulmasında gecikmelere ve farklı uygulamalara sebebiyet vereceği de açıktır. Bu sebeple yerel yönetimler özelinde gerçekleşen her mevzuat değişikliğinin normlar hiyerarşisi dahilinde seri ve uyumlu bir şekilde alt normlara da tatbik edilmesi önem taşımaktadır. Aksi halde alt normla üst normun çelişmesi halinde ülke genelinde yerel yönetim birimlerinde farklı uygulamaların ortaya çıkacağı açıktır.

Makale kapsamında önceki başlıklarda değinilen söz konusu örnekler de nazara alındığında hâlihazırda gerek özel kanunlarda gerekse de ikincil mevzuatta önemli boşluklar ve aykırılıkların yer aldığı tespit edilmiştir. Anılan aykırılık ve hukuki boşlukların vesayet makamınca fark edilmesine rağmen zaman içerisinde bu hususları giderici bir aksiyon alınmaması da yerel yönetimlerin mevzuatının güncellenmesinde bir kayıtsızlığa düşüldüğünü ortaya koymaktadır. Örneğin 1985 yılından beri harcamalara katılma payı konusunda

yönetmelikte yer alan ve dayanağı olan kanundaki orana aykırılık teşkil eden düzenlemenin mevzuatımızda 2021 yılına dek yer edinmesi kayda değer bir örnektir. Yine bağlı idarelerin disiplin ve yüksek disiplin kurullarının kimlerden oluşması gerektiği yönündeki temel yönetmelikte 1982 yılından bugüne değin bir düzenlemeye gidilmemiş olması da bir başka örnektir. Bu ve benzeri hususlar uygulamada önemli farklılıklara yol açabilmektedir. Öte yandan idareler nezdinde ortaya çıkan tereddütler vesayet makamına görüş istemi şeklinde iletilmekte, idare âleminde vuku bulan belirsizlik ve aykırılıklar sadece görüş verme şeklinde bir uygulama ile çözülmekte, vesayet makamının kanaatine dayanan görüşler sadece istemde bulunan idareye gönderilmektedir. Diğer taraftan bazen de herhangi bir normdan kaynaklanan belirsizlik ve boşluklar ise yetkide ve usulde paralellik ilkesine aykırı olarak daha alt düzeyde bir normla giderilmektedir.

Bütün bu hususlar muvacehesinde yerel yönetimler mevzuatı kapsamında süregelen boşlukların ve aykırılıkların giderilmesinde kayda değer bir kayıtsızlığın yaşandığı, vesayet makamının söz konusu kayıtsızlığa büyük ölçüde vakıf olduğu, makale kapsamında yer verilen konularla beraber görüşlerle bu makama intikal ettirilen hususlarda düzenlemeye gidilmediği görülmektedir. Anılan mevcut durumun esasında normalsal bir kayıtsızlığa dönüştüğü, bu yönde tecelli eden kayıtsızlığın ortadan kalkması halinde normalsal anlamda yerel yönetim birimlerinin daha etkili ve verimli faaliyetlerde bulunabileceği, böylece ülke genelinde kayda değer bir eşgüdümün sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Uzun yıllar yürürlükte kalan yerel yönetimlere dair mevzuat, kamu yönetiminde yaşanan sistem ve yöntem değişiklikleri ile beraber reform adı altında önemli bir dönüşüme tabi tutulmuştur. 2004 yılında başlayan bu süreç sadece büyükşehir belediyeleri ile belediyeleri kapsamına rağmen su ve kanalizasyon idareleri ile diğer bağlı idare konumundaki ulaşım otoritelerini kapsamamıştır. Söz konusu idarelerin mevzuatının eski Belediye Kanunu'na yaptığı atıfların tatbiki neticesinde ise önemli belirsizlikler tecelli etmiştir. Buna bağlı olarak da özellikle su ve kanalizasyon idarelerinde uygulanan 2560 sayılı Kanunun da 5393 ve 5216 sayılı Kanunlar gibi güncellenmesi gereği doğmuştur. Yine 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun da bu reform sürecinde yer almaması nedeniyle reformun mali yönü öz gelirler konusunda mali özerkliğe evrilememiştir.

Hâlihazırda bu şekilde gerçekleşen kanuni düzenlemeler neticesinde eski ve yeni kanunların birbirine yapmış oldukları atıflar sebebiyle birtakım sorunlara rastlanılmıştır. Diğer taraftan söz konusu kanunlar kapsamında yer alan kimi ibareler de süregelen zaman içerisinde belirsizliklere ve uygulama farklılıklarına da yol açmıştır.

İkincil mevzuat açısından da gerek üst norma aykırılık gerekse de kimi yerel idareler özelinde yaşanan düzenleme noksanlıkları vesayet makamının da bilgisi dâhilinde devam edegelmiştir. Bütün bu tespitlerden hareketle yerel yönetim birimleri ve merkezi idare arasında yaşanan görev çakışmaları ile yetki belirsizliklerinin yaşanmaya devam ettiği, buna bağlı olarak da mahalli müşterek hizmetlerin yerine getirilmesinde bir kayıtsızlığa veya idareler arasında yetki sorununa sebebiyet verildiği görülmektedir. Öte yandan kimi normlardan kaynaklanan belirsizlik ve noksanlıklar halinde ise aynı düzeyde bir değişikliğe gitmek yerine daha alt düzeyde bir normla üst düzeydeki normdan kaynaklanan belirsizliklerin giderilmesi yoluna da gidildiği tespit edilmiştir.

Gerek kanunlardan gerekse de ikincil mevzuattan kaynaklanan konularda yargı erkine intikal eden davalar ile idari vesayet makamına gönderilen görüş talepleri esasında hukuki boşluklara ve aykırılıklara işaret etmektedir. Bilhassa vesayet makamına iletilen bu konuların görüşler vasıtasıyla, yargıya intikal eden olayların da

içtihatlarla giderilmesi yerine anılan hususlar kapsamında hukuki belirlilik ve idari istikrar ilkeleri açısından tartışmaya mahal vermeyecek ölçüde yasal düzenlemelere gidilmesi daha yararlı olacaktır. Aksi halde süregelen bu durum çalışma kapsamında verilen örneklerde olduğu gibi yerel yönetimlerin mevzuatına yönelik normsal kayıtsızlığı idame ettirecektir.

Yapılan tespitlerden hareketle 5216 ve 5393 sayılı Kanunların temel felsefesi ve sistematığı de nazara alınarak 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 2560 sayılı İSKİ Kanunu ile İETT, EGO ve ESHOT'a özgü mevzuatın görev çakışmaları ile hukuki boşlukları giderecek şekilde güncellenmesi, ikincil mevzuat kapsamındaki aykırılıklarla belirsizliklerin de bu düzenlemelerle özdeş bir şekilde tadilata tabi tutulması gerekmektedir. Bu yöndeki girişim yerel yönetimlerin mevzuatı özelinde süregelen normsal kayıtsızlığı ortadan kaldıracak, buna bağlı olarak da mahalli müşterek hizmetlerin sunulmasında ülke genelinde bir eşgüdüm de sağlanmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- 1580 Sayılı Belediye Kanunu, *Resmî Gazete*, 1471, 14.04.1930.
- 2015/1 Sayılı Disiplin Amirleri Tip Yönetmelik Taslağı konulu İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Genelgesi, 12.01.2015.
- 2021/4 Sayılı Altyapı Kazı İzni ve Harcı konulu Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Genelgesi, 26.03.2021.
- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, *Resmî Gazete*, 17354, 29.05.1981.
- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, *Resmî Gazete*, 17435, 21.08.1981.
- 2560 Sayılı İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 17523, 23.11.1981.
- 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 18453, 9.07.1984.
- 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu İle İl Yatırım Ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 18675, 23.02.1985.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, *Resmî Gazete*, 25531, 23.07.2004.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, *Resmî Gazete*, 25874, 13.07.2005.
- Alıcı, Orhan Veli (2017), "Büyükşehir Bağlı Kuruluşlarında Disiplin Kurulları İle Yüksek Disiplin Kurullarının Analizi Ve Bir Model Önerisi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 107, s. 129-151.
- Alıcı, Orhan Veli (2017), "Yerelleşme Sürecinde Belediyelerin Öz Gelirlerinin Değerlendirilmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 26 Sayı 4, s. 103-123.
- Alıcı, Orhan Veli (2019), "Belediyelerde ve Bağlı İdarelerde Harcamalara Katılma Paylarının Hesaplanmasına Dair Bir Değerlendirme", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 91, Sayı 489, s. 43-66.



Alıcı, Orhan Veli ve Işıldaklı, Başak (2020), “Büyükşehir Belediyelerinde Yağmur Sularının Uzaklaştırılması Görevi”, *Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives*, 8 (2), s. 125–139.

Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik, *Resmi Gazete*, 17848, 24.12.1982.

Gözler, Kemal (2019), “Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa’dan mı İktibas Edilmiştir?” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 28, Sayı 1-2, Ocak-Nisan 2019, s.1-24.

Mahalli İdarelerde Yüksek Disiplin Kurulu” konulu İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü yazısı, E.15851, 27.10.2020.