

BELEDİYE HİZMETLERİNİN YERİNE GETİRİLMESİNDE ÖNCELİK SIRASI SORUNU

Av. *Bilal CAN**

Giriş

Belediyeler tarafından yürütülen kamu hizmetleri; nitelikleri, yerine getiriliş yöntemleri gibi birçok bakımından farklılıklar göstermektedir. Bu hizmetlerin hepsinin bir anda yerine getirilmesinin mümkün olamayacağı göz önünde bulundurulduğunda, yerine getirme sırasına yönelik bir ilkenin belirlenmesi gerekli görülmektedir.

Belediye Kanunu hizmetlerin yerine getirilmesine ilişkin öncelik sırası koymakta ve *hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliğinin dikkate alınarak belirleneceğini* düzenlemektedir. Ancak hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik bu kriter tek başına hizmetin öncelik sırasını belirlemeye yeterli değildir. Hizmetlerin önceliğini belirlemede söz konusu ilkenin yanında, bir takım başkaca yasal düzenlemelerin de dikkate alınması gereklidir. Yapılan değerlendirmeler neticesinde hizmet önceliğinin belirlenmesinde hizmetlerin niteliklerinin ve stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisinin etkin olduğu görülmektedir. Bu niteliklerin belirlenmesinde ve ilişkinin kurulmasında da belediye meclisi önemli rol oynamaktadır.

1. Belediye Görevleri

5393 sayılı Kanun'un 14. maddesinin 1. fıkrasında, belediye görevleri iki bent halinde sayılmıştır. Sayılan görevlerin belediye tarafından yürütülmesinin temel şartı, hizmetin mahallî müşterek nitelikte olması olarak belirlenmiştir. Aksi yöndeki görüşlerin varlığına rağmen¹, söz konusu maddenin yazım tarzının incelenmesinden; ilk bentte yer alan görevlerin zorunlu, ikinci

* Avukat, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Öğrencisi.

¹ Halil KALABALIK, *Yerel Yönetimlerin Fonksiyonel Özerkliği*, Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu (21-23 Kasım 2011), Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, 2013, s. 195.

bentte yer alan görevlerin ise ihtiyari nitelikte olduğu görülmektedir². Esasen ilk bentte yer alan hususlar belediyeler bakımından görevleri, ikinci bentte sayılan hususlar ise belediyelerin yapmaya yetkili olduğu hizmetleri ortaya koymaktadır³.

Belediyeler için ayrıca başka kanunlarda da özel olarak düzenlenmiş görevler söz konusudur. Belediye Kanunu dışında 5126 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda da büyükşehir belediyesinin görevleri, sayma yöntemiyle belirlenmiştir⁴. Söz konusu Kanun'un 7. maddesinin 2. fıkrasının a bendinde kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile 7. maddenin 1. fıkrasında sayılanlar dışında kalan görevlerin büyükşehir belediyesi dışındaki belediyelere ait olduğu belirtilmiş; fıkranın devamında bu belediyeler bakımından başkaca zorunlu görevler de sayılmıştır.

Belediye görevlerinin bir kısmının zorunlu, bir kısmının ise ihtiyari olduğunun belirlenmesi; bu görevlerin yerine getirilirken önceliğin zorunlu görevlerde olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak bu görevlerin kendi içlerinde önceliğinin hangisinin olduğuna ilişkin ise Kanun'un 14. maddesi özel bir kural öngörmüştür. Buna göre; hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, *belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği* dikkate alınarak belirlenir⁵. Kısıtlı mali kaynakların planlaması açısından önemli olan bu düzenlemenin⁶, öncelik sırasına ilişkin belirlediği kriterlerin neyi ifade ettiğinin açıklığa kavuşturulması gereklidir. Söz konusu kriterlerin değerlendirilmesi yapılmadan ortaya konulan hizmetlerin müşterek ihtiyaçları karşılayamayacağı, bir takım hizmetlerin aksayabileceği ve böylece kamu hizmetlerinin belediye eliyle yürütülmesinde güdülen amaca ulaşamayacağı söylenebilir.

2 Arif ERENÇİN, **Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:15, Sayı:1, Ocak 2006, s. 22.

3 İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, 2013, s. 18. Ayrıca ilk bentte yer alan görevler arasındaki kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açma da nüfus kriterine göre ayrıma tutularak zorunlu kılınmıştır.

4 Ramazan YILDIRIM, **İdare Hukuku Dersleri I**, Mimoza Yayınları, Konya, 2009, s. 115. İrfan TÜRKOĞLU, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2009, s. 122.

5 Turan YILDIRIM ve Nur KARAN, **İdare Hukuku I**, Oniki Levha Yayıncılık, Birinci Baskı, İstanbul, 2009, s.176.

6 Barış KURTULUŞ, **Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2006, s. 59.

2. Belediye Hizmetlerinin Yerine Getirilmesinde Öncelik Sırası

Belediyeler görevlerini yerine getirirken birtakım hususları göz önünde bulundurmalıdır. Bu hususların başında, hizmetlerin yerine getirilmesinde mali durum ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak bir öncelik sırasının belirlenmesi gelmektedir. Ayrıca dikkate alınacak diğer hususlar ise, hizmetlerin vatandaşa en yakın yerlerde ve en uygun usullerde sunulması; belediyenin görev, yetki ve sorumluluk alanının belediye sınırlarını kapsamaması; belediye meclis kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilmesidir⁷.

2.1. Hizmet Önceliğine İlişkin Hukuki Düzenlemeler

Hizmetlerin yerine getirilmesinde önceliğe ilişkin temel kriter olan mali durum ve hizmetin ivediliği kriterlerine benzer düzenlemeler, diğer yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda⁸ da bulunmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda da bu yönde bir kural öngörülmüştür. Merkezi yönetim bakımından da Anayasa ile sosyal ve ekonomik alanlardaki hizmetlerin yerine getirilmesinde mali kaynaklar yönünden yapılmış bir sıralama yapılmış olduğu görülmektedir. Konuya ilişkin Anayasada ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yer alan düzenlemeler incelendikten sonra Belediye Kanunu'na göre hizmetin önceliği ayrıca ele alınacaktır.

2.1.1. Anayasaya Göre Hizmet Önceliği

Devletin, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini yerine getirmesine ilişkin sınırlarına yönelik Anayasa'nın 65. maddesi incelendiğinde; söz konusu görevlerin, amaçlarına uygun öncelikler gözetilerek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirileceğinin düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırı başlığını taşıyan, 1982 Anayasasının 65. maddesi "*Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine*

⁷ Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ, Hüseyin YAYMAN, M. Akif ÖZER, **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın Dağıtım, Birinci Basım, Ankara, 2006, s. 155.

⁸ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinin 5. fıkrasında 5393 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemeye benzer şekilde "*Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir*" düzenlemesi yer almaktadır. Bu düzenlemede il özel idaresi hizmetlerinin öncelik sırasına ilişkin, mali durum ve hizmetin ivediliğinin yanında, 5393 sayılı Kanun'dan farklı olarak hizmetin verildiği yerin gelişmişlik düzeyi kriteri de konulmuştur. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 12, 13, 14 ve 43. maddelerinin incelenmesinden de hizmetlere ilişkin bir öncelik sıralamasının var olduğu görülmektedir.

getirir" şeklindedir. Devletin sosyal ve ekonomik alanlardaki görevleri bakımından bu sınırlamanın konulması, bir takım gerekçelere dayanmaktadır. Bunlar; devletin bütçeyi hazırlarken bazı öncelikleri gözetmesi gerektiği, çok farklı alanlarda verimsiz yatırımlar yapmak yerine, öncelikli alanlarda daha etkin yatırımlar yapması, kaynak aktarımlarının belirlenen önceliklere göre yapması gerektiği şeklinde ifade edilebilir⁹. Anayasa'nın 65. maddesinde yer alan kuralın doğrudan doğruya uygulanabilir hukuk kuralı olmadığı, yasama organına yol gösteren program niteliğinde bir hüküm olduğu kabul edilmektedir¹⁰. Nitekim söz konusu maddenin gerekçesinde "...Madde hiç kimseye Devletten sosyal ve ekonomik hakları gerçekleştirmesini isteme hakkı vermediğini, bu hakların Devlete yüklenen ödevlerden ibaret olduğu belirlemektedir..." denilmektedir. Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu kararlarda¹¹ sosyal haklarla ilgili mali kaynakların yeterliliğine atıf yapmıştır. Benzer düzenlemenin de var olduğu 1961 Anayasası'nın¹² yürürlükte olduğu dönemde Danıştay 12. Dairesi'nin 29.04.1972 tarih ve 1970/5736 E. 1972/1282 K sayılı kararı ile "... Devlet'in sorumluluğu iktisadi gelişme ve mali kaynakların yeterliliği ile sınırlıdır" denilerek dere yataklarının sık sık temizlenerek bakımlı bir halde tutulması mali ve teknik imkânlarla bağlı olduğunu kabulle devleti meydana gelen zararlardan sorumlu tutmaya imkân olmadığına karar vermiş¹³ ve mali kaynakların yetersizliğini devletin verilen zarardan dolayı sorumlu tutulmaması şeklinde de yorumlamıştır.

⁹ Veysel DİNLER, 'Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırı' Açısından İdarenin Sorumluluğu, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1, Aralık 2008, s. 5.

¹⁰ Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2004, s.135.

¹¹ Örneğin, Anayasa Mahkemesi'nin 17.04.2008 tarih ve 2004/34 E. 2008/94 K. sayılı ve 30.03.2011 tarih ve 2008/56 E. 2011/58 K. sayılı kararları. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de Ümraniye çöplüğünde meydana gelen kaza ile ilgili olarak vermiş olduğu 30.11.2004 tarihli Öneriyıldız/Türkiye kararında, devletin sosyal ve ekonomik haklarla ilgili görevlerinin sınırını tartışmış ve *durumun ölümcül bir hale gelmesinden önce Ümraniye çöplüğünde kurulacak bir gaz boşaltma sisteminin, Devlet'in kaynaklarını Türk Anayasası'nın 65. maddesine aykırı bir şekilde harcanmasına fırsat vermeyen ... etkin bir önlem oluşturacağı* yönünde değerlendirme yapmıştır.

¹² Madde 53: Devlet, bu bölümde belirtilen iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadi gelişme ile mali kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir.

¹³ Savaş TEK, **İdare Hukukunda İdarenin Sorumluluğu**, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Nisan 2010, Sayı:1, s. 321.

2.1.2. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na Göre Hizmetin Önceliği

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 27. maddesinin 4. fıkrasında hizmetin yerine getirilmesine yönelik bir kural bulunmaktadır. Buna göre; "*Büyükşehir belediyesi, Kanun'un 7. maddesinde sayılan hizmetleri, malî ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır*". Kanun hizmetin yerine getirilmesinde bir öncelik sırası düzenlememekle birlikte, hizmetlerin yerine getirilmesini; mali ve teknik imkan, nüfus ve hizmet alanı kriterlerine tabi tutmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyesinin sunduğu hizmetlerin alt belediyeler arasında dengeli yürütülmesinin zorunlu olması bu konudaki diğer kriterlerdir.

2.2. Belediye Kanunu'na Göre Hizmetin Önceliği

Belediye Kanunu'nun, 14. maddede görevlerin bir kısmının zorunlu, bir kısmını ihtiyari olduğunun belirlenmesi; bu görevlerin yerine getirilirken önceliğin zorunlu görevlerde olduğunu ortaya koymaktadır. Bu görevlerin kendi içlerinde önceliği ise belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliğine göre belirlenir.

Belediye Kanunu'ndaki bu kriter, Kanun'daki diğer düzenlemelerde de kendisini göstermektedir. Bu çerçevede Kanun'un mahalle yönetimini düzenleyen 9. maddesinin 4. fıkrasının, 14. maddede yer alan düzenlemeyle birlikte değerlendirilmesi gereklidir. Söz konusu fıkra; "*Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır*" şeklindeki düzenlemesiyle, belediye hizmetlerinin önceliğine ilişkin kriterlerin mahalle düzeyinde yansımaları sağlamaktadır. Bu nedenle mahalle hizmetlerinin yerine getirilmesinde; belediyenin mali durumu, mahallelinin ortak istekleri ve mahallenin ihtiyaçlarına uygunluk kriterleri ortaya çıkmaktadır. Mahalle hizmetlerine yönelik bu kriterler, esasen belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde öncelik sıralamasının ne olduğunun da anlaşılmasına katkı sağlamaktadır.

2.2.1. Belediye Dahilinde Görevlerin Türleri ve Önceliğe Etkisi

Belediye dahilinde mahallelerin varlıklarından yola çıkılarak belediyenin görevleri; tüm beldeye yönelik, mahalleye yönelik ve mücavir alanlara yönelik görevler olarak sıralanabilir. Bu sıralama, hizmetin ivediliğinin anlaşıl-

masına da katkı sağlamaktadır. Bu durumda hizmetler bakımından bazı olasılıklar gündeme gelebilir. Örneğin, belediyenin mali durumu iyi ise yapılacak görevlerin hangisinin ivedi olduğu sorunu ortaya çıkacaktır. Yapılan sıralamaya göre, koşulların olağan gittiği bir dönemde tüm beldeye yönelik hizmetlerin diğerlerine göre ivedi olduğu kabul edilebilecektir. Ancak bu durum her olay bakımından farklı değerlendirilmelidir. Örneğin bir mahallemde bir doğal afet olmuşsa, bu durumda söz konusu ivedi olan görev bu mahalleye yöneliktir.

Doğal afet gibi durumlar bakımından hizmetlerin ivediliğine karar vermek daha kolayken, bazı durumlarda büyük zorluklar söz konusu olabilir. Bu kapsamda belediyenin mahalleye yönelik hizmetlerde; mahallelinin isteğini göz önünde bulundurması ve hizmetlerin ihtiyaçlara uygun bir şekilde yürütülmesinin zorunlu olması, mahalle bakımından hizmetin ivediliğinin saptanmasında mahallenin istek ve ihtiyaçlarının esas olduğunu ortaya koymaktadır. Buradan yola çıkılarak, belediye bakımından da hizmetin ivediliğinin, belde halkının istek ve ihtiyaçlarına göre belirlenmesi gerektiği söylenebilir. Ancak mahalle ve belde halkının istek ve ihtiyaçlarının öncelenmesi, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasıyla ve teknik önceliklerle de uyumlu olmalıdır. Örneğin; kanalizasyonu, suyu ve asfalt yolu olmayan bir mahalle halkının belediyeden talebi asfalt yol olabilir. Böyle bir durumda teknik öncelik olan kanalizasyon ve su altyapısının tamamlanmasından sonra asfalt yapılması, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını da sağlayacaktır¹⁴.

Belediyenin sunduğu hizmetler, vatandaşların yararlanması bakımından da; genel ve özel nitelikli hizmetler ayrımına tabi tutulabilir. Genel nitelikli hizmetler, herkesin ortak kullanımına sunulan hizmetlerdir. Bu hizmetlere; içme suyu, kanalizasyon, yeşil alan, semt pazarı, yol, kaldırım, toplu taşıma, çöp toplama gibi bütün belde halkının sınırlama olmadan yararlanabilecekleri belediye hizmetleri dâhildir. Özel nitelikli hizmetler, özelleşmiş veya faydalanılması belirli nitelik ve özelliklerle sınırlandırılmış hizmetlerdir. Bu hizmetlere; belediyelerin belirli sosyal grupları desteklemek, yardımda bulunmak, iş edinmelerini sağlamak amacıyla sundukları kurslar, yaşlı, kadın, çocuk ve gençlere yönelik hizmetler, sağlık bilgilendirme kampanyaları, yoksul mahallelerde aş evleri kurulması, yoksullara doğrudan ayni ve nakdi yardımlar, yoksul öğrencilere eğitim bursları gibi hizmetler dâhildir¹⁵. Bu ayrıma göre hizmetin yerine getirilmesinde, birtakım olasılıklar ortaya çıka-

¹⁴ Baki KERİMOĞLU, Hayrettin GÜNGÖR ve Emre KOYUNCU, **Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir? Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber**, Tepay Yayınları, Ankara, 2009, s. 19.

¹⁵ KERİMOĞLU/GÜNGÖR/KOYUNCU, s. 8.

bilir. Bazı durumlarda özel nitelikli hizmetlerin yerine getirilmesi, genel nitelikli hizmetlere göre öncelik taşıyabilir. Bu durumların ayrı ayrı saptanması gereklidir.

2.2.2. Hizmet Önceliğinin Belirlenmesinde Yetki

Belde halkının istek ve ihtiyaçlarından hangisinin ivedi olduğunun belirlenmesi, yetki meselesini de ortaya çıkarmaktadır. Bu yetki, esasen seçim yoluyla belde halkı tarafından kullanılmaktadır. Seçim yolu ile göreve gelen belediye meclisi ve belediye başkanı Kanun tarafından verilen görev ve yetkilere uygun olarak bu belirlemeyi yapmalıdır. Hizmetin ivediliğine yönelik değerlendirme yapılırken; belde, mahalle ve mücavir alan hizmetlerine yönelik ayrı ayrı değerlendirmeler yapılmalı, zorunlu ve ihtiyari görevler ayrımı göz önünde bulundurulmalıdır. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde belediyelerin görevlerini yerine getirirken yetki eksikliği yaşanmamakta olduğu; ancak, mali kaynakların yetmezliği nedeniyle görevlerin yerine getirilmesinde güçlük çekildiği ve bazen de görevlerin yerine getirilemediği; kanunun mecburi ve ihtiyari görev ayrımında esas aldığı gelir kriterinin para değerindeki düşüş nedeniyle anlamının kalmadığı ve dolayısıyla gerçekleştirmeleri mümkün olmayan görevlerin belediyelerin mecburi görevleri arasına da girmiş olduğu ifade edilmiştir¹⁶. 5393 sayılı Kanun'da zorunlu ve ihtiyari görev ayrımında gelir kriterinin, istisnalar hariç, dikkate alınmamış olması bu tür bir olasılığı ortadan kaldırmaktadır. Bununla birlikte hizmetin yerine getirilmesine yönelik kriter, yetki ile yakından bağlantılı olduğundan yetki meselesinin üzerinde ayrıca durulması gereklidir.

Belediye hizmetlerine yönelik istek ve ihtiyaçların belirlenmesinde seçim önemli bir etkidir. Seçim yolu ile belediyenin karar organı olan, belediye meclisi oluşturulur. Belediye meclisinin görev ve yetkileri Belediye Kanunu'nun 18. maddesinde düzenlenmiştir. Belediye görevleri açısından olduğu gibi belediye meclisinin görevleri arasında da birtakım öncelikler mevcuttur. Belediye meclisi, görevleri çerçevesinde; stratejik plan, yatırım ve çalışma programları, bütçe ve imar planları ile ilgili kararlarıyla belediyenin üstleneceği görevler bakımından önceliği belirleyecektir¹⁷. Bu kapsamda, belediye meclisinin ve dolayısıyla belediyenin faaliyetleri bakımından planlamanın esas olduğu söylenebilir. Hizmetlerin önceliği planlamayla saptanacak ve buna göre de yerine getirilecektir. Bu çerçevede belediye hiz-

¹⁶ Selçuk YALÇINDAĞ, Belediyelerin Görevleri ve Yetkileri, **Belediyeler El Kitabı içinde**, Türkiye ve Orta Doğu Ämme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1963, s. 24.

¹⁷ ERENÇİN, s. 24.

metlerinin temel dayanağını oluşturan hukuki kaynak olarak stratejik plan öne çıkmaktadır.

Stratejik planlamanın yararları sayılırken, örgütsel öncelikler arasında bir sıralama yapılmasına ve öncelikli alanlarda yoğunlaşmaya yardım etmesine de yer verilmektedir¹⁸. Bu kapsamda, belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi için öncelikle mali durumun, dolayısıyla bütçenin varlığı gereklidir. Belediye Kanunu'nun 41. maddesine göre, *stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir*. Bütçeden bahsedebilmek için öncelikle uygun olarak hazırlanması gereken, stratejik planın ve performans programının ne olduğunun ortaya konulması gereklidir. Nitekim nüfusu 50.000'i aşan belediyeler için stratejik plan hazırlanması zorunludur. Kanun'un 41. maddesinde; belediye başkanının, seçiminden itibaren altı ay içinde kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunacağı; stratejik plânın, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınarak hazırlanacağı ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir. Buradan yola çıkılarak, belediye hizmetlerinin varlık şartının stratejik plan olduğu söylenebilir. Belediye görevlerinin öncelik sırasını belirleyen mali durum ve hizmetin ivediliği en başta kendisini stratejik plan ile ortaya koymaktadır.

2.2.3. Stratejik Planlama ve Hizmetlerde Önceliğin Belirlenmesi

Stratejik planlamanın ne olduğuna ilişkin tam bir fikir birliği bulunmakla beraber¹⁹; örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş bir çaba şeklindeki tanımı²⁰ kavramı genel hatları ile ortaya koymaktadır. Stratejik plan, belediye yönetiminin görev anlayışı ve hedefleri ile kaynakları arasında ilişki kurmasını sağlayacaktır. Bu planlama, beldenin

18 Harun GÜRER, *Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 63, Ekim-Aralık 2006, s. 97. Kutluhan YILMAZ, *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması*, Sayıştay Dergisi, Sayı:50-51, Temmuz-Aralık 2003, s. 75.

19 F. Neval GENÇ, *Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:23, Nisan 2009, s. 202. İlhami SÖYLER, *Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)*, Maliye Dergisi, Sayı:152, Ocak- Haziran 2007, s. 105.

20 GÜRER, s. 91. SÖYLER, s. 106.

belli bir dönem için hizmet önceliklerinin belirlenmesini, bunları karşılayacak kaynakların nasıl etkin kullanılacağına yönelik kısa ve uzun dönemli hedeflerin gerçekleştirilebilirliğini sağlayacaktır²¹.

Stratejik plan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda tanımlanmaktadır. Belediyelerin de kapsamında olduğu bu Kanunun 3. maddesine göre stratejik plan; *"kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren"* plandır. Kanun'un incelenmesinden stratejik planın bir kamu idaresinin görevlerini yürütmesi bakımından temel plan olduğu görülmektedir. Stratejik plan idarenin diğer tüm birimlerinde yapılan planların üzerinde ve onlar için bir başvuru kaynağı, rehber olma özelliğindedir. Stratejik plan, idarenin genel amaç ve hedeflerini belirlediğinden diğer bütün planlar, idarenin stratejik planına uygun, onunla çelişmeyecek bir şekilde hazırlanmalıdır. Bu bakımdan stratejik plan idare için bir nevi Anayasa, diğer planlar da bu anayasa çerçevesinde yapılan kanunlar olarak ifade edilebilmektedir²².

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 12. maddesinde stratejik planın diğer plan ve programlarla ilişkisini ortaya koymaktadır. İdare bir nevi Anayasa niteliğindeki bu belgenin daha üst norm niteliğinde bir takım belgelere de uygun olması gereklidir. Buna göre; stratejik planlar, kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanır; stratejik planlarını hazırlarken orta vadeli programda yer alan amaç, politikalar ve makro büyüklükler ile orta vadeli mali planda belirlenen teklif tavanlarını dikkate alarak yıllar itibarıyla amaç ve hedefler bazında kaynak dağılım tahmininde bulunur. Bu hüküm, Belediye Kanununun 41. maddesinde yer alan stratejik planın; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak hazırlanması kuralı ile 5018 sayılı Kanunu'nda yer alan benzer yöndeki kurallarına göre daha geniş nitelikte bir sınırlama yapmaktadır. Bu çerçevede belediye hizmetlerinin önceliğinin sıralanmasında kalkınma planı ve bölge planının da dikkate alınması gerekli olmaktadır. Bu da söz konusu önceliği belirlemede yetkili olan meclisin yetkilerine merkezi idare tarafından getirilmiş bir sınırlama olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim idarenin bütünlüğü ilkesi, yerel yönetimlerin genel

21 Kayhan Ümit KUTLUCAN, **Belediyelerde Stratejik Planlama Uygulaması**, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2009, s. 103.

22 GÜRER, s. 98.

maliye politikasına göre ve vesayet denetimi çerçevesinde sınırlandırılmasını gerektirebilmektedir²³. Bununla birlikte, söz konusu Yönetmeliğin 13. maddesinde yer alan stratejik planın uygunluk değerlendirmesi bakımından yerel yönetimlerin istisna tutulması; bu sınırlamanın çerçevesini azaltmakta, esasen uygunluk denetiminin yapılması belediye meclisinde olmaktadır. Bununla birlikte faaliyetlerin bu önceliğe göre yerine getirilip getirilmediği hususunun ise denetlenmesi bakımından faaliyet raporuna ilişkin düzenlemeler, merkezi yönetimin belediye yönetimi üzerinde vesayet yetkisinin varlığını ortaya koymaktadır. Bu husus ayrıca ele alınacaktır.

2.2.3.1. Stratejik Plan ile Amaç, Hedef ve Faaliyet Alanlarının Belirlenmesi

Görevin yürütülmesi için stratejik plan sonrasında, performans programı ve bütçenin de hazırlanması gereklidir. Bu çerçevede belediye görevlerinde öncelik sırasını belirleyen mali durum ve hizmetin önceliği kriterinin; stratejik plan, performans programı ve bütçe kapsamında gerçekçi bir anlamı olduğu söylenebilir. 5018 sayılı Kanun'un 9. maddesine göre stratejik plan hazırlanırken; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve kurumun benimsediği temel ilkeler dikkate alınır ve katılımcı yöntemler kullanılır. Belediye Kanunu da stratejik planın hazırlanmasında benzer nitelikte düzenlemeler öngörmüştür.

Stratejik plan ile belirlenen hedeflere ulaşabilmek için birtakım faaliyetlerin yapılması ve kaynakların tahsis edilmesi gereklidir. Bu faaliyet ve kaynaklara ilişkin ayrıntılı bilgiler, yer ve zaman, kimin yapacağı ve öncelikler gibi detaylı bilgiler proje veya detaylı plan olarak adlandırılan metinlerde yer alır. Proje veya detaylı planlar olarak da adlandırılan bu belgeler, stratejik plan hiyerarşisine bağlı kalarak bizzat uygulayıcıların yapacağı işleri ortaya koyar. Bu yapılırken idarenin hedefler yönünden öncelik sıralaması yapması zorunludur. Hedefler önceliklendirildikten ve sorumlu birimler tarafından tanımlandıktan sonra, bu hedeflere ulaşmak için gerekli olan faaliyetler ve projeler bir öncelik sırası dahilinde ele alınmalıdır. Bu çerçevede hedefler arasında bir öncelik sıralaması yapıldıktan sonra, hedeflere yönelik faaliyetler ve projeler arasında bir öncelik sıralaması daha yapılmaktadır²⁴.

²³ Onur KARAHANOGULLARI, Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi, **Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara, 2013, s. 69.

²⁴ Atilla ÇAKIR, **Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi**, Yayınlanmamış Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara, 2008, s. 40.

Stratejik planda, amaçlara yönelik olarak belirlenen hedefler; ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin; miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilir²⁵. Amaç ve hedef ilişkisine ilişkin şu örnek verilebilir;

Amaç: *Trafik yoğunluğunu azaltmak.*

Hedef 1: *Toplu taşıma kullanımının artırılması sağlanacak, toplu taşıma için yeni hatlar kurulacaktır.*

Hedef 2: *Trafik yoğunluğunun en fazla olduğu bölgelerde yeni yollar trafiğe açılacaktır.*

Belirlenen hedefler daha sonra faaliyetler ve projelerle ilişkilendirilecektir. Her bir faaliyet ve proje belirli bir hedefe yönelik olmalıdır. Herhangi bir hedefle ilişkisi kurulamayan faaliyet ve projelere yer verilmesi mümkün değildir. Yürütülmekte olan veya yürütülmesi planlanan faaliyetler ve projeler de mutlaka bir hedefle ilişkilendirilmelidir²⁶. Belirlenen faaliyet ve projelerin gerçekleştirilmesi belediyenin insan kaynakları, fiziki kaynakları ve mali kaynaklarının gücüne bağlıdır ve bu da bir öncelik sıralamasını zorunlu kılar²⁷.

Önceliklerin belirlenmesi bakımından; amaçlar, hedefler, faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi gereklidir. Bu husus esasen Belediye Kanunu'nda belirlenen belediyenin görevleri, yetki ve imtiyazları, görev alanı gibi hususlarla belirlenmiş bulunmaktadır. Stratejik plan hazırlanırken bu faaliyet ve hizmet alanlarından hangisinin önceleneceği ise hizmetin ivediliğinin saptanmasına ilişkin bir durumdur. Bu durum katılımcı bir yöntemle, paydaş analizi yapılarak ortaya konulmalıdır. Paydaş analizi, belediyenin etkileşim içinde olduğu tarafların görüşlerinin dikkate alınmasını, stratejik planın sahiplenilmesini sağlayarak uygulama şansını artıracaktır. Diğer yandan, kamu hizmetlerinin yararlanıcı ihtiyaçları doğrultusunda şekillendirilebilmesi için hizmetten yararlananların taleplerinin bilinmesi gerekir²⁸. Bu da ivedi hizmetlerin neler olduğunun saptanmasına yardım eder.

²⁵ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu- 2. Sürüm**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2006. s. 34.

²⁶ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, s. 41.

²⁷ Haktan SEVSAY, **Belediyelerde Stratejik Bütçe Yönetimi**, Yerel Siyaset, Sayı:33, Eylül, 2008, s. 82.

²⁸ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, s. 17.

Paydaş analizi yapılırken, paydaş sayısının çokluğu görüşlerinin elde edilmesini zorlaştıracağından, bir kısım paydaşın belirlenerek önceliklendirilmesi gereklidir²⁹. Bu çerçevede paydaşlar olarak ilk başta belde sakinleri gelmektedir. Hizmetin belirlenmesine yönelik yetkiyi veren ve hizmetlerden etkilenecek kişiler paydaşlardır. Seçimle işbaşına gelen ve yeniden seçilmek isteyen belediye yönetiminin, kaynakları etkin ve verimli kullanmaya çalışırken diğer yandan da seçmen gruplarının tercihlerine göre karar vermesi ortaya çıkmaktadır³⁰. Belediye Kanunu'nun 41. maddesinde yer alan; "*stratejik plânın, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanması*" kuralı bu kurum ve örgütleri de paydaşlığa dahil etmektedir. Ayrıca belediye hizmetlerinin bir kısmının tüm beldeyi, bir kısmının mahalleyi bir kısmının da mücavir alanları ilgilendirdiği göz önünde bulundurulduğunda, bu kapsamdaki faaliyetler bakımından paydaşların hizmetin kapsamında olan kişiler olduğu da görülmektedir.

Paydaşların görüşleri alınırken çeşitli çalışmalar yapılabilir. Öncelikle seçim sırasında ortaya konulan vaatlerin, seçim sonucunda etkili olduğu ve dolayısıyla görüşlerin bir kısmını yansıttığı söylenebilir. Ayrıca görüşler, çeşitli araştırmalar sonucu elde edilebilir. Nitekim Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin 4. fıkrasındaki "*Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir*" şeklindeki düzenleme, en başta hizmet önceliklerinin saptanması bakımından kullanılmalıdır. Belediye üst yönetiminin görüşleri ve belediyeye gelen şikayetlerin istatistikî dağılımı, hizmet memnuniyet anketi sonuçları, sivil toplum örgütlerinden ve çalışanlardan gelen görüş ve öneriler, konularının uzmanları tarafından değerlendirilerek stratejik planlama ile görevli belediye personeli tarafından bir öncelikli stratejik hedefler listesi hazırlanır³¹. Ayrıca bu görüş ve önerilerden faydalanılması, paydaş desteğinin alınmasını ve hizmetlerin benimsenmesini de sağlar³². Bu konuda Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde düzenlenen kent konseyi de devreye girmektedir. Söz konusu maddeye göre; kent konseyi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla olu-

²⁹ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, s. 20.

³⁰ KERİMOĞLU/GÜNGÖR/KOYUNCU, s. 19.

³¹ SEVSAY, s.82.

³² KERİMOĞLU/GÜNGÖR/KOYUNCU, s. 44.

şur. Belediyeler, kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Kent konseyinde oluşturulan görüşler, belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Bu da belediye hizmetlerinde öncelik sırasının tespitinde kent konseyinin görüşlerinin de mutlaka dikkate alınmasını gerekli kılmaktadır.

İhtiyaç duyulan ve önceliklendirilen hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından bir takım kaynaklara ihtiyaç vardır. Bu da belediyenin mali durumu ile ilgilidir. Belediyenin mali durumu söz konusu faaliyetlerin hangi finansal ve personel kaynaklarıyla yerine getireceğini ortaya koyacaktır. Bunun için kuruluş içi analiz yapılması gereklidir. Kuruluş içi analiz, kuruluşun mevcut durumunu ve geleceğini etkileyebilecek, iç ortamdan kaynaklanan ve kuruluşun kontrol edebildiği koşulların ve eğilimlerin incelenerek güçlü ve zayıf yönlerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi olarak ifade edilmektedir. Kuruluş içi analizde; kuruluşun yapısı (kuruluşun örgüt yapısı, aynı ya da benzer görevi yapan birimler ve yetki çakışmaları, son dönemde kuruluş yapısında ve görev alanında yapılan önemli değişiklikler, kuruluşun yapısında ve görev alanında yapılması gündemde olan önemli değişiklikler, izleme ve değerlendirme sistemi), insan kaynakları (kuruluş personelinin sayısı ve dağılımı, personelin eğitim düzeyi, yetkinliği ve deneyimi), kurum kültürü (iletişim süreçleri, karar alma süreçleri, gelenekler ve değerler), teknoloji (kuruluşun teknolojik alt yapısı, teknolojiyi kullanma düzeyi) ve mali durum (mali kaynaklar, bütçe büyüklüğü, kuruluşun araç, bina envanteri ve diğer varlıkları) dikkate alınacak hususlardır³³. Özellikle mali durum analizi, ulaşılmaması istenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli finansal kaynaklara ilişkin durumu ortaya koyar³⁴.

2.2.3.2. Hizmet Önceliği Bakımından Stratejik Plan, Performans Programı ve Bütçe İlişkisi

Stratejik planın hazırlanması ile belediye, beş yıllık dönem boyunca hangi görevleri hangi kaynaklarla yerine getireceğini genel olarak belirlemiş olur. Daha sonra 5018 sayılı Kanun'un 9. maddesine göre, hazırlanacak olan performans programında ise yürütülecek faaliyet ve projeler ile bunların

³³ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, s. 23- 24

³⁴ SEVSAY, s.78.

kaynak ihtiyacı, performans hedef ve göstergeleri yer alır. Söz konusu maddenin son fıkrasında da bütçenin, stratejik planda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanacağı düzenlenmektedir. Bütçeler performans programına, performans programı ise stratejik plana uygun olarak hazırlanır. Stratejik plan, performans programı ve bütçeler arasında bir uyum ve bütünlük vardır³⁵.

Belediyelerde stratejik planları içerisinde yer alan faaliyetlerin yerine getirilmesi, onların ancak bütçe ile yani mali kaynaklarla ilişkilendirilmesi ile mümkündür³⁶. Stratejik planların hazırlanmasından sonra üzerinde durulması gereken en önemli konu, çok yıllık stratejik planların uygulama adımları olan yıllık programların bütçeyle ilişkilendirilmesidir. Stratejik planla idarenin önceliklerini içerecek nitelikte hazırlandıklarından, bu bir anlamda öncelikler ile kaynak tahsisi arasında bağın kurulduğu anlamına da gelmektedir³⁷. Nitekim stratejik planla ortaya konulan hedeflere yönelik faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılması sonucunda bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabilecektir. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılabilecektir. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini verecektir³⁸. Böylece stratejik plan ile yıllık bütçe arasındaki ilişki de ortaya çıkmaktadır. Stratejik planlarda yıllar itibarıyla amaç ve hedefler bazında kaynak dağılım tahmininde bulunulacağı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12. maddesinde de yer almaktadır.

Bütçe, hizmetlerin önceliğinin belirlenmesinde çok önemli bir rol oynar. Belediye bütçesi tahsis edilen maddi ve mali kaynakların nerelere ve hangi önceliklere göre tahsis edildiğini gösterir. Her yerleşim yerinin hizmet gereksinimi; nüfus, altyapı, iklim v.b. nedenlerden dolayı farklıdır. Bu da kısıtlı mali kaynakların ne gibi hizmetlerin öncelikli kabul edilerek, o hizmetlere harcanması sorununu gündeme getirmektedir. Bir hizmetin öncelikli hizmet olarak kabulü her belediye için farklılık taşıyabileceği gibi belediye hizmetlerinden yararlanacak olanlar bakımından da öncelikli hizmetler farklılaşmaktadır³⁹.

35 KERİMOĞLU/GÜNGÖR/KOYUNCU, s. 26.

36 SEVSAY, s. 78.

37 ÇAKIR, s. 46.

38 Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, s. 40.

39 KERİMOĞLU/GÜNGÖR/KOYUNCU, s. 18-19.

5018 Sayılı Kanun 3. maddesi bütçeyi; "belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge" olarak tanımlamaktadır. Belediyeler bakımından bütçenin kabul edilmesinde meclis yetkilidir. 5393 sayılı Kanun'un 61. ve 5216 sayılı Kanun'un 25. maddelerine göre de bütçe; stratejik plana ve performans programına uygun olarak hazırlanan mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır⁴⁰. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği m. 5 hükmünde de belediye bütçesi, *mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararı* şeklinde tanımlanmıştır. Söz konusu maddeye göre; bütçe, stratejik plan ve performans programları dikkate alınarak izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri ile birlikte görüşülür ve değerlendirilir. Bütçe, kurumların plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik, tutumluluk ilkeleri ile uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanır ve uygulanır. Bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşur.

Belediye bütçesinin genel bütçeden en temel farkı, genel bütçenin kanun olmasına rağmen belediye bütçesinin meclis kararı olmasıdır. Bu hususta bir diğer fark ise belediye bütçesinde önce gelirlerin sonra giderlerin tahmin edilmesidir. Bunun nedeni ise belediyelerin gelir yaratma kapasitesinin sınırlı olmasıdır⁴¹. Belediyeler yapmak zorunda oldukları hizmetleri yerine getirebilmek için, yasaların kendilerine tanıdığı yetkileri kullanarak bir takım gelirleri toplarlar ve yasaların kendilerine tanıdığı sınırlar içinde bu gelirleri harcarlar⁴². Belediye gelirlerinin, merkezi yönetim tarafından kanunla belirlendiği ve harcamaların ise belediye meclislerinin kararı olarak kabul edildiği ve uygulandığı söylenebilir⁴³. Anayasa'nın 127. maddesinde, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmasına yönelik hükme yer verilerek kamu hizmetleri, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, hizmet etkinliğinin ve rasyonel kaynak kullanımının gerektirdiği ölçüde bölüştürülmesi ve yönetimlere kendilerine verilen görevlerle orantılı gelir

40 Can Mustafa TÜRKYENER ve Abdullah ALTINTAŞ, **Belediyelerde Mali Analiz (Yönetim ve Denetim Odaklı Yaklaşım)**, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, 2012, s. 19.

41 SEVSAY, s. 77-78.

42 TÜRKÖĞLU, s. 93.

43 KERİMOĞLU/GÜNGÖR/KOYUNCU, s. 12.

kaynakları sağlanması konusu üzerinde durulmuştur⁴⁴. Bu çerçevede belediye gelirleri genel olarak, merkezi idareden gelen transferler ile öz gelirlerden oluşmaktadır⁴⁵. Merkezi idareden gelen fonlar, genel bütçe vergi gelirleri üzerinden verilen paylar ve devlet yardımlarından oluşmaktadır. Öz gelirler ise belediyelerin kendilerince tahsil edilen vergi, resim, harç, katılma payları, faiz ve ceza gelirleri, girişim, iştirak ve faaliyet gelirlerinden oluşmaktadır⁴⁶.

Belediye giderleri, ekonomik fonksiyonlarına göre; cari harcamalar, yatırım harcamaları, sermaye teşkili ve transfer harcamaları ayrımına tabi tutulmaktadır. Cari harcamalar; personel, yolluk, hizmet alımları, tüketim mal ve malzeme alımları, demirbaş alımları ve diğer harcamalardan oluşur. Yatırım harcamaları; etüt ve proje giderleri, yapı tesisleri ve büyük onarım giderleri, makine teçhizat ve taşıt alımları giderleridir. Sermaye teşkili ve transfer harcamaları; kamulaştırma ve bina satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili, ekonomik transferler ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler ve borç ödemeleri gibi kalemlerden oluşmaktadır⁴⁷. Hizmet öncelikleri tespit edilirken belediyenin gider yapısı iyi incelenmelidir. Özellikle cari ve transfer harcamaları sonrasında yatırımlara ne kadar kaynak ayrılacağı saptanmalı, yürütülmekte olan yatırım harcamaları için gereken kaynak belirlenmelidir⁴⁸. Belediye giderlerinin en önemli kısmını cari harcama-

44 TÜRKOĞLU, s. 176. Anayasa Mahkemesi'nin 26.1.2012 tarih ve 2011/6 E. 2012/16 K. sayılı kararında görevlerle orantılı gelire ilişkin şu değerlendirmeyi yapmaktadır: ... her büyükşehir belediyesinin yerine getirmek durumunda olduğu su hizmetlerinin nitelik ve nicelik itibarıyla farklılık göstereceği kuşkusuzdur. Dolayısıyla, büyükşehir belediyelerinin anılan farklılıklara paralel olarak sunacakları hizmetlere göre elde edebilecekleri gelirler ve bu gelirlerdeki kârlılık oranı da değişebilecektir. Ancak, kanunlarda alt ve üst sınırları belirlenmiş kârlılık oranları öngörüldüğünde durumları tamamen birbirinden farklı olan idarelerin gereksinim duyduğunda bu oranların altında veya üstünde bir kârlılık oranı belirlemesine imkân bulunmamaktadır. İdareler hizmet sunarken zamana ve değişen şartlara göre daha önceden kanun ile alt ve üst sınırı belirlenmiş kârlılık oranının üstünde veya altında bir kârlılık oranı uygulanmasına ihtiyaç duyabilirler. Bu itibarla, idarece sunulacak su hizmetinin zaman içinde değişen şartlara göre farklı kârlılık oranlarını gerektirebilmesi nedeniyle su bedelinin tespitinde uygulanacak kârlılık oranının belirlenmesi ölçülü ve adil olmaları koşuluyla idarenin takdirine bırakılması gerekmektedir.

45 SEVSAY, s. 79.

46 TÜRKOĞLU, s. 73.

47 Ahmet ULUSOY ve Tekin AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001, s. 169.

48 SEVSAY, s. 79.

lar içerisinde yer alan personel giderleri oluşturmaktadır⁴⁹. Personel varlığı tüm belediye görevleri yönünden en temel şarttır. Bu nedenle de personel giderleri tüm diğer harcamalara önceliklidir. Ancak bu öncelikleme diğer hizmetlerin yürütülmesi bakımından dengesizlik oluşturmamalıdır. Personel ödemelerine öncelik veren Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin 8. fıkrasına göre, belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır.

Belediye hizmetlerinin yürütülmesi bakımından temel şart olan personelin varlığı norm kadro kriterlerine göre belirlenmektedir. Bu hususta 5393 sayılı Kanun'un 49. ve 5216 sayılı Kanun'un 21. maddelerinde düzenlemeler yapılmış; ayrıca Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik yürürlüğe konulmuştur. Bu yönetmelik belediyeleri, hukuki durumları ve hizmet özelliklerine göre çeşitli gruplara ayırmakta ve buna göre personel istihdamını olanaklı kılmaktadır. Yönetmelik, bu grupları oluştururken, büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler arasında ayırım yapmış; diğer belediyeleri de nüfus, ilçe merkezi, sanayi veya ticaret ve turizm niteliklerine göre sınıflandırmıştır. Yönetmeliğin ekinde yer alan cetvelde hangi belediyenin hangi sınıfta yer aldığı tespit edilmiştir. Belediye içerisinde yer aldığı sınıfa göre personel istihdam edecek ve hizmetleri yerine getirecektir⁵⁰.

2.2.4. Afet ve Acil Durumlar Bakımından Hizmetin Önceliği

Belediye hizmetlerinin yürütülmesinde afet ve acil durumlar bakımından 5393 sayılı Kanun ayrı bir düzenleme yapmıştır. Kanun'un 53. maddesine göre, belediye acil durum planlaması yapmak zorundadır. Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar. Acil durum planlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşek-

⁴⁹ TÜRKOĞLU, s. 117.

⁵⁰ Örneğin Üsküdar Belediyesi, 526.947 nüfusuyla C-14 grubunda yer alması gerekirken; ilçe merkezi, sanayi, ticaret ve turizm nitelikleri de göz önünde bulundurularak C-17 grubunda yer almaktadır. C grubunda yer alan belediyeler bakımından temel birimler olarak; Yazı İşleri, Mali Hizmetler ve Fen İşleri Müdürlükleri temel birimlerdir. C-1 grubundan, C-19 grubuna gidildikçe Müdürlük ve personel sayısı artmaktadır.

külleriyle üniversitelerin ve diğer mahalli idarelerin görüşleri alınır. Planlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir. Belediye, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir. Acil durumlar, kendi başına ivedilik taşıyan durumlardır. Afet ve acil durum planlaması ile bu tür durumlar bakımından öncelik belirlenmiş olur. Ayrıca söz konusu düzenlemede, hizmetin mahalli müşterek nitelikte olmasına istisna sayılabilecek bir durum olarak belediye sınırları dışındaki afetler de sayılmaktadır.

2.2.5. Aksayan Hizmetler Bakımından Hizmetin Önceliği

Belediye Kanunu'nun *hizmetlerde aksama* başlığını taşıyan 57. maddesi, birtakım hizmetler bakımından hizmetin yerine getirilmesinde öncelik sırasını belirleyen mali durum ve hizmetin ivediliği bakımından istisnai nitelikte bir düzenleme ve vesayet yetkisi öngörmüştür.

Bu düzenleme bir kısım hizmetler bakımından, mali durum kriterine bakılmamasını gerektirmekte ve bunlar ivedi kabul edilmektedir. İlgili hüküm bu hizmetleri tek tek saymamıştır, ancak söz konusu hizmetler; ciddi bir biçimde aksamasının halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkileyecek nitelikteki hizmetlerdir. Bu nitelikteki hizmetlerin aksaması halinde, İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankası'na bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. Bu durumdaki hizmetler bakımından hizmetin ivediliğinden ziyade, ivedi olduğu bizzat Kanun tarafından nitelikleri belirtilen hizmetlerin aksamasının tespiti önem taşımaktadır. Bu durumda ivediliğin tespitinde yetki İçişleri Bakanlığı'nın talebi ve sulh hukuk mahkemesinin kararı şeklinde yerel yönetim organları dışına çıkmaktadır. Ayrıca ilgili belediyenin kaynağı bulunmasa da hizmetler İller Bankası'ndan belediyeye ödenecek pay ile yerine getirilecektir. Bu payın karşılamaya yetmeyeceği, ciddi bir biçimde aksamasının halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkileyecek nitelikteki hizmetler ise kendi içinde mali durum ve ivedilik kriterine göre yerine getirilecektir.

2.3. Hizmetin Önceliğinin Belirlenmesinin ve Hizmetin Bu Önceliğe Yönelik Gerçekleştirilmesinin Denetimi

Hizmetin önceliğinin saptanması bir meclis kararı olan stratejik planla belirlenmekte olduğundan; bu konuda çeşitli yöntemlerle elde edilen veriler sonrası değerlendirme yapılarak saptama yapılması belediye meclisinin takdirindedir. Bu konuda belediye meclisinin takdir yetkisinin sınırını ise kanuni sınırlamalar oluşturmaktadır. Yetkinin kanuna uygun olarak kullanılması halinde, stratejik plan bir davaya konu olamaz. Nitekim Anayasanın 125. maddesinin 4. fıkrası, “*Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.*” şeklindeyken; 5982 sayılı Kanun’un 11. maddesiyle fıkranın ilk cümlesi değiştirilerek “*Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz.*” şeklini almıştır. Esasen söz konusu değişiklik öncesinde de yerindelik denetimi yapılması mümkün değildi. Bu düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda; belediye meclisinin hizmet önceliğini belirlediği stratejik planların yargısal denetiminin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olduğu, idarenin yerindelik ve takdir yetkisi konularını kapsamamakta olduğu söylenebilir⁵¹. Hukuka uygunluk; bir idari eylem veya işlemin Anayasa ve hukukun genel ilkelerine, yasa, tüzük ve yönetmelik hükümleriyle yargısal içtihatlarla uygunluğu şeklinde ifade edilmektedir. Yerindelik; idari işlem veya eylemin yapılmasında zaman, mekan, hal ve şartların icaplarına göre, idari gerekler uyarınca davranmaktır. Yerindelik, takdir yetkisinin hukuka uygunluk denetiminin dışında kalan kısmıdır⁵². Hukuka uygunluk denetiminde; stratejik planın zorunlu görevler ile ihtiyari görevler arasındaki ayrımı göz önünde bulundurup bulundurmadığı, stratejik planda yer verilen faaliyetlerin belediyenin yetkisi içerisinde olup olmadığı ve stratejik planın kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olup olmadığı göz önünde bulundurularak yapılacaktır. Bu çerçevede kullanılan bir takdir yetkisi ve dolayısıyla hizmet önceliğinin belirlenmesi hukuka uygun olacaktır.

Stratejik plan sonrası faaliyetlerin yürütülmesine yönelik hukuka uygunluk denetimi ve yerindelik denetimi ise farklılık göstermektedir. Burada söz konusu olan belediye başkanının faaliyetlerinin stratejik plana, performans

51 ÖZBUDUN, s. 116.

52 İbrahim TOPUZ ve Kadir ÖZKAYA, *Açıklama-İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Ankara, Mahalli İdareler Derneği Yayını, 2002, s. 29.

programına ve bütçeye uygun olup olmadığıdır. Hukuki denetim bakımından bu üst normlara aykırı olan faaliyetlerin hukuka aykırılığı söz konusudur.

Yerindelik denetimi bakımından ise hem belediye meclisi hem de merkezi idare etkin olmaktadır. Bu konuda Belediye Kanunu'nun 54. maddesi ve devamında düzenlenen denetime ilişkin hükümler, hizmetin önceliğe göre yürütülmesinin denetimini olanaklı kılmaktadır. Belediye hizmetlerinin yürütülmesinde meclis denetimini sağlamak bakımından, belediye başkanı yıllık olarak faaliyet raporu düzenler. Faaliyet raporunda; stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetler, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenleri ve belediye borçlarının durumu yer alır. Belediye Kanunu'nun 26. maddesine göre, faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer. Böylece hizmetin önceliklere uygun olarak yerine getirilmemesinin bir yaptırımı da söz konusu olur.

Sonuç

Yerel kamu hizmetleri, kamu hizmetleri içerisinde büyük ve önemli yere sahiptirler. Bu hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından belediyelere önemli görevler düşmektedir. Bu hizmetler bakımından kimi yasal düzenlemeler belediyelere genel yetki vermekteyken, kimi yasal düzenlemeler görevleri sayma yoluyla belirtmektedir.

Mevcut durumda da olduğu gibi sayma yoluyla belirlenen görevlerin bir kısmı zorunlu bir kısmı ise ihtiyari nitelikte görevlerdir. Kanun tarafından belirlenen ve geniş bir alanı kapsayan bu görevlerin yerine getirilmesi için yerel kaynakların yeterli olması gerektiği gibi etkin ve verimli kullanılması da gereklidir. Bu açıdan hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından, mali durum ve hizmetin ivediliği kriteri getirilmiştir. Söz konusu kriter, stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisi çerçevesinde anlam kazanmaktadır. Bu kapsamda hizmet önceliğinin saptanması belediye meclisinin yetkisindedir.

Belediye meclisi stratejik planla öncelikli amaç ve hedefler belirledikten sonra bunlara yönelik faaliyetleri de saptar. Söz konusu faaliyetler, yıllık bazda hazırlanan performans programında yer alır ve bütçe de buna uygun hazırlanarak, harcamalar faaliyetlerin önceliklerine göre yapılır. Öncelikler belirlenirken her belediyenin kendi belediye sınırları içerisindeki ihtiyaçları

ve teknik öncelikleri de göz önünde bulundurması gerekir. İhtiyaçların neler olduğunun tespitinde mahalle ve belde sakinleri ile sivil toplum kuruluşları, meslek kuruluşları ve kamu kuruluşlarının görüşlerine başvurulabilir. Söz konusu ihtiyaçların karşılanmasına yönelik faaliyet önceliklerinin belirlenmesinde ise bu konu teknik nitelikte olduğundan, uzman görüşlerinden yararlanılmalıdır.

Yasal yetki ve şartlara uygun olarak hazırlanmış olan bir stratejik plan ile buna dayalı olarak hazırlanan performans programı ve bütçe, belediye hizmetlerinin önceliğini belirleyeceği gibi hukuki altyapısını da oluşturur. Bu hukuki altyapıya uygun olmayan bir faaliyetin gerçekleştirilmesi söz konusu olamaz; aksi durum yargısal ya da idari denetime ve dolayısıyla yaptırıma neden olabilir. Ayrıca belediyenin içerisinde yer aldığı belediye grubunun, personel istihdamı ve belediye niteliği bakımından etkisi olduğundan hizmetlerin öncelenmesinde bu hususun da dikkate alınması da gereklidir.

KAYNAKÇA

ÇAKIR, Atilla. **Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi**, yayımlanmamış Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara, 2008.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu- 2. Sürüm**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2006

DİNLER, Veysel. ‘**Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırı**’ Açısından **İdarenin Sorumluluğu**, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1, Aralık 2008.

ERENÇİN, Arif. **Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:15, Sayı:1, Ocak 2006.

GENÇ, F. Neval. **Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama**, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:23, Nisan 2009.

GÜRER, Harun. **Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler**, Sayıştay Dergisi, Sayı: 63, Ekim-Aralık 2006.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, 2013.

KALABALIK, Halil. **Yerel Yönetimlerin Fonksiyonel Özerkliği**, Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu (21-23 Kasım 2011), Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, 2013.

KARAHANOĞULLARI, Onur. Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi, **Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, 2013.

KERİMOĞLU, Baki, Hayrettin GÜNGÖR ve Emre KOYUNCU. **Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir? Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber**, Tepay Yayınları, Ankara, 2009.

KURTULUŞ, Barış. **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2006.

KUTLUCAN, Kayhan Ümit. **Belediyelerde Stratejik Planlama Uygulaması**, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2009.

ÖZBUDUN, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2004.

SEVSAY, Haktan. **Belediyelerde Stratejik Bütçe Yönetimi**, Yerel Siyaset, Sayı:33, Eylül, 2008.

- SÖYLER, İlhami. **Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)**, Maliye Dergisi, Sayı:152, Ocak- Haziran 2007.
- TEK, Savaş. **İdare Hukukunda İdarenin Sorumluluğu**, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Nisan 2010, Sayı:1.
- TOPUZ, İbrahim ve Kadir ÖZKAYA, **Açıklamalı-İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara, Mahalli İdareler Derneği Yayını, 2002.
- TORTOP, Nuri, Burhan AYKAÇ, Hüseyin YAYMAN, M. Akif ÖZER. **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın Dağıtım, Birinci Basım, Ankara, 2006.
- TÜRKOĞLU, İrfan. **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2009.
- TÜRKYENER, Mustafa Can ve Abdullah ALTINTAŞ, **Belediyelerde Mali Analiz (Yönetim ve Denetim Odaklı Yaklaşım)**, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, 2012.
- ULUSOY, Ahmet ve Tekin AKDEMİR. **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.
- YALÇINDAĞ, Selçuk. Belediyelerin Görevleri ve Yetkileri, **Belediyeler El Kitabı** içinde, Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1963.
- YILDIRIM, Ramazan. **İdare Hukuku Dersleri I**, Mimoza Yayınları, Konya, 2009.
- YILDIRIM, Turan ve Nur KARAN. **İdare Hukuku I**, Oniki Levha Yayıncılık, Birinci Baskı, İstanbul, 2009.
- YILMAZ, Dilşat. **Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri**, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt: Oniki, 2008, Sayı: 1-2.
- YILMAZ, Kutluhan. **Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması**, Sayıştay Dergisi, Sayı:50-51, Temmuz-Aralık 2003.