

YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Genel kabul gören tanımı ile yerel yönetim ise belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda kamu hizmeti götürmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip kurumlardır. Ayrıca bu kurumlar, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde idari özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridirler. Türkiye’de 1982 Anayasası’nın 127. maddesinin genel kabul gören tanımlara uygun bir şekilde yerel yönetimleri tanımladığı görülmektedir. Burada, “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterile, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” denilmektedir.

YEREL YÖNETİMLERİN VARLIK NEDENLERİ

Yerel/bölgesel şartların farklılığı, mekânsal uzaklık, halkın yönetime katılması ve halka daha iyi hizmet sunma gibi sorun ve ihtiyaçlar yerel yönetimlerin var olması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

- Siyasal Nedenler Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden siyasal olanının temelinde demokrasi inancı olduğu ifade edilir. Dolayısıyla tarihsel yönüyle yerel yönetimler demokrasinin temel birimleri olarak görülmüşlerdir. Yerel yönetimler siyasal olarak toplumun haklarını kullanmalarını sağlayan bir vasıta olarak görülmektedir. Bu bağlamda John Stuart Mill, bir ülkede demokrasinin yerleşmesi için yerel yönetimlerin bir okul niteliği taşıdığını ifade etmiştir.

- Yönetimsel Nedenler Yerel yönetimlerin varlık nedenleri içerisinde yönetimsel nedenlerin daha ağırlıkta olduğu söylenebilir. Dünyada çok küçük ülkeler değerlendirme dışında tutulursa, tüm kamu hizmetlerinin merkezden yönetilmesinin mümkün olamayacağı açıktır. Bu durum yönetim biliminde yer alan etkin olma kavramıyla yakından ilgilidir. Yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması için üç farklı açıdan değerlendirme yapılabileceği belirtilmektedir. İlk olarak herhangi bir yerel hizmetin etkin olabilmesi için hizmet alanının büyüklüğünün yani yerel yönetimin coğrafi olarak en uygun sınırlarının belirlenmesi gerekir. İkinci olarak yerel yönetimlerin sayılarının hizmetlerin etkin biçimde yürütülebilecek sayıda olması gerekir. Üçüncü olarak da hangi hizmetin yerel yönetimlere bırakılmasının, hizmetin etkinlik ve verimliliği bakımından yararlı olacağı iyi tespit edilmelidir.

- Toplumsal ve Ekonomik Nedenler Yerel yönetimlerin varlık nedenleri ve gelişme düzeyleri ile toplumların gelişimi birbirine yakın kavramlardır. Bir ülkenin gelişmişlik düzeyi, kentlilik düzeyi aynı zamanda yerel yönetimlerin gelişimine de katkı sağlayacaktır.

TARİHSEL SÜREÇTE YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler hakkında kesin bir ortaya çıkış tarihi vermek güç olmakla birlikte, kökeninin Eski Yunan ve Roma’ya kadar gittiği ifade edilebilir. Başlangıçta “site” olarak adlandırılan yapılar, Orta Çağ’ı takiben giderek gelişmişler ve toplum hayatını önemli bir şekilde etkilemişlerdir.

Esasında sosyolojik olarak yerel yönetimler, insanın toplu yaşama gereksiniminin bir sonucudurlar.

- İlk Çağ ve Orta Çağ’da Yerel Yönetimler Antik Dönem’de, bir bölge veya yerde yaşayan insanların meydana getirdiği, kendi kendini yöneten, en küçük demokratik idari birim olan “site”, Roma İmparatorluğu Döneminde idari özerklikten yararlanan “municipe” ve Antik Yunan’da toplumsal hayatın en gelişmiş teşkilat yapısı olarak kabul gören “polis” günümüzdeki anlamı ile yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak görülür. Bu birimlerin etkilerini kaybetmeleri sonucunda, kentlerin özgürleşmesinde büyük rolü olan “komün”lerin oluşması, yerel yönetimlerin önemini artırmıştır.

Komün yönetimleri, bugünün belediye yönetiminin ilk örneği olarak kabul edilmiş ve komünlerin demokrasinin temel hücreleri olduğu ifade edilmiştir. “Komün”lerin ortaya çıkmasında, 10. yüzyıldan itibaren Avrupa’da ticaretin canlanmaya başlaması önemli bir etmen olarak karşımıza çıkmaktadır. Orta Çağ boyunca Doğu’da merkezî yönetimler güç kazanırlarken, Batı’da ise tam tersi bir şekilde komün hareketlerin varlığı söz konusu olmuştur.

- Erken Modern Çağ’da Yerel Yönetimler Avrupa tarihinde Orta Çağ’ın sonu ile Sanayi Devrimi arasında kalan (1450-1789) zamanı kapsayan ve aynı zamanda Rönesans ve Reform hareketlerinin yaşandığı bu dönem, ulus-devletlerin yükselişine tanıklık ederken kentlerin ve komün yapılarının arka plana atılmasına sahne olmuştur. Bu dönemde yerel yönetim kuruluşlarına gerek olmadığı şeklinde bir düşüncenin olduğu da görülmektedir. Jean Jacques Rousseau ve Immanuel Kant gibi düşünürler, “özgür kentli” ile “özgür devlet” arasına, yerel yönetim gibi ara kurumların girmesine gerek olmadığını ifade

etmişlerdir.

• Sanayi Devrimi ve Sonrasında Yerel Yönetimler Sanayi Devrimi'yle birlikte kentlerde çalışma olanaklarının fazlalaşması, kentlerin kalabalıklaşmasına yol açmıştır. Böylelikle, iyi işleyen ve örgütlenen yerel yönetim birimlerine ihtiyaç artırmıştır. Bu dönemde "local government" (yerel yönetim) kavramını ilk kullanan ve İngiltere için bir yerel yönetim modeli önerisinde bulunan Bentham'ın düşünceleri, ülke sınırlarını aşarak Fransız yerel yönetimleri üzerinde de büyük etkiler ortaya çıkarmıştır. "Belediye" terimi ise ilk olarak 1789 tarihli Fransız Kurucu Meclisi'nde kullanılmıştır. 1800'lü yılların sonlarına doğru temel yönetim birimleri olan yerel yönetimler, idari olarak teşkilat bölünmesi geçirmiştir. Belediyeler bu dönemde devletin bir bölümü olarak değil, sivil toplumun bir parçası şeklinde faaliyetlerini gerçekleştirmişlerdir. 1900'lü yılların başından 2000'li yıllara değin süregelen tüm 20. yüzyıl boyunca, "belediyeler merkezî yönetimin bir parçası olarak gereklidir." düşüncesi hâkim olmuştur. 20. Yüzyılda yerel yönetimleri niteleyen üç özellik ise hizmet çoğulculuğu, etkinlik ve kentleşme olmuştur.

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL ALTYAPISI

Türkiye'de yerel yönetimlerin ortaya çıkışına yönelik yapılan araştırmalar, gelişim çizgisinin Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemleriyle birlikte ortaya çıktığını göstermektedir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin Batı'da olduğu gibi zengin bir geleneğe ve geçmişe sahip olduğunu ileri sürmek zordur. A. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Yerel Yönetimler

• Tanzimat'tan önce kent yönetimi ve yerel hizmetler Osmanlı'da Tanzimat öncesi dönemde, Batılı anlamda bir yerel yönetim kuruluşunun varlığı söz konusu olmamıştır. Bu dönemde veya bir diğer adlandırmayla Osmanlı'da klasik dönemde kentsel hizmetler, kadılık müessesesi, vakıflar ve loncalar gibi geleneksel kurumlar tarafından yürütülmüştür.

(1) Kadılık müessesesi Osmanlı'da kadı hem hâkim hem mülki amir hem de belediye başkanı olmuştur. Belediye hizmetleri ile ilgili olarak şehrin temizliğinin sağlanması, ticaretin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi, esnafın denetlenmesi, çarşı-pazar kontrolü, fiyatların belirlenmesi (narh), kentin imar ve iskânı gibi işleri yerine getirmişlerdir. Kadılara görevlerini yerine getirirken subaşı, çöplük subaşı, mimarbaşı, Yeniçeri Ocağı'na bağlı kolluk kuvvetleri ve görevliler yardım etmişlerdir. Kadı'nın belediye hizmetlerinden sorumlu yardımcısı muhtesiptir.

(2) Vakıf sistemi Osmanlı'da bugün için modern belediyelerin yerine getirdiği birçok yerel nitelikteki hizmet vakıflar tarafından yerine getirilmiştir.

(3) Loncalar Loncalar, mesleklerini yerine getirdikleri çarşılar sayesinde iktisadi hayatı ellerinde bulundururken aynı zamanda bu mekânlar dâhilinde beledi hizmetlerin bir kısmını yerine getirmişlerdir.

• Tanzimat'tan sonra yerel yönetimler Tanzimat ile birlikte Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel hizmetleri yerine getiren geleneksel kurumların yerini batılı yerel yönetim kurumları almıştır. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi'nde 1854-1856 Kırım Savaşı yıllarında ilk belediye idaresinin kurulması çalışmaları, batı ülkeleri ile artan ilişkiler sonucunda başlamıştır. Özellikle yabancıların yoğun olarak yaşadığı semtlerde temizlik, aydınlatma, kaldırım ve kanalizasyon gibi temel belediye hizmetlerinde görülen eksiklikler neticesinde yabancıların talebinin de etkisiyle adımlar atılan belediye teşkilatı, 1855 yılında İstanbul'da "Şehremaneti" adıyla kuruldu. Şehremaneti, ayrı ayrı semtler bazında işlevsel kılınacaktı fakat İstanbul'da her semtte belediye kurulmasının zor olacağı düşünülerek önce sadece bir bölgede uygulamaya gidilmesi üzerinde anlaşıldı. Bu bölge de yabancıların yoğun olarak yaşadığı Beyoğlu-Galata semti oldu. Bu bölgeye "Altıncı Belediye Dairesi" adı verildi. İstanbul dışında (taşrada) modern belediye örgütlenmesinin gelişimi ise 1864 Vilayet Nizamnamesi ile söz konusu olmuştur. Özellikle liman kentlerinde belediyeler bu nizamnameden sonra kurulmaya başlamıştır.

İl genelinde bir yerel yönetim biriminin oluşturulması (il özel idaresi) eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişin ilk adımı olan 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile olmuştur. Böylece ülkenin başlıca yönetim birimleri, il, sancak, kaza ve köy olarak belirlenmiştir. Tüm bunların yanında, Osmanlı'da belediye ve il özel idarelerin kurulması, Tanzimat'la hızlanan Batılılaşmanın etkisiyle olurken köy yönetimleri ise devlet geleneğinin ve toplum mirasının sonucudur. Köylerde muhtarlık adı altında ilk örgüt, 1829 yılında İstanbul'da oluşturulmuştur. İstanbul dışında muhtarlık örgütü ilk olarak Kastamonu sancağında hayata geçirilmiştir. Köy yönetimleri, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile birlikte bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiş, görev ve yetkileri, organları gibi hususlarda ayrıntılı bir düzenlemeye kavuşturulmuştur.

Cumhuriyet Dönemi'nde Yerel Yönetimler Cumhuriyet Dönemi'nde yerel yönetimlere ilişkin yasal kurumsal yapılanma, büyük ölçüde Tanzimat'tan sonraki birikimin aktarılmasına dayanmaktadır. Osmanlı'dan aktarılan yerel yönetim mirasının Cumhuriyet ile birlikte yaşadığı en büyük farklılaşma, yerel yönetimlerin organlarının gelişmesi, örgüt bakımından büyümesi ve genişlemesidir.

Yerel yönetimler alanında Cumhuriyet yönetiminin ilk adımı köy yönetimine ilişkin olmuştur.

Günümüzde hâlen yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu 1924 yılında çıkarılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında belediye yapılanmasına ilişkin adım, 1924 yılında Ankara Şehremaneti'nin kurulmasıdır.

Bundan altı yıl sonra ise 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış ve böylece ülke düzeyinde belediye yapılanmasının yasal temeli sağlanmıştır. 1980'li yıllara gelindiğinde ise 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun öngördüğü belediye teşkilatlanmasının nüfusu giderek artan büyük kentlerin hizmet sunumunda açmaza girdiği görüldüğünden 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Yasası çıkarılmıştır. 2000'li yılların başlarından itibaren ise gerek belediye gerekse il özel yönetimlerinin hukuksal yapılanmalarında köklü değişikliklere gidilmiştir. Bu noktada Türkiye-Avrupa Birliği (AB) arasında olan yakınlaşma, Avrupa Birliği'ne uyum sağlama kapsamında önemli reformların kapısını aralamıştır.

MERKEZÎ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİNE HÂKİM OLAN İLKELER MERKEZDEN YÖNETİM İLKESİ

Tanım Merkezden yönetim ilkesi Anayasal bir ilkedir. İlgili düzenlemeye göre; “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” (1982 Anayasası, mad. 123/2). Merkezden yönetim ilkesi idare edilenlere (vatandaşlara) sunulacak kamu hizmetlerinin bütün ülkede tek tip ve tek bir merkez kamu tüzel kişisi tarafından yürütülmesini ifade eder. Bu ilke gereği merkezden yönetim kamu tüzel kişisi “devlet”tir.

Temel Özellikleri Merkezden yönetimin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- Öncelikle Anayasal bir ilkedir.
- Merkezden yönetim “Devlet” kamu tüzel kişiliği ile temsil edilir.
- Merkezden yönetim bütün ülkede teşkilatlanır.
- Tek bir kamu tüzel kişiliğine (Devlet kamu tüzel kişisi) sahip olmanın bir sonucu olarak tek bir bütçe (Devlet bütçesi) bulunur.
- Hizmetlerin tek bir elden, yani başkentte planlanması gerekecektir. Bu ise hizmetlerin fiziken ve mali olarak daha rasyonel olarak yürütülmesine neden olacaktır.
- Hizmetlerin asıl sahibi Devlet kamu tüzel kişiliğidir (merkezden yönetim). Bu nedenle hizmetlerin yürütülmesinden kaynaklanan idari, mali, hukuki sorumluluk temel olarak merkezden yönetime aittir.
- Merkezden yönetim içerisinde iç bütünlük hiyerarşi denetimi ile sağlanır.

Merkezden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları Öncelikle merkezden yönetim ilkesinin olumlu görülen yanları şunlardır:

- Merkezî/güçlü bir devlet yönetimi sağlar.
- Bölgeler arasında oluşabilecek eşitsizliklerin giderilmesi daha kolaydır.
- Hizmetlerin daha rasyonel ve maliyeti düşük yürütülmesi kolaylaşır.
- Tek bir merkezî bütçe içerisinde harcamaların daha belirlenebilir ve bilinebilir olması hâliyle mali denetimi de kolaylaştırır.
- Kamu görevlisinin yerel otoritelere karşı korunmasını sağlar.

Merkezden yönetim ilkesinin uygulanması bakımından ileri sürülebilecek sakıncalar ise şu şekildedir:

- Bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açabilir.
- Hizmetlerin yerel ortak ihtiyaçlara cevap verecek şekilde yürütülmesi zorlaşabilir.
- Demokratik karar alma mekanizmaları açısından eleştiriye açıktır.

YETKİ GENİŞLİĞİ İLKESİ

İdari teşkilatımıza hâkim olan ilkelerden bir diğeri ise “Yetki Genişliği (Adem-i Temerküz ya da Tevsi-i Mezuniyet) İlkesi”dir. Yetki genişliği ilkesi Anayasa’da “İllerin idaresi yetki genişliğine dayanır.” (mad. 126/2) şeklinde ifade edilmiştir.

Özellikleri Anayasal ilkeler ışığında yetki genişliği ilkesinin temel özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Anayasal bir ilkedir.
- Anayasa ile sadece illere tanınmıştır. İlçelerde yetki genişliğinin kullanılması mümkün değildir.
- Sadece vali kullanılabilir.

Kaymakamın veya merkezî yönetimi temsil eden herhangi bir kamu görevlisinin bu yetkiyi kullanması mümkün değildir.

- Merkezî yönetimin katı bürokratik yapısını yumuşatıcı niteliktedir.
 - Vali ancak merkeze ait olan bir yetkiyi yetki genişliği çerçevesinde kullanabilir.
 - Yetki genişliği ilkesi çerçevesinde kullanılan yetki de merkezin denetimine tabidir.
 - Yetki genişliği çerçevesinde yapılan işlemler, alınan kararlar merkez adına yapıldığı için yetkinin kullanılmasından kaynaklı gelir ve giderler de merkeze aittir.
- ## **YERİNDEN YÖNETİM (ADEM-İ MERKEZİYET) İLKESİ**

Kavram Yerinden Yönetim veya Adem-İ Merkezîyet İlkesi kamu hizmetlerinin merkezî idare (Devlet kamu tüzel kişisi) dışında kurulan kamu tüzel kişileri tarafından görülmesini ifade eder.

Temel Özellikleri Yerinden yönetim ilkesinin temel özelliklerini şu şekilde sayabiliriz:

- Anayasal bir ilkedir.
- Kamu hizmetleri merkezî yönetim dışında kurulmuş kamu tüzel kişileri eliyle yürütülür. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmak yerinden yönetim ilkesinin en temel özelliğidir.
- Kendilerine ait bir bütçeleri

vardır.

- Kendilerine ait personelleri bulunur.
- Hem iç bütünlük denetimine hem de merkezî yönetim denetimine tabidirler.
- Yerinden Yönetim İdarelerinin Türleri Yerinden yönetim idareleri belirli bir coğrafyada yerel ihtiyaç temelli faaliyette bulunma veya hizmet özelinde kurulma çerçevesinde iki türlü kurulabilir. Yer Yönünden Yerinden Yönetim İdareleri Yer yönünden yerinden yönetim idareleri, mahallî idareler veya yerel yönetimler olarak da ifade edilir.

Yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesine göre kurulmuş Anayasal kamu tüzel kişilikleridir.

Anayasa'mıza göre üç tür yerel yönetim idaresi bulunmaktadır: il, belediye ve köy. Yerel yönetimler yerel müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuştur. Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri belirlenir. Yerel yönetimlerin karar organları seçimle iş başına gelir. Merkezden yönetimin bu idareler üzerinde denetim yetkisi vardır. İdari vesayet olarak adlandırılan bu yetki ancak kanun ile belirlenebilir. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin denetim ancak yargı organı eliyle olur. Yine Anayasal bir özellik olarak yerel yönetimlerin hukuki yapısı esas alınarak özel yönetim biçimleri kurulabilir. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim İdareleri Hizmet yönünden yerinden yönetim idareleri yerinden yönetim ilkesine göre kurulan bir diğer kamu tüzel kişiliği grubudur. Hizmetsel kuruluşların temel karakteristiği konu özelinde uzmanlaşma prensibine göre kurulmalarıdır. Bir hizmetin merkezî yönetim dışında kurulmuş kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi tercihi hukuki ve idari bir seçim olacaktır. Hizmetsel kuruluşlar, yerel yönetimlere nazaran daha sınırlı olsa da idari vesayet denetimine tabidirler. Hizmetsel kuruluşların organları daha çok merkezî yönetimin ataması ile oluşur. Yerinden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları Yerinden Yönetim İlkesi açısından da ileri sürülebilecek lehte ve aleyhte argümanlar bulunmaktadır. Ancak bu argümanlar tercih edilen ilkelerin belirli yönlerdeki eksikliğini veya olumlu tarafına işaret etmeye yöneliktir. Yoksa ilkeler açısından bütüncül bir değerlendirme esastır.

Yerinden yönetim ilkesinin uygulanması bakımından ileri sürülebilecek yararları şu şekildedir:

- Demokratik ilkelere uygundur.
- Bürokrasi ve kırtasiyecilik kısmen daha azdır.
- Hizmetlerin planlanması ve yürütülmesi yerel ihtiyaçlar çerçevesinde belirlenir. Yerinden yönetim ilkesinin uygulanması bakımından ileri sürülebilecek sakıncalı yönler ise şu şekildedir: • Yönetim bütünlüğünü sağlama konusunda zorluklar yaşanabilir
- Bölgeler arası eşitsizlik oluşabilir.
- Yerel yönetimde partizanca uygulamalar olabilir.
- Hizmetlerin yürütülmesinde yerel yönetimler yetersiz kalabilir.
- Kamu maliyesi açısından birden fazla bütçeli bir yapıya neden olacağı için mali açıdan denetim ise kısmen daha güçtür.

İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ

Kavram İdare, parçalı bir yapıyı oluşturmaktadır. Bu parçalı yapı her bir kamu tüzel kişiliği içerisinde görülebileceği gibi merkezden yönetim – yerinden yönetim idareleri arasındaki ilişkide de görülebilir. En nihayetinde her bir kamu tüzel kişiliğinin iç bütünlüğünün sağlanması gerekliliğinin yanı sıra merkezden yönetim ile yerinden yönetim idareleri arasında da bir bütünlük sağlanmalıdır. Bu bağlamda idarenin bütünlüğünü sağlayan temelde iki araç bulunmaktadır: Hiyerarşi ve İdari vesayet. İç Bütünlüğünün Sağlanması: Hiyerarşi Hiyerarşi denetimi de bu astlık-üstlük çerçevesinde sorumlu olma -denetime tabi olma ilişkisinden ortaya çıkan bir denetleme yöntemidir. Hiyerarşi denetimi hem devlet kamu tüzel kişiliğinde hem de yerinden yönetim idarelerinde uygulanır. Hiyerarşi denetimi zincir hâlinde bir denetim olduğu için basamaklanma içerisinde her bir kamu görevlisi üstü tarafından denetlendiği gibi kendisi de astını denetleyebilir.

Hiyerarşi yetkisinin temel özelliklerini kısmen tanımda verdiğimiz üzere şu başlıklar altında sıralayabiliriz:

- Hiyerarşi denetimi kamu tüzel kişiliklerinde iç bütünlüğü sağlamaya yönelik bir araçtır.
- Hiyerarşi denetimi kamu görevlilerinin hiyerarşik konumundan doğan bir denetim türüdür.
- Her bir basamakta yer alan kamu görevlisi hiyerarşik amir olabileceği gibi hiyerarşi denetimine de tabidir.
- Kamu tüzel kişileri içerisindeki en üst kademede yer alan kamu görevlisi en üst hiyerarşik amir konumundadır.
- Hiyerarşi denetiminin içeriği işlemler veya kamu görevlisinin statüsüne ilişkin olabilir.
- Hiyerarşi yetkisinin içeriği hem hukukilik hem de yerindelik denetimi şeklinde olabilir.
- Hiyerarşi yetkisi daha çok kurum için işleyişin yürütülmesine ilişkin olacaktır.
- Üst hiyerarşi, yetkisini kendiliğinden kullanabileceği gibi, üçüncü kişilerin talebi doğrultusunda da kullanılabilir.
- Hiyerarşi yetkisi hukukiliğini hiyerarşik düzenden alır. Hiyerarşi Gücünün Kapsamı ve Sınırı Hiyerarşi yetkisi astın statüsüne ilişkin olabileceği gibi işlemleri üzerinde de olabilir. Bu çerçevede üstün astı ataması, azletmesi, görevden uzaklaştırması, görevlendirme yapması, disiplin soruşturması

açması, disiplin cezası vermesi, görev paylaşımı yapması, emir ve talimat vermesi mümkündür. Hiyerarşi yetkisi çerçevesinde üst asta emir verebilir, talimatta bulunabilir. Ancak emir ve talimat sınırsız bir şekilde verilemez. Hiyerarşi yetkisi işlemler üzerinde ise işlemleri iptal etmek veya düzeltmek şeklinde olabilir. Hiyerarşik amir astın işlemlerini hukuki veya yerindelik gerekçesiyle iptal edebilir veya düzeltebilir. İşlemler üzerinde hiyerarşi yetkisinin sınırı ise “yerine geçip işlem yapma yasağı”dır. Merkezî Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasında Bütünlüğün Sağlanması: İdari Vesayet Kavramı İdari vesayet, merkezden yönetimin yerinden yönetim idarelerini denetlemesidir. Ancak yerel yönetimler için öngörülen bu ilkenin idarenin bütünlüğü anlayışı ve idarenin yasallığı ilkeleri gereğince hizmetsel kuruluşlar için de geçerli olacağı kabul edilmektedir. Temel Özellikleri İdari vesayet yetkisinin temel özellikleri, Anayasal düzenleme de dikkate alınırsa şu başlıklar altında toplanabilir:

- Parçalı yapıda olan idarenin bütünlüğünü sağlamayı amaçlamaktadır.
- Kamu görevinde birliğin sağlanmasını ve özellikle mahallî ihtiyaçların gereği gibi sunulmasını hedeflemektedir.
- İdari vesayet yetkisinin esas ve usulü, yani içeriği ve uygulanış yöntemi mutlaka kanun ile belirlenmelidir.
- Kural olarak idari vesayet yetkisi yerindelik denetimi içermez.
- İdari vesayet yetkisinin kanuna bağlılığın bir sonucu olarak hiyerarşi yetkisinde olduğu genel bir emir, talimat verme yetkisi içermez.
- İdari vesayet yetkisi sadece hukukilik denetimi içerir. Ancak kanunun cevaz vermesi hâlinde yerindelik denetimini de içerebilir.
- İdari vesayet yetkisinde de merkezin yetkisinin sınırı statü veya işlemler üzerinde denetim yapmaktır. İdari Vesayet Yetkisinin Uygulandığı Hâller Statüye İlişkin Denetim Statü (kişilik) üzerinde idari vesayet yetkisi sınırlıdır. Buna göre iki hâlde statüye ilişkin idari vesayet yetkisinin kullanılması mümkündür. Bunlardan ilki “yerel yönetimlerin (il özel idaresi- belediye) seçilmiş organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılmaları” diğeri ise “meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılmaları”dır. Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılmaları bağlamında ise “Güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hâllerde gecikmede sakınca varsa kanunla bir merci, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile yetkilendirilebilir.” İşlemler Üzerinde Denetim İşlemler üzerinde idari vesayet yetkisi, yerinden yönetim idarelerinin işlemlerinin merkezden yönetimin farklı adlar ve usuller altında denetlenmesini ifade eder. Denetimin içeriği, şekli, kapsamı kanun ile belirlendiği için bu denetim şekli çok farklı adlar altında karşımıza çıkabilir. İdari vesayet yetkisinin farklı görünümüne şu örnekler verilebilir: onama yetkisi, iptal yetkisi, izin yetkisi, kararın uygulamasını durdurma, dava açma yetkisi, kararların tekrar görüşülmesini isteme.

KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ İLKESİ

İdare kamu tüzel kişileri bütününden oluşur. Kamu tüzel kişileri merkezden yönetim ya da yerinden yönetim ilkesine göre kurulmaktadır. Merkezden yönetim ilkesini temsil eden kamu tüzel kişiliği devlettir. Diğer kamu tüzel kişiliği grubu ise yerinden yönetim ilkesine göre kurulmuş olan “yerinden yönetim idareleridir”. Bu kamu tüzel kişileri de “mahallî idareler (yer yönünden yerinden yönetim idareleri) ve “hizmetlik kuruluşlar (hizmet yönünden yerinden yönetim)”dir. Kamu tüzel kişiliğinin kurulması: Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur. Ancak en üst norm olan Anayasa ile de kamu tüzel kişiliği kurulmuş olabilir.

İDARENİN KANUNİLİĞİ İLKESİ

“Kanuni idare ilkesinin pozitif temeli 1982 Anayasası’nda yer almaktadır. Anayasa’ya göre “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasa’ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” (mad. 8) ve “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” (mad. 123/I). Kanuni idare ilkesi öncelikle “ kanuna dayanma” sonrasında ise “kanuna uygun olma” şeklinde iki farklı anlama gelmektedir. Kanuna dayanma ilkesi çerçevesinde idarenin hem kuruluşu hem de faaliyetleri bağlamında kanuni bir dayanağa ihtiyaç vardır. Kanuni idare ilkesinin bir diğeri anlamı ise “kanuna uygun olma” veya “kanuna aykırı olmama”dır. Kanuni dayanağı olan idarenin aynı zamanda kanun çerçevesinde faaliyetlerini yürütmesi gerekir.

Tanımı ve Kuruluşu İl özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur. 30 Mart 2014 tarihinde yapılan yerel seçimlerden sonra 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesinin Kurulmasına İlişkin Kanun hükümlerinin uygulamaya konulmasıyla 30 büyükşehir olan ilimizde büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı olmuştur. Böylelikle büyükşehirlerde il özel idareleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Ancak; büyükşehir olmayan 51 ilde il özel idareleri, yetki ve teşkilatlarıyla birlikte mevcudiyetlerini sürdürmektedir.

İl Özel İdaresinin Görev ve Yetkileri İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsamaktadır. İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve ortaöğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri "il sınırları içinde"; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri "belediye sınırları dışında" yapmakla görevli ve yetkilidir. İl Özel İdaresinin Organları İl özel idaresinin organları: il genel meclisi, il encümeni ve validir. İl Genel Meclisi İl genel meclisi, il özel idaresinin en yüksek görüşme ve karar organıdır. Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek gibi yetkilere sahiptir.

Meclis Başkanlık Divanı ve Toplantıları İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer.

İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar. İl genel meclisinin toplantıları açıktır. Meclis başkanı veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. Salt çoğunluk belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluğu ifade eder. İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz.

Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kura çekilir. İl Genel Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir.

Meclisin Feshi İl genel meclisi,

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa b) İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığının bildirisine üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir. İl Encümeni İl encümeni danışma organıdır. Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, kanunda öngörülen cezaları vermek, kamulaştırma kararı almak gibi yetkilere sahiptir. Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılmaz. Encümenin ihale komisyonu olarak yapacağı toplantılarda da bu fıkra hükümleri geçerlidir.

Vali

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Bu yönüyle yürütme organıdır. İl encümenine başkanlık etmek, bütçeyi uygulamak, il özel idaresi personelini atamak gibi yetkilere sahiptir. Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara,

yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir. Hizmetlerde Aksama İl özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister; aksama giderilemezse söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İLBANK'a (İller Bankası A.Ş.) bildirilir ve İLBANK tarafından o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

KURULUŞ, SINIRLAR VE TÜZEL KİŞİLİĞİN SONA ERMESİ

Belediyeyi, belde halkının yerel ve ortak nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi şeklinde tanımlamak mümkündür. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, nüfusu 5.000 ve üzeri olan yerlerde belediye kurulabilir. Ayrıca il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

Belediye kurulamayacak yerler ise içme ve kullanma suyu havzaları, sit ve diğer koruma alanları ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın yerleşim yerleri şeklinde belirlenmiştir. Köylerin birleşme yoluyla belediye kurabilmeleri için her birinin meskûn sahasının merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasından 5.000 metreden daha uzak olmaması ve birleşme sonucu ortaya çıkan nüfusun da 5.000'den az olmaması koşulu bulunmaktadır. Kurulma işleminde öncelikle bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine (kaymakam, vali) yazılı başvurusu veya valinin kendiliğinden buna gerek görmesi gereklidir. Bu üç durumdan birisinin gerçekleşmesi üzerine valinin bildiriyle mahallî seçim kurulları on beş gün içinde köylerde kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu tutanakla valiliğe bildirir. Valinin görüşü de eklenerek dosya Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir.

Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye artık kurulmuş olur. Yeni bir belediye kurulduğunda sınırlarının kuruluşunu takiben 6 ay içinde tespit edilmesi gerekir. Tespit edilen sınırların kesinleşmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayıyla gerçekleşmektedir. Sınırların kesinleşmesinden sonra 5 yıl süreyle değiştirilmesi mümkün değildir. Bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldeye katılmasında veya yeni bir belde ya da köy kurulmasında, beldenin nüfusunun 5.000'den aşağı düşmemesi gerekir.

Belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamamakta, kurulan mahalleler ise muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilmektedir. Belediyelerin kuruluşunda olduğu gibi tüzel kişiliğinin kaldırılması da Cumhurbaşkanı kararı ile olmaktadır. Buna göre, bir belediyenin meskûn sahası, bu belediyenin bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi veya nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına eğer 5.000 metreden daha yakın hâle geldiyse genel imar düzeni veya altyapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda Cumhurbaşkanı kararıyla bu belediyenin tüzel kişiliği kaldırılır ve mesafe olarak 5.000 metreden fazla yaklaşmış olduğu belediyeye katılır. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürülür.

GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLAR

Belediyelerin görev ve sorumlulukları, eğer başka kuruma bırakılmamış ve belediyeye de yasaklanmamış olan tüm görevleri kapsasaydı "genel yetki ilkesi" söz konusu olacaktı. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu görev ve sorumlulukları konular hâlinde belirlemiş olduğu için "özel yetki ilkesi" (ultra vires) geçerlidir. Bu bağlamda belediye, yerel ve ortak nitelikte olmak şartıyla; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

ORGANLAR

Belediyenin organları, belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümeni olmak üzere üç tanedir. Belediye Meclisi Belediye meclisi belediyenin karar organı olup tamamen halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Öncelikle belediyeler stratejik planla yönetildiği için bu planları ve yatırım programlarını görüşüp kabul etmek meclisin görevidir. Yine plan çerçevesinde gerçekleştirilen belediye faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini de görüşüp kabul eder. Belediyeler stratejik plan çerçevesinde bütçelerini de kendileri oluştururlar. Bütçeyi hazırlamak başkanın göreviyken bütçeyi ve kesin hesabı kabul etmek meclisin görevidir. Belediye meclisi imar planlarının kabul edilmesinde söz sahibidir.

Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, imar planlarına uygun şekilde hazırlanmış

belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek meclisin görevidir. Belediye meclisi karar organı olduğu için mali konularda da aldığı kararlar bulunmaktadır. Bu kapsamda belediyenin borçlanmasına karar vermek, taşınmaz malların alınmasına, satılmasına, tahsisine karar vermek meclisin görevidir. Belediye meclisi, meclis başkanlık divanının, encümenin ve ihtisas komisyonlarının oluşumunda söz sahibidir ve buralara üye seçmektedir. Personelle bağlantılı olarak ise norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar verir. Belediyelerin yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Meclis, belediye tarafından çıkarılan yönetmelikleri kabul eder. Meclis toplantısı Meclis her ayın ilk haftası önceden kararlaştırılan günde toplanır. Her ay toplanacağı belirtilmiş olmakla birlikte her yıl bir ay tatil kararı da alabilmektedir. Normalde toplantıların süresi en fazla beş gündür ancak bütçe görüşmesine rastlayan toplantıların süresi farklı olarak en fazla yirmi gündür. Toplantılar mutad (alışılmış) toplantı yerinde yapılır. Toplantının yeri ve zamanı yine alışlagelen usullerle belde halkına duyurulur. Çünkü meclis toplantıları açıktır. Belediye başkanı acil durumlarda lüzum görmesi hâlinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak üzere ve her toplantı da bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırabilir. Belediye meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenmekte ve en az üç gün önceden meclis üyelerine bildirilerek halka da duyurulmaktadır. Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla da karar verir. Karar yeter sayısı üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamalarda eşitlik çıkması söz konusu olabilir. Böyle bir durumda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını gerekçesini belirtmek şartıyla yeniden görüşülmesi için beş gün içinde meclise iade edebilir.

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir. Ancak başkanın yeniden görüşülmesini istediği kararlar meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar etmesi hâlinde kesinleşir. Belediye başkanının isterse meclisin ısrarı sonucu kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurma hakkı bulunmaktadır. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki amirine (kaymakam veya vali) gönderilmek zorundadır. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde halka duyurulmak zorundadır. Belediye meclisi üyeleri arasından en az üç ve en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilmektedir. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10 000'in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması bir zorunluluktur. Bilgi edinme ve denetim yolları Meclis üyelerinin gerek bilgi edinmesi gerekse belediye başkanının faaliyetlerini denetleyebilmesi mümkündür. Bu kapsamda faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yetkisini kullandığı yollardır. Üyeliğin sona ermesi ve fesih Meclis üyeliği çeşitli nedenlerle sona erebilmektedir. Üyelik, ölüm ve istifa durumlarında kendiliğinden sona ermektedir. Bunlar dışında özürsüz ve izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine savunması alındıktan sonra meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir. Ayrıca meclis üyeliğine seçilme yeterliğini kaybettiğinde, valinin bildiri üzerine Danıştay tarafından meclis üyesinin üyeliğinin düşmesine karar verilir.

Belediye meclisi aşağıda yer alan iki temel nedenden dolayı feshedilir: • Kanunla kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa ya da • Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığının bildiri üzerine Danıştay kararı ile belediye meclisi feshedilir. Meclis çalışabilir duruma gelinceye kadar veya yeni meclis seçimi yapıncaya kadar meclis görevi belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yerine getirilir.

Belediye Encümeni Belediye encümeni bir danışma ve yürütme organıdır. Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; il belediyeleri ve nüfusu 100 000'in üzerinde olan belediyelerde belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşmaktadır. Diğer belediyelerde ise belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır. Başkan tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülemez. Encümene havale edilen konuların bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanması zorunludur.

Encümen en az haftada bir kere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Ayrıca belediye başkanı acil durumlarda da encümeni toplantıya çağırabilmektedir. Encümenin görev ve yetkileri değerlendirildiğinde, öncelikle stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirme görevi olduğu görülmektedir. Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak yetkisine de sahiptir. Belediye Başkanı Belediye başkanı belediyenin yürütme organıdır.

Belediye meclisine ve belediye encümenine başkanlık etmektedir. Aynı zamanda belediye idaresinin de başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye

idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak ve belediye personelini atamak gibi önemli görevleri vardır. Ölüm ve istifa hâllerinde belediye başkanlığı kendiliğinden sona ermektedir. Bunlar dışında ise belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun olduğunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi ve meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması durumlarından birinin gerçekleşmesi hâlinde İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararı ile belediye başkanının başkanlık sıfatı sona ermektedir. Belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi söz konusuysa seçim yapılmayarak büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir. Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilmekte ve devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılmaktadır.

Norm Kadro ve Personel Devri Belediye teşkilatı,” norm kadroya uygun olarak” yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Bununla birlikte beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak “norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde” sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilme olanağı bulunmaktadır. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi için belediye meclisinin kararı zorunludur.

Belediye teşkilatının oluşumunda ve personelin atanmasında norm kadroya dikkat edilmesi gerektiği görülmektedir. Norm kadro ilke ve standartları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde de belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları belediye meclisi kararıyla belirlenmektedir.

Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Ancak birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. Belediyelerde yalnızca memurlar eliyle işler yürütülmekte olup ihtiyaca binaen belli şartlar altında sözleşmeli personel de çalıştırılabilmektedir. Buna göre, belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümlenici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin olarak eğer boş kadro varsa ayrıca atama yapılamaz.

Belediyeler yerel ve ortak hizmetleri gerçekleştirmek için istihdam ettikleri personelle faaliyetlerini sürdürürken tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılması gibi bir hukuki durumla karşılaşma olasılığı da bulunmaktadır. Böyle bir durum söz konusu olduğunda personelin haklarının ve kazanımlarının ne olacağı 5393 sayılı Belediye Yasası’nda hükme bağlanmıştır. Buna göre, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin kadroları ve personeli; katılma hâlinde katıldıkları belediyeye, köye dönüştürülme hâlinde ilgili il özel idaresine devredilmektedir.

Devredilen personelden kadro ve görev unvanları değişmeyenler, aynı unvanlı kadrolara atanmış sayılırlar. Zabıta ve İtfaiye Belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygulamaktadır. Görevini yaparken zabıtaya karşı gelenler, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır. Belediye zabıta teşkilatının çalışma usul ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşımaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta teşkilatında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Belediye, bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir.

Görüldüğü gibi zabıta birimine verilen önem nedeniyle tüm belediyeleri kapsayacak biçimde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir şemsiye yönetmelik bulunmaktadır. Aynı durum aşağıda görüleceği üzere itfaiye teşkilatında da söz konusudur. Zabıta hizmetleri diğer belediye hizmetlerinden farklı olarak kesintisiz yürütülen bir hizmettir. Bu nedenle zabıta personelinin çalışma süreleri de diğer personelden farklılaşmaktadır.

Zabıta personelinin çalışma süresi ve saatleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlenir. Belediye zabıta ve özel güvenlik hizmetlerinde fiilen çalışanlara, fazla mesai ücreti olarak yılı bütçe kanununda belirlenen üst sınırı aşmamak kaydıyla belediye meclisi kararı ile tespit edilen maktu tutar ödenir. İtfaiye de zabıta gibi önemli bir görev ifa etmekte olduğundan itfaiye teşkilatının çalışma usul ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşımaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile itfaiye teşkilatında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmektedir.

Belediye bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir. Burada da bakanlık tarafından çıkarılan şemsiye bir yönetmelik söz konusudur. Hizmetin kaliteli ve ideal bir şekilde

sunulabilmesi için böyle bir düzenleme yapılmıştır. İtfaiye hizmetleri de her an itfaiyeye ihtiyaç duyulabileceğinden kesintisiz olarak yürütülmektedir.

Denetim Belediyelerin gerçekleştirmiş oldukları hizmetlerin hukuka ve mali kurallara uygun olarak gerçekleşip gerçekleşmediği ancak bir denetim sistemiyle ortaya çıkarılabilir. Denetim aksaklık ve uygun olmayan durumların ortadan kaldırılmasına, idarenin hukuka uygun işlemesine ve kaynakların etkin kullanılmasına hizmet etmektedir. Bu bağlamda 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyenin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak şeklinde ifade edilmiştir. Belediyelerde denetim iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki türdür. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır.

Belediyenin yalnızca mali işlemleri denetlenmemektedir. Denetim bir bütündür. Belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Yine belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Açıklık ilkesi gereği, denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanmakta ve meclisin bilgisine sunulmaktadır. Hizmetlerde Aksama Halkın huzur, refah ve mutluluk düzeyi belediye hizmetlerinin etkin ve yeterli bir şekilde sağlanmasıyla da yakından ilişkilidir. Yerel ve ortak ihtiyaçları karşılamak üzere faaliyette bulunan belediyenin bu ihtiyaçları karşılayamayarak hizmetlerde aksama yaratması durumunda bu aksaklığın ne şekilde giderilebileceği 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda açıkça gösterilmiştir. Kamu yönetimine güvenin sarsılmaması ve ihtiyaçların layıkıyla karşılanabilmesi için hızlıca bu hizmet aksamasının düzeltilmesi gerekmektedir. Hizmet aksaması olup olmadığının tespiti ilk yapılacak şeydir.

Öncelikle belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi gerekmektedir. Sulh hukuk hâkimi tarafından bu durumun tespiti durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından istemektedir. İçişleri Bakanının bu talebine rağmen aksama giderilemezse bu sefer söz konusu hizmetin yerine getirilmesini İçişleri Bakanı 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 Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

Belediye, hizmetleri aksatmadığını düşünüyorsa İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilme imkânına sahiptir. Belediye yargı yoluyla haklarını koruyabilmektedir. Belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi hâlinde, valilik söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapar veya yaptırır. Valiliğin talebi üzerine, yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar, Maliye Bakanlığı veya İller Bankası Anonim Şirketince ilgili idare payından kesilerek ilgili kurum ve kuruluşa gönderilir. Belediye ve bağlı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığının valilik tarafından belirlenmesi durumunda, terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan belediye veya bağlı idare taşınırına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur. Bu kapsamda sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması hâlinde göreve iade işlemi ancak uzaklaştırma işlemi yapan makam tarafından yapılabilir. **ARSA VE KONUT ÜRETİMİ, KENTSEL DÖNÜŞÜM VE ÇEŞİTLİ KONULAR**

Arsa ve Konut Üretimi Belediyelerin arsa ve konut üretebilme yetkisi bulunmaktadır. Tabii bu yetki belli amaçlar ve sınırlılıklar çerçevesinde kullanılmaktadır. Belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve altyapılı arsalar üretmek yetkisine sahiptir. Konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisini kullanarak belediye sınırları içinde konut üretimine önemli katkılar sağlayabilir. Bu bağlamda belediye, bu amaçla bütçesinden gerekli parayı ayırmak suretiyle işletme tesis edebilir.

Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilmektedir. Bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilmesi için yukarıda sayılan hususlardan birinin veya birkaçının gerçekleşmesi ve bu alanın belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması zorunludur. Ancak, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için Cumhurbaşkanınca bu yönde karar alınması şartı bulunmaktadır.

Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye ise büyükşehir belediyeleri yetkilidir. Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi hâlinde ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilmektedir. Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolu esastır. Kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamındaki işler yalnızca belediyeler tarafından değil, belediyenin kamu idareleriyle yapacağı ortak hizmet projeleri aracılığıyla da gerçekleştirilebilmektedir. Yurt Dışı İlişkileri Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir. Ancak bu kapsamda yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izninin alınması yerine getirilmesi gereken bir zorunluluktur. Kent Konseyi ve Gönüllü Katılım Kent konseyi yerel demokrasinin gelişiminde ve yerel halkın katılımının artırılmasında önemli bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde kent konseyi, 77. maddesinde ise gönüllü katılım konusu düzenlenmiştir. Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşerilik 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 çalışmaktadır. Kent konseyinin aldığı kararlar belediye meclisi için bağlayıcı olmamakla birlikte belediye meclisinin bu kararları dikkate alması beklenmektedir. Belediye Tasarrufundaki Yerler Eğer diğer kanunlarla farklı bir durum öngörülmemişse mezarlıklar ile belediye sınırları içinde bulunan ve sahipsiz arazi niteliğinde olan seyrangâh, harman yeri, koruluk, dinlenme yerleri, meydanlar, bataklık, çöp döküm sahaları, yıkılmış kale ve kulelerin arsaları ve enkazı ve benzeri yerler belediyenin tasarrufunda olan yerlerdir. Bunun yanı sıra belediye tarafından deniz, akarsu ve gölden doldurma suretiyle kazanılan alanlar, Kıyı Kanunu ve ilgili mevzuata uygun olarak kullanılmak şartıyla Maliye Bakanlığı tarafından belediyelerin, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin tasarrufuna bırakılmaktadır.

BÜYÜKŞEHİR KAVRAMI

Günümüzde büyükşehir kavramına karşılık yaygın olarak metropolis kelimesi kullanılmaktadır. Köken itibarıyla Antik Yunan'daki kent devletlerini tanımlamak için kullanılmıştır. Sanayi Devrimi'yle birlikte kentlere yönelen yoğun göç neticesinde büyüyen kent alanları ana kent, metropolis ya da büyükşehir olarak tanımlanmıştır. Süreç içerisinde de merkez ve merkezin çevresindeki yerleşimlerin oluşturduğu bütün, metropol alan olarak ifade edilmeye başlanmıştır. Sanayi Devrimi'ni takip eden süreçte sanayileşme ve kentleşme birlikte artmıştır. Türkiye ise bu dönemde cılız bir sanayileşme sürecinde olmuştur. Türkiye açısından İstanbul örneğinde olduğu gibi, nüfusun yığıldığı bu alanlar metropol alanlar olarak ortaya çıkmıştır. Alanlar işsizlik, güvenlik, plansızlık, altyapı, gecekondular vb. gibi birçok sorunu yaşamaya başlamıştır. Giderek artan kentsel sorunlar, yeni bir yönetim modeli olarak büyükşehir belediyelerinin bir çözüm önerisi şeklinde Türkiye'nin gündemine gelmesine neden olmuştur. **TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN GEÇMİŞİ**

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin üçüncü fıkrasında "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir." ifadesi yer almaktadır. 3030 sayılı Kanun, büyükşehir olabilmek için 300.000'lik bir nüfus ve belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunmasını öngörmekteydi. Kanunla beraber bu şartlara uyan Ankara, İstanbul ve İzmir'de büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 2006 yılı itibarıyla de büyükşehir sayısı 16 olmuştur. 23 Temmuz 2004 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu konuyla ilgili yürürlükteki kanundur. Son olarak 6 Aralık 2012 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olmuş, bu kapsamdaki illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle, belediyeler ise belde ismiyle yine tek mahalle statüsüyle bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Bu hâliyle daha önceden il mülki sınırında faaliyet göstermekte olan İstanbul ve Kocaeli'yle birlikte toplam büyükşehir belediyesi sayısı 30 olmuş ve büyükşehir belediye sistemimiz güncel hâlini almıştır. 6360 sayılı yasa 2012'de yürürlüğe girerse de 30 büyükşehirin, yasadaki düzenlemelere uygun bir şekilde faaliyet göstermeye başlaması 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimleri sonrasında olmuştur.

GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLAR

Büyükşehir belediyeleri il mülki sınırlarında faaliyet göstermektedir. Esasen 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir olan illerde il özel idareleri de kaldırılmıştır. Böylelikle büyükşehir olan illerde büyükşehir belediyeleri, hem kırsal hem de kentsel alanlara yerel hizmet götüren bir yerel yönetim birimi hâline gelmiştir. Büyükşehir olabilmek için asgari nüfus şartı ise 750.000'dir. Büyükşehir belediyeleri il bütününde ilçe belediyeleriyle de iş birliği içerisinde olarak yerel hizmetlerin sunulmasında eş güdümü sağlamak durumundadır. Büyükşehir belediyeleri yerel hizmetleri çok geniş bir yelpazede sunan yerel yönetim birimleridir. Bu hizmetleri verimli ve kaliteli biçimde sunabilmeleri için büyükşehir belediyelerine yeterli mali kaynağın da tahsis edilmesi gereklidir.

ORGANLAR

Büyükşehir belediyelerinin organları 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir Belediye Meclisi Büyükşehir belediyelerinde de büyükşehir belediye meclisleri karar organı olarak görev yapmaktadır. Büyükşehir belediye meclisinin teşekkülü için mahalli idareler genel seçimlerinde ayrıca oy verilmez. Büyükşehir ilçe belediye meclislerinden gelen 1/5 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir ilçe belediye başkanları, büyükşehir belediye meclisinde doğal üye olarak bulunmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin başkanıdır. Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü kararları gerekçesiyle birlikte yeniden görüşülmek üzere yedi gün içerisinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen ve yeniden görüşülmesi istenen ve meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar aleyhine idari yargıya

başvurabilmektedir. Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclislerinin kesinleşen kararları en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki amirine gönderilir. Mülki amire gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmesi mümkün değildir. Büyükşehir Belediye Encümeni Büyükşehir belediye encümeni, yürütme ve danışma organı olarak faaliyet göstermektedir. Büyükşehir belediye encümeninin başkanı büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye başkanının katılmadığı durumlarda toplantılara genel sekreter başkanlık etmektedir. Büyükşehir Belediye Başkanı Büyükşehir belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilir ve büyükşehir belediye idaresinin başıdır. Ayrıca tüzel kişiliğin de temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanları; belediye teşkilatının en üst amiridir. Bu sıfatla, büyükşehir belediyesini sevk ve idare eder ve beldenin ve belediyenin çıkarlarını korur.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ TEŞKİLATI

Büyükşehir belediyesi teşkilatı, norm kadro esasına göre belirlenmektedir. Norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlükleri bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcısı bulunmamaktadır.

MALİ YAPI

Büyükşehir belediyelerinin gelir kalemleri çeşitlidir. Vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve borçlanma belediyenin finansman yapısını oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin en önemli gelir kalemi; büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine ayrılan %6'lık paydır. Ayrıca toplanan genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'luk kısmı büyükşehir belediye payı olarak ayrılmakta ve büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Bu da bir diğer önemli gelir kalemidir. Büyükşehir belediyelerinin bütçesinin oluşmasında hem büyükşehir belediyesinden hem de ilçe belediyelerinden gelen bütçelerin büyükşehir belediye meclisine sunulması ve yatırım ve hizmetlerde bütünlük sağlama amacıyla aynen ya da değiştirilerek kabul edilmesini içeren bir süreç takip edilmektedir. Dolayısıyla büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri aynı bütçe döneminde ve birlikte görüşülür. Tek bir bütçe hâlinde basımı yapılır.

Köy Nüfusu iki binden aşağı olan yerleşimlere köy ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara kasaba ve yirmi binden çok nüfusu olanlara şehir denmektedir. Köyün, sağlık, eğitim ve güvenliğe ilişkin zorunlu görevleri ile köyün kalkınmasına ve güzelleştirilmesine yönelik isteğe bağlı görevleri vardır. Köy, kamulaştırma yapmak, isteğe bağlı görevleri zorunlu hâle getirmek ve bunları yapmayanları cezalandırmak, zabıta ve kolluk faaliyetlerinde bulunmak, vergi almak ve alacaklarını gerekirse icra yoluyla tahsil etmek şeklinde yetkilere sahiptir. Köyün organları; köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve muhtardır.

Köy Derneği Köy derneği, 5 yılda bir ihtiyar meclisini ve muhtarını seçer, köyün isteğe bağlı işlerini zorunlu hâle çevirir, köy imamı atanmamışsa, imamı seçer ve ödeneğini belirler, köye karşı ihtiyar meclisi veya muhtarın dava açması durumunda, köy tüzel kişiliğini temsil eder. Köy derneğinin görev alanına giren konularda toplanması ve karar alması gerekmektedir. Köy derneğinin, köyün isteğe bağlı işlerini zorunlu hâle getiren kararları salt çoğunlukla, diğerleri ise toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla alınır. İhtiyar meclisi İhtiyar meclisi, köy derneğince seçilmiş ve doğal üyelerden oluşur. Doğal üyeler, öğretmen ve imamdır. Basit çoğunluk sistemine göre ihtiyar meclisi üyeliğine seçilecek üyelerin görev süresi 5 yıldır. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyesi seçilebilmek için 25 yaşını doldurmuş olmak ve en az altı aydır o köyde oturmak şarttır. Bunlar için ilkökul mezuniyeti şartı aranmaz, okur-yazar olmak yeterlidir. İhtiyar meclisinin göreceği işlerden bazıları şunlardır: • İhtiyar meclisi köylüye ait işleri konuşur ve hangi işleri köylü tarafından kendileri çalışarak doğrudan doğruya ve hangi işlerin para ile veya ırgat ile görülebileceğine karar verir. "Köy işlerinden köy ahalisinin imece ile çalışarak yapacakları işi, köylünün çift ve çubuğu ile uğraşmadıkları boş zamanlara bırakır."

• İhtiyar meclisi, Kanun'un 13 ve 14'üncü maddelerinde yazılı mecburi ve ihtiyari işleri yapmak için lüzumu hâlinde köy sınırı içindeki gayrimenkulleri değerleriyle satın alır. Mal sahibi razı olmazsa köyün bağlı bulunduğu kaza veya vilayet idare heyeti işi gözden geçirir. İdare heyetinin kararına söz yoktur.

• Tarlası olmayan veya yetişmeyen köylüye köyün sınırı içinden boz hâlinde bir parça ayırıp vermek ve tasarrufu mal sandığına veya sair dairelere geçmiş olan araziyi köy namına satın alıp arazisi olmayanlara vermek ve bedelini taksitle köy sandığına ödetmek mecburidir.

Muhtar Muhtar, Köy yönetiminin başı, yürütme organı, köy tüzel kişiliğinin temsilcisi ve devletin köydeki yetkilisidir. Muhtar Köy Kanunu'na göre bir devlet memur olarak sayılmakta ve aylık almaktadırlar. Muhtarın, kanunları ilan etmek ve hükümet emirlerini duyurmak, köyün güvenlik ve sağlığını korumak, hastalıkları hükümete bildirmek, dirlik ve düzeni sağlamak, vergi ve asker toplamada merkeze yardımcı olmak gibi devlet görevleri, köy kamu tüzel kişiliğini temsilen mahkeme önünde davacı ve davalı olmak, köy işlerine harcanan paraları toplamak ve harcamalar konusunda ihtiyar meclisine hesap vermek, köy derneğinin ve meclisin kararlarını uygulamak gibi köy görevleri vardır. Muhtarın tüm işlemleri, mülki amirin onamasına tabidir. Köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam (veya merkez ilçelere bağlı köylerde vali) bozabilir. Fakat onun yerine kaymakam veya vali kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir. Öte yandan il genel meclisinin böyle bir yetkisi yoktur. İl veya ilçe idare kurulları, muhtarı görevden uzaklaştırabileceği gibi görevden de alabilir. Köyün Diğer Personelleri Köyün diğer personelleri köy kâtabi, köy imamı ve korucularıdır.

Silahlı köy korucuları: Her köyde en aşağı bir korucu bulunmaktadır. Nüfusu binden yukarı köylerde her beş yüz kişiye bir korucu daha tutulur. Korucular ihtiyar meclisi tarafından tutulur ve köy muhtarının vereceği haber üzerine kaymakamın onayıyla göreve başlar.

Gönüllü güvenlik korucuları: Köy muhtarı ve ihtiyar meclisinin önerisi üzerine ve kaymakamın emriyle mahsulü çapulcular ve eşkıya türemiş ise yağmadan köy halkını korumak için silahlı köy korucuları gibi göreve başlarlar. Güvenlik korucuları: Bakanlar Kurulunca tespit edilecek illerde, olağanüstü hâl ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya her ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hâllerinde, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile yeteri kadar görevlendirilirler. Bu şekilde görevlendirilecek güvenlik korucusu sayısı 40.000 kişiyi geçemez. Köy Bütçesi Köy bütçesi 1942 tarihli İçişleri Bakanlığınca hazırlanan Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi'nde düzenlenmiştir. Buna göre köy bütçesi, ihtiyar meclisi ve muhtar tarafından hazırlanır ve kaymakam veya vali tarafından onanır.

KÖYDES

Projesi Köylerin yol, su ve kanalizasyon ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla Mahallî İdareler Genel Mdrlgnn teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile 2005 yılında Köy Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES) başlatılmıştır. Projenin amacı, içme suyu ve yolu bulunmayan veya yetersiz olan köy ve bağlılarının, vali ve kaymakamların önderliğinde il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla yeterli ve sağlıklı içme suyuna kavuşturulması, köy yollarının standardının yükseltilmesi, köylerdeki, küçük ölçekli sulama altyapısının geliştirilmesi, atık su hizmetlerinin geliştirilmesi, hayat kalitesinin artırılması, ekonomik ve sosyal gelişimin sağlanmasıdır.

YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ

Yerel yönetim birlikleri, vatandaşların ihtiyaçlarını en uygun bir şekilde karşılamak için yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında kurdukları tüzel kişiliklerdir. Türkiye'de 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu ile müstakil olarak kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir. Kanun'a göre yerel yönetim birliği; "birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi"dir ve birlik tüzüğüne kesinleşmesinden sonra Cumhurbaşkanının izni ile kurulur. T.C. İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2016 verilerine göre Türkiye'de toplam yerel yönetim birliği sayısı 789'dur. Bu birliklerin 450'si köylere hizmet götürme birliği, 96'sı içme suyu birliği, 55'i belediye hizmet birliği, 53'ü turizm birliği, 98'i çevre altyapı hizmet birliği, 10'u özel idare - belediye hizmet birliği, 2'si ulusal düzeyde birlikler, 9'u kalkınma birliği ve 16'sı diğer birliklerden oluşmaktadır. Önceden bu listede yer alan ve 5355 sayılı Kanun'un 19. maddesinde düzenlenmiş olan sulama birlikleri 8 Mart 2011 tarihli ve 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu ile 5355 sayılı Kanun'un kapsamından çıkarılmıştır.

Öte yandan 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesi kurulan illerde tüzel kişiliği kaldırılan il özel idaresi, belediye ve köylerin oluşturmuş oldukları birlikler de tasfiye edilmiştir. 5355 sayılı Kanun'a göre yerel yönetim birlikleri zorunlu birlikler, ülke düzeyinde kurulan birlikler, turizm altyapı hizmet birlikleri, köylere hizmet götürme birlikleri ve diğer birlikler olarak sınıflandırılabilir. Yerel Yönetim Birliği Organları Yerel yönetim birliğinin birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı olmak üzere 3 organı bulunmaktadır. Birliğin organlarından ilki birlik meclisidir. Birlik meclisi, birliğin karar organıdır. Başkanı ise birlik başkanıdır. Birlik meclisi üyelerini, birlik üyesi yerel yönetimlerin meclisleri birlik tüzüğüne uyun bir şekilde belirler. Birlik meclisinde seçimle belirlenen üyelerin yanında doğal üyeler de bulunur. Buna göre birliğin üyesi olan il özel idaresi için vali, belediye için belediye başkanı ve köy için muhtar, birlik meclisinin doğal üyesidir.

Birlik meclisinde bunların dışında doğal üye bulunmaz. Birliğin ikinci organı birlik encümenidir. Birlik encümeninin sayısı birlik tüzüğünde gösterilir. Buna göre birlik encümeni, birlik başkanı ile en fazla yedi meclis üyesinden oluşur. Ancak ülke düzeyinde kurulan birliklerde bu sayı iki kat olarak uygulanır. Bu üyeler, birlik meclisince, dönem başı toplantısında kendi üyeleri arasından gizli oyla bir yıllığına görev yapmak üzere seçilir. Birlik başkanı, encümenin de başkanıdır. Birlik başkanı, birlik idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

Birlik meclisinin ve birlik encümeninin başkanıdır. Birlik bütçesinin harcama yetkilisidir. Birlik Türleri Öncelikle belirtmek gerekir ki yerel yönetim birlikleri sadece il özel idareleri arasında, sadece belediyeler arasında ve sadece köyler arasında kurulabileceği gibi, il özel idarelerinin belediyelerin ve köylerin ortaklaşa birlik kurabilmesi de söz konusudur. Dolayısıyla yerel yönetim birliklerinin üyeleri tek bir yerel yönetim biriminden oluşabileceği gibi karma yapıda birlikler de kurulabilmektedir. 5355 sayılı Kanun kapsamında yapılacak bir değerlendirmede ise yerel yönetim birlikleri zorunlu birlikler, ülke düzeyinde kurulan birlikler, turizm altyapı hizmet birlikleri, köylere hizmet götürme birlikleri ve diğer birlikler olarak sınıflandırılabilir. 5355 sayılı Kanun'a göre su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Cumhurbaşkanı, ilgili yerel yönetimlerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilecektir. Bu fıkrada belirtilen birliklerden ayrılma da Cumhurbaşkanı'nın iznine bağlanmıştır. Dolayısıyla sayılan zorunlu durumların mevcudiyeti dolayısıyla kurulan birlikler zorunlu birliklerdir. 5355 sayılı Kanun'a göre il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde birlik kurulabilir. Ancak bu birlik sayısı bir (1) ile sınırlandırılmıştır.

Buna göre ülkemizde bu amaçla bütün belediyeleri temsil etmek üzere Türkiye Belediyeler Birliği ve bütün il özel idarelerini temsil etmek üzere Vilayet Hizmet Birliği kurulmuştur. Kanun gereği ülke düzeyinde başka bir birlik kurulması söz konusu değildir. Kültür ve turizmi koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinde, alanın bütüncül bir anlayışla korunması, geliştirilmesi, tanıtımı, kültür ve turizme ilişkin sosyal ve teknik altyapının gerçekleştirilmesi ve işletilmesini sağlamak amacıyla alandaki bütün yerel yönetimlerin katılımı ile yerel yönetim birlikleri kurulabilir. 5355 sayılı Kanun'a göre bu birlikler turizm altyapı hizmet birlikleri sınıfındadır. 5355 sayılı Kanun'da düzenlenmiş olan diğer birlik türü ise, köylere hizmet götürme birlikleridir. Bu birlikler ilçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal

kalkınmayı sağlamak üzere kurulan ve tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan birliklerdir. Köylere hizmet götürme birliği başkanı merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakamdır.

6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesi bulunan illerde köylerin tüzel kişiliği sona ermiştir. Dolayısıyla bu illerde daha önceden kurulmuş olan köylere hizmet götürme birlikleri de ortadan kalkmıştır. Sayılan bu birliklerin dışında bir de diğer birlikler olarak adlandırılan birlikler vardır. Bu birlikler yerel yönetimler arasında iş birliği yapılmasına yönelik olan, hizmet, kalkınma birliği gibi birliklerdir. Birlikler İle İlgili Diğer Hususlar 5355 sayılı kanun yerel yönetim birliklerinin mali yapısını düzenlemiş; birliklerin gelir ve giderlerini saymıştır. Yerel yönetim birliklerinin denetimi noktasında ise İçişleri Bakanlığı'nı yetkili tutmuş, valilerin ve kaymakamların da gerekli gördüklerinde ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki birlikleri denetleyebileceğini hüküm altına almıştır.

Bu bölümde yerel yönetimler kapsamındaki il özel idareleri, belediyeler ve köylerin gelir, gider ve bütçelerinden oluşan mali yapıları ele alınacaktır.

İL ÖZEL İDARELERİNDE MALİ YAPI

İl genel meclisi, il encümeni ve validen oluşan yapısıyla il özel idaresi; ilin kurulmasına dair kanunla kurulmakta ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona ermektedir. İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmakta, karar organı seçmenler tarafından seçilmekte ve idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği şeklinde nitelendirilmektedir. İl Özel İdare Gelirleri İl özel idaresinin gelirleri 5302 sayılı Kanun'un 42. maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır:

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

İl Özel İdare Giderleri İl özel idaresinin giderleri 5302 sayılı Kanunu'nun 43. maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır:

- a) İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
- b) İl özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- c) Her türlü altyapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- e) İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar.
- f) İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.
- g) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- h) Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- i) Dava takip ve icra giderleri.
- j) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,
- k) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,
- l) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri,
- m) Sosyokültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler;
- n) Özel İdare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- o) Doğal afet giderleri,
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.

İl Özel İdare Bütçesi İl özel idaresi bütçesi ise 5302 sayılı Kanun hükümleri uyarınca hazırlanmaktadır. Kanun'un 44. maddesine göre ilin stratejik planına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini göstermekte, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin vermektedir. Kanun'un 45. maddesi uyarınca vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulmaktadır. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunmaktadır. İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul edebilmektedir. Ancak, meclis tarafından bütçe üzerinde denkliği bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapılması kanunen yasaktır. Bütçe tasarısının süresi içerisinde kesinleşmemesi hâlinde vali, görüşüyle birlikte durumu İçişleri Bakanlığına bildirmektedir. İçişleri Bakanı'nın otuz gün içinde vereceği karar ise kesindir.

BELEDİYELERDE MALİ YAPI

Belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi şeklinde tanımlanmaktadır. Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan iller kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. Belediye Gelirleri Türkiye'de mevcut mali yönetim anlayışı uyarınca belediyelere, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve ilgili özel kanunlar uyarınca belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilatını yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken su, atık su ve doğal gaz gibi hizmet karşılığı alacaklarının tahsilatını yapmak ve yaptırmak yetkisi verilmektedir. Yine 5393 sayılı Kanun'un 59. maddesinde belediye gelirleri şu şekilde sıralanmaktadır:

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

Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez.

Belediye Giderleri Belediyenin giderleri şunlardır:

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

Belediye Bütçesi Belediye bütçesi belediye başkanı tarafından hazırlanmaktadır. Başkan tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce belediye encümenine sunulmakta ve bir örneği İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir. İçişleri Bakanlığı, belediye bütçe tahminlerini toplayarak bütünleştirmekte ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince merkezî yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Hazine ve Maliye Bakanlığına bildirmektedir.

KÖYLERİN MALİ YAPISI

Türkiye'de en küçük ölçekli yerel yönetim birimi köylerdir. Köylerin idaresi neredeyse Cumhuriyet ile yaşıt olan 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu uyarınca yürütülmektedir. Köy Gelirleri Köy gelirleri; imece, salma, resim, harç, hasılat ve para cezaları ile asker ailelerine yardım için toplanan paralardan, borçlanma gelirlerinden ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. İmece; köylünün eşit, bedenen ve ücretsiz olarak köyün zorunlu sayılan hizmetlerine katılmalarıdır. Bu şekilde köylülerin bedenen zorunlu olarak köyün ortak işlerine katılmalarının parasal tutarı cari işçi ücretleri dikkate alınarak

belirlenir ve bu tutar bütçeye gelir yazılır. Salma ise köyde ikamet edenlerle köyle ekonomik-mali ilişkisi olanlardan ihtiyar meclisinin belirlediği miktarlar üzerinden alınan vergi niteliğindeki paralardır. 1924 tarihli Köy Kanunu uyarınca salmanın üst sınırı 20 TL'dir. Köy Giderleri Köy giderleri, Köy Kanunu'nun 12, 13 ve 14. maddelerinde belirtilmiştir. İlgili maddeler uyarınca bazı görevler ve bunlara yönelik giderler zorunlu iken bazıları ise isteğe bağlı bırakılmıştır. Zorunlu giderlerle ilgili hizmetler daha ziyade sağlık, bayındırlık, imar, tarım, hayvancılık, sosyal yardım, kültür ve eğitim hizmetleriyle alakalıdır. İsteğe bağlı hizmetler ise köyün ekonomik ve sosyal gelişmesi ile güzelleştirilmesi ile ilgili hizmetlerdir. Köy Bütçesi Köy bütçesi, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Köy İdareleri Hesap Talimatı uyarınca muhtar ve ihtiyar meclisi tarafından her yılın kasım ayında hazırlanmaktadır. Köylere bu konuda yardımcı olunmak amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından örnek bütçeler bastırılmakta ve muhtar başkanlığında toplanan ihtiyar meclisi tarafından bu örnek üzerine uygun rakamlar yerleştirilmektedir.

Bütçede yerel yönetim bütçelerinin bir özelliği olarak önce gelirler sonra giderler belirlenmektedir. Bütçe kaymakam veya vali tarafından onaylandıktan sonra kesinleşmektedir. Eğer bütçede eksiklik görülürse imzalanmadan muhtara iade edilmekte ve hatanın giderilmesi için 1 haftalık ek süre verilmektedir. Eğer köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararları söz konusu olursa bu karar kaymakam tarafından bozulabilmektedir. Bununla birlikte kaymakam tarafından yeni bir karar verilememekte, bunun için köylülerin görüşü alınması gerekmektedir.

İLBANK KURULUŞ VE TARİHÇESİ

Kurtuluş Savaşı'nın etkisiyle ağır bir yıkım geçiren kentlerin tekrar yaşanabilir hâle getirilmesi ve kentsel ihtiyaçların karşılanması isteği, Türkiye'de bir yerel yönetim bankası oluşturma fikrini doğurmuştur. Bir yerel yönetim bankası düşüncesi öncelikle 1933 yılında Belediyeler Bankası olarak daha sonrasında 1945'ten itibaren ise İller Bankası olarak hayata geçirilmiştir. Belediyeler Bankası Dönemi (1933-1945) Belediyeler Bankası, yeni kurulan Cumhuriyet'in planlı kalkınma politikasını hayata geçirmek için ihtiyacı olan altyapıyı hazırlama amacıyla 1933 yılında 15 milyon sermaye ile kurulmuştur. Bankanın kurulmasındaki bir başka neden ise yerel altyapı yatırımlarının uzun vadeli ve düşük faizli kredi gerektirmesidir. Kredi ihtiyacı karşısında ticari bankalardan sağlanan kredilerin yüksek faizli olması, kamu kaynaklarının işlevsel hâle getirilmesi için buna yönelik bir banka kurulması zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Banka temel olarak üç alanda faaliyetlerini sürdürmüştür: • Kredi, avans vermek ve cari hesap açmak ve bağlantılı olarak bu tür işlemlere aracılık ederek kefillik yapmak; • Bankacılık ve sigortacılık işlemleri yapmak; • Merkezî yönetim gelirlerinden belediyelere ayrılan payları dağıtmak.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında tekrar olumsuz bir hava etkisine giren ekonomi, il özel idareleri ve köylerin mali durumuna da olumsuz yansımıştır. İl özel idareleri ve köylerin mali kaynak ve teknik yardım konusunda yaşadığı yetersizlikler, Bankanın yardımlarından yararlanmaları yönündeki faaliyetleri artırmıştır. Bu amaca yönelik olarak 13 Haziran 1945 tarih ve 4759 sayılı Kanun ile Belediyeler Bankası, belediyelere ek olarak il özel idareleri ve köyleri de içine alan bir yapı ile yeniden örgütlenerek İller Bankası adını almıştır. İller Bankası Dönemi (1945-2011/2011-...) 4759 sayılı Kanunun 1. maddesinde İller Bankasının kuruluş amacı şu şekilde belirtilmiştir: "İl özel idareleriyle belediye ve köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların imar işleriyle ilgili konularla uğraşmak (4759, mad. 1)." Merkez ve yerel arasında kaynak akışını sağlama görevini Maliye Bakanlığının belirlediği ulusal bankalar aracılığıyla gerçekleştiren banka, yönettiği kaynakların ulusal ekonomi dâhilinde farklı alanlarda kullanılmasını sağlamaktadır. Yerel yönetimlere ticari kredi kullanma yolunu açan banka, yerel yönetimlerin mali piyasalara ulaşmalarını sağlayarak güvence kurumu vazifesi de görmektedir. Daha etkin ve verimli hizmet sunumu amacıyla yapılan yeniden yapılandırma ile bankanın yapım işlerinden çekilerek bankacılık işlerine yoğunlaşması üzerinde durulmuştur. Bu görüşler kapsamında, "İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı" Bakanlar Kurulunca hazırlanmış, söz konusu tasarı 26.01.2011 tarihinde 6107 Kanun numarasıyla onaylanarak 08.02.2011 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un getirdiği yenilikler:

- Kamu tüzel kişiliğine sahip olan İller Bankası, anonim şirkete dönüşmüştür.
- Köyler ortak idare olmaktan çıkarılmıştır.

4759 sayılı İller Bankası Kanun'da İller Bankasının ortakları yerel yönetimler iken 6107 sayılı Kanun'da ortak idareler olarak il özel idareleri ve belediyeler yer almıştır.

• Bankanın niteliği "kalkınma ve yatırım bankası" olarak açıkça belirlenmiştir. 6107 sayılı Kanun'da bankanın faaliyet alanı açık bir şekilde belirtilmiştir. Kanuna göre Banka "İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahallî idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamaktadır". Ayrıca "bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahallî müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmek" yine bankanın faaliyet alanı içerisine girmektedir (6107, mad. 3). İller Bankası günümüzde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak varlığını sürdürmektedir.

İLBANK GÖREV VE YETKİLERİ

İller Bankasının görevleri temel olarak dört noktada toplanmaktadır. İlk olarak yerel yönetimlerin yatırımlarını kendi istekleri doğrultusunda finanse etmektir. İkinci olarak müşterek hizmetlere yönelik danışmanlık hizmeti vermektir. Üçüncü olarak altyapı ve üstyapı hizmetlerinin (imar planı, harita, park, meydan çocuk bahçesi, gibi soğuk hava deposu, peyzaj planı, içme suyu, arıtma, terminal binası, katı atık, kanalizasyon, deniz deşarjı vb.) yanında teknik özellik taşıyan kentsel projelerin gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktır. Son olarak ise her türlü yatırım ve kalkınma bankacılığı işlevini

yerine getirmektir. Banka, 6107 sayılı Kuruluş Kanunu'na, Bankacılık Kanunu'na, İller Bankası Bankacılık İşlemleri Yönetmeliği'ne ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine göre, mevduat bankacılığı dışında diğer tüm bankacılık işlemlerini yürütmektedir.

İLBANK SERMAYESİ VE KAYNAKLARI

6107 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre ise bankanın sermaye kaynaklarını şu şekilde sıralanmaktadır (6107, md.4): • Bankanın sermayesi, 9 milyar TL'dir. Bu miktar, Cumhurbaşkanı kararı ile beş katına kadar arttırılabilir.

• 02.07.2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre her ay Maliye Bakanlığı ile İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri payları toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki (%2) oranında kesilecek miktarlar; • Bankanın vergi ve diğer yasal yükümlülükler düşüldükten sonra yıllık safi kârından yüzde otuz (%30) oranında ayrılacak pay;

• Diğer mevzuat hükümleri ile Banka sermayesine aktarılması uygun görülen paralar ile sermayeye eklenmek üzere yapılacak her türlü yardım ve bağışlar. İller Bankasının öz kaynakları ise şu kalemlerden sağlanmaktadır:

- Sermaye tahsilatları;
- Bankanın dönem net kârı;
- Sermaye yedekleri;
- Kâr yedekleri.

İLBANK ÖRGÜT YAPISI VE DENETİMİ

İller Bankasının örgüt yapısı dört önemli sacayağı üzerine oturmaktadır. Bunlar; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu ve Genel Müdürlük birimleridir. Genel Kurul 6107 sayılı Kanun'un 5. ve 6. maddeleri Genel Kurul birimini düzenlemektedir. Buna göre Genel Kurul; "Yıllık faaliyet raporu ve denetim kurulu raporları ile bilanço ve kâr-zarar hesaplarını inceleyerek yönetim kurulu ve denetim kurulunun ibrasını, Bankanın tahsili imkânsız görünen alacaklarının terkinini karara bağlar. Ayrıca, kuruluş hükümleri saklı kalmak kaydıyla, Türk Ticaret Kanunu, Bankacılık Kanunu ve ilgili kanunlarda belirtilen görevleri yapar ve yetkileri kullanır." Genel Kurul'un oluşumuna bakıldığında, "il özel idarelerini temsil etmek üzere il genel meclisi üyeleri arasından seçilecek yirmi kişiden; belediyeleri temsil etmek üzere, belediye başkanları arasından her bir ili temsilen seçilecek birer kişiden; İçişleri, Maliye ve Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları ile Hazine Müsteşarlığını temsil etmek üzere görevlendirilecek birer kişiden" oluştuğu görülmektedir (6107, md.5).

Yönetim Kurulu Bir başkan ve altı üyeden oluşan Yönetim Kurulu, Genel Kurul'a karşı sorumlu olan karar organıdır. Kurul, bankanın idare ve temsil yetkisini elinde bulundurmaktadır. Bütçeyi incelemek ve onaylamak, bankaya kaynak sağlanması için gerekli tedbir ve kararların almak, bankanın çalışma esaslarını belirlemek, yerel yönetimlere sağlanacak kredi faiz oran ve komisyonlarını belirlemek, yurt içinde ve dışında temsilcilikler, şubeler, irtibat büroları ve bölgeler açılmasına ve kapatılmasına karar vermek gibi görev yetkileri bulunmaktadır. Bunun yanında Genel Müdürlükçe hazırlanan yönetmelik ve yönergelerin onaylanması da yine Yönetim Kurulu'nun görev ve yetkileri arasındadır.

"Yönetim Kurulu'nun dört üyesi Bakanlık tarafından atanır; iki üyesi de belediyeleri ve il özel idarelerini temsil etmek üzere Genel Kurul'a katılan belediye başkanları ve il özel idare temsilcileri arasından İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen iki kat aday arasından Genel Kurul tarafından seçilir. Yönetim Kurulu yemin törenini izleyen ilk toplantıda, aralarından birer üyeyi başkan ve başkan vekili olarak seçer (6107, md.7)." Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Görev süresi sona eren üyeler yeniden atanabilir. Denetim Kurulu Üç üyeden oluşan Denetim Kurulu'nun iki üyesi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, biri Maliye Bakanlığı tarafından atanmaktadır. Görev süresi üç yıl olan Denetim Kurulu üyelerinden görev süresi sona erenler tekrar atanabilmektedir. Bankanın iş ve işlemlerini denetleyen Kurul, gerekli kayıtların düzenli bir şekilde tutulmasını sağlamak amacıyla üç ayda bir Bankanın defterlerini incelemektedir. Kasayı denetlemenin yanı sıra bütçe ve bilançonun kayıtlara uygunluğunu denetlemektedir.

Genel Kurul toplantılarında hazır bulunan Denetim Kurulu, müzakere ve oylamaya katılmamak şartıyla Yönetim Kurulu'nu toplantılarında da hazır bulunabilmektedir. Denetim Kurulu üyeleri yaptıkları denetimi dürüst ve tarafsız yapma yükümlülüğü taşımaktadır. Ayrıca üyeler banka sırlarını izinsiz olarak kullanamaz ve açıklayamazlar. İller Bankası;

- Tüzel kişiliği bulunması sebebiyle kendi iç denetçileri;
- Bir kamu iktisadi teşebbüsü niteliğini haiz olması sebebiyle TBMM bünyesinde kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu aracılığıyla Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (2010 yılı itibarıyla Sayıştay'a devredilmiştir);
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ilgili kuruluşu olması sebebiyle Bakanlık Teftiş Kurulu;
- Bankalar Kanunu'na tabi olması nedeniyle ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun "Yerinde Denetim ve Gözetim" başlıklı 95. maddesi uyarınca Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından denetlenmektedir. Genel Müdürlük Bankanın yetkili ve sorumlu kanadını Genel Müdürlük oluşturmaktadır.

Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcıları ile bağlı alt birimlerden oluşan Müdürlük, yürütme organı niteliğindedir. Genel Müdür, 2011 yılından bu yana ilgili Bakan'ın teklifi üzerine Başbakan tarafından atanmaktayken, 2018 yılında yayımlanan 3 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile birlikte Cumhurbaşkanı kararıyla atanmaktadır (3, md.2). Genel Müdür'ün en önde gelen sorumluluğu Bankayı sevk ve idare etmektir. Yönetim Kurulu tarafından aktarılan görev ve yetkilerin koordinasyonunu sağlayan Müdür, Bankanın bütün idari işlemlerine ek olarak Bankanın faaliyetlerinin etkin ve sağlıklı şekilde yürütülmesini de garanti altına almaktadır. Bunun yanı sıra banka sermayesi ve mali kaynakların, kuruluş amacına ve verimlilik esaslarına göre kullanılmasını sağlamak yine Genel Müdürlük çerçevesindeki görevlerdendir.

YEREL YÖNETİM FİNANSMANINDAKİ ROLÜ

Yaşam kalitesinin ve refah seviyesinin yükselmesi, sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde kentsel yatırımların maliyetini yükseltmekte, yerel yönetimler geçmişe oranla daha büyük finansal ve teknik desteğe gereksinim duymakta, bu gereksinimlerini karşılayacak en temel kurum olarak İller Bankası AŞ'yi görmektedirler. Daha büyük ihtiyaçlar daha etkin çözümleri, daha etkin çözümler ise daha büyük finansal kaynakların yerel yönetimlerin hizmetine sunulmasını gerekli kılmaktadır. Bu şartlar içerisinde İller Bankası AŞ finansal yapısını ve teknik hizmet kapasitesini paydaşlarının yararı doğrultusunda daha sağlam bir zeminde güçlendirmek için gerekli stratejik adımları atmakta, vizyon ve misyonuna uygun şekilde ülke kentleşme pratiğini şekillendiren temel yapı taşı olma özelliğini sürdürmektedir. Uzmanlaşmış bir bankanın bulunması kendilerini piyasadan finanse etmekte zorlanan orta ve küçük ölçekli yerel yönetimlerin piyasadan sağlıklı şekilde borçlanmalarını sağlamaktadır. Güçlü yerel yönetimler ile güçlü Türkiye hedefini gerçekleştirmek için değişen koşullara ayak uydurabilen ve beklentilere cevap verebilecek planlamaların yapılması önem arz etmektedir. Temel ilkelerini ülke yararı, etkinlik, güvenilirlik, çevreye duyarlılık, sosyal sorumluluk, değişime açıklık, katılımcılık, etik değerlere sahiplilik, şeffaflık, ekip ruhu, kalite, tarafsızlık, öncülük olarak belirleyen İLBANK AŞ bugünün ve geleceğin kent yaşamını planlayarak yerel yönetimlere kaliteli hizmet sunmaya çalışmaktadır. Kentleri yaşanabilir kılmak ve sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunmak Bankanın prensipleri içerisinde yer alan diğer noktalardır. Bankanın yerel yönetim finansmanı açısından bir başka özelliği, yerel yönetimlerin finansman ihtiyacını karşılarken, uluslararası bankalardan ve uluslararası finans kurumlarından alınan uzun vadeli kredilerden faydalanmasıdır. Bankanın iş birliği içinde olduğu uluslararası kuruluşlar arasında Dünya Bankası (DB), Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA), Avrupa Yatırım Bankası (AYB) yer almaktadır.

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NIN OLUŞUM SÜRECİ

Demokrasinin güçlenmesinde yerel düzeyin önemini fark eden Avrupa Konseyi, bu nedenle idari ve mali açıdan güçlü kılınmış özerk bir yerel yönetim anlayışının gelişmesi için 1960'lı yıllardan beri konuyu gündemine almış, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi konferansını kurmuş ve bu Daimi Konferans Yerel Özerklik İlkeleri Üzerine Deklarasyonu 1968 yılında ortaya koymuş ama bu deklarasyonun muğlak nitelikte olması ve yerel özerklik kavramına ilişkin en önemli hükümleri zorunlu içeren ama bir yandan farklı idari geleneklere sahip ülkelerin mutabık kalabileceği bir metin hazırlama girişimine başlamıştır.

ÖZERK YEREL YÖNETİMLER VE HİZMETTE YERELLİK İLKESİ

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın dayandığı iki temel felsefi ilke vardır. Bunlardan ilki, özerk yerel yönetimler ilkesidir. Bu ilke; Şart'ın giriş kısmında "kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı" biçiminde açıklanmaktadır. Şart'ın kastettiği özerklik anlayışı, bölgeci eğilimleri anımsatır bir şekilde, bir ülke içerisinde farklı bölgeler oluşturma anlamına gelmemektedir. Şart, her ülkenin idari geleneklerini dikkate alacak şekilde esnekler. Bu bağlamda yerel özerklik ilkesinden bahsedebilmemiz için şu unsurların kapsanması gerekmektedir: seçimle iş başına gelen yerel karar organları, gerekli mali kaynaklar, kendi iç örgütlenmesini yapabilmek, yargıya başvuru, karar alma süreçlerinde herhangi bir baskı unsurunun olmaması ve tüzel kişilik sahibi olma.

Yerel özerklik kavramı, demokrasinin, kalkınmanın ve etkili yerel yönetimlerin temel göstergesi olarak ortaya çıktığı için Konsey tarafından önemle üstünde durulan bir ilkedir. Şart'ın dayandığı bir diğer temel ilkeyi, hizmette yerellik (subsidiarite) olarak belirtebiliriz. Hizmette yerellik, hizmetlerin yerel tarafından yerelin araçlarıyla görülmesi, eğer ilgili yerel birim söz konusu hizmeti yerine getiremeyecek durumda ise üst-merkez birimin o hizmeti görmesi olarak açıklanabilir. Bu ilke, doğrudan terim olarak Şart'ta yer almasa bile felsefesi "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır." biçiminde Şart'ta yer almaktadır.

ÖZERKLİK ŞARTI'NIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, ön söz, üç bölüm ve on sekiz maddeden oluşmaktadır. Bazı maddeler de paragraflara ayrılmıştır. Birinci bölüm, özerk yerel yönetim ilkesinin tanımı, kapsamını ve unsurlarını ortaya koymakta; ikinci bölüm, muhtelif hükümleri; Şart'a çekince konulabilecek durumları ve Şart'a yönelik bilgi sağlanması durumunu ve son bölüm ise Şart'ın onaylanma süreci, topraklara ilişkin hüküm ve Şart'tan çekilme konularını düzenlemektedir. Ön söz, demokrasi kavramını ifade eden ortak Avrupa idealleri kapsamında yerel düzeyde katılımın önemine değinerek yerelde idari ve mali özerkliği gerçekleştirmeyi hedef aldığını belirtmektedir. Şart'ın maddeleri sırasıyla şu konuları ele almıştır: Özerk yerel yönetim kavramı, özerk yerel yönetimin kapsamı, yerel yönetimlerin sınırları, yerel yönetim makamlarının görevleri için gereken uygun idari örgütlenme, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları, yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi, yerel makamların mali kaynakları, yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı, yerel yönetimlerin yargıya başvuru hakkı. Ayrıca Şart'ın ilgili maddeleri çekince konulamayacak maddeleri, Şart'ın onay ve yürürlüğe girmesine ilişkin bilgi vermektedir.

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE TÜRKİYE

Türkiye, 1988 yılında Şart'ı imzalamış, 1991 yılında 3723 sayılı Kanun ile onaylamıştır. Ama Şart'ı onaylarken şu konulara ilişkin madde ve paragraflara çekince koymuştur: Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacağını ifade eden, Kanun'a uygun olarak yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmelerini oluşturabileceğini belirten, Yerel yönetimlerdeki seçilmiş kişiler için görev ile bağdaşmayacak işler ve faaliyetlerin kanunla belirtilmesi gerektiğini ifade eden, yerel yönetimlerin denetlenmesinde amaca uygun bir oran olması gerektiğini ifade eden, yerel yönetimlere tanınmış mali sistemlerin esnek olması gerektiğini ifade eden, kaynakların yerel makamlara dağıtımında danışılması gerektiğini ifade eden, yerel yönetimlere verilecek hibelerin belirli bir projeye özgü olmaması gerektiğini belirten, yerel yönetimlerin birlik kurma ve birliklere

katılma hakkını ifade eden, yerel yönetimlerin başka devletlerdeki yerel yönetimler ile iş birliği yapabilesini ifade eden, yerel yönetimlerin yargıya başvuru hakkını belirten ilgili madde ve paragraflar. Bu çekincelerin anlamı, Türkiye'nin kendini bu konularda bağlı kılmadığıdır. Yine de günümüze doğru gelindiğinde, çekince konulan bazı hususlara aslında ilgili yerel yönetimler mevzuatında yer vermeye başladığı görülür. Örneğin; 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 74. maddesine göre İçişleri Bakanlığında izin alma şartına bağlı olsa bile Belediyeler, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilmektedir.

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI EK PROTOKOLÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ

16.11 2009 tarihine imzaya açılan ve sekiz Avrupa Konseyi üyesinin imzalaması ile 01.06.2012'de yürürlüğe giren, Türkiye'nin ise henüz imzalamadığı Ek Protokol'ün asıl amacı, yerel yönetimlerin çalışmalarına katılımın artırılmasıdır. Ön söz ve yedi maddeden oluşan içeriğinde yer verdiği temel konular şunlardır: Yerel yönetimin çalışmalarına "herkes" için katılım hakkının geliştirilmesi, katılım hakkına yönelik tedbirlerin uygulanması, Ek Protokol'ün uygulanacağı yerel yönetimler ve topraklara ilişkin hükümleri, Ek Protokol'ün imza ve yürürlüğe girmesi sürecine ilişkin bilgiler.

YEREL SEÇİMLER

Yerel seçimler işlenirken demokratik seçimlerin sahip olması gereken temel ilkelerin, seçim sistemi ve seçim çevresi gibi kavramların en genel hatlarıyla bilinmesi gerekmektedir. Çünkü ülkemizde yerel seçimleri düzenleyen 2972 sayılı Mahallî İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun hem seçim ilkelerinden hem de seçim çevresi ve seçim sistemi kavramlarından bahsetmektedir. Bu ilke ve kavramların özümsemesi, yerel seçimlerde sandığa giden seçmenin, oyunun ne şekilde karar alma mekanizmalarına yansıdığını bilmesini sağlayacaktır. Türkiye’de yerel yönetimlerin ve yerel seçimlerin yapısı Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren önemli değişiklikler yaşamıştır. Bununla birlikte çok partili yaşama geçildiği günden bu yana ülkemizde yerel seçimler ve ulusal siyasetin karşılıklı çok sıkı bir ilişki içinde olduğu görülmektedir.

SEÇİMLERE İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR

Türkiye’de Yerel Seçim ya da Mahallî İdare Seçimleri, il genel meclisi üyeleri, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, köy muhtarları ve köy ihtiyar heyeti üyeleri ve mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti üyelerinin belirlendiği seçimleri ifade etmektedir. Yerel seçim sürecinin demokratik olarak nitelendirilebilmesi için vazgeçilmez bazı temel ilkelere sahip olması gerekmektedir. Bu ilkeleri; serbest seçim, genel oy, eşit oy, gizli oy, açık sayım ve döküm olarak sıralamak mümkündür. Seçim çevresi ve seçim sistemi uygulamalarından hangisinin tercih edildiği, seçim sonuçları üzerinde doğrudan etkiye sahiptir. Seçim çevresi kavramı, seçim işlemi sonrası kazanacak kişi veya kişilerin seçilmiş olduğu coğrafi bölgeyi ifade eder. Seçim çevresi konusunda millî çevre sistemi, geniş çevre sistemi ve dar bölge sistemi olmak üzere 3 tip uygulamadan bahsetmek mümkündür. Seçim sistemi kavramı ise bir seçim sonucunda kazanan ya da kazananların belirlenmesi noktasında, geçerli oyların hesaplanmasında kullanılacak teknik usulleri ifade eder. Seçim sistemleri, oyların hesaplanması usulü açısından "çoğunluk sistemi" ve "nispi (orsal) temsil sistemi" olmak üzere ikiye ayrılır.

TÜRKİYE’DE YEREL SEÇİM USUL VE İLKELERİ

Türkiye’de yerel seçimlerin işleyişine yönelik usul ve ilkeler 1984 tarihli 2972 Sayılı Mahallî İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Seçim Sistemi: Ülkemizde yerel seçimlerde uygulanan seçim sistemi de ilgili kanunda düzenlenmiştir. Buna göre il genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi, belediye başkanlığı seçiminde ise çoğunluk sistemi uygulanır. Mahalle muhtarlığı ve ihtiyar heyeti için mahalle; köy muhtarlığı ve ihtiyar meclisi için köy; seçim çevresidir. Seçim Çevresi: 2972 sayılı Kanun’un 3. ve 4. maddelerin de ise seçim çevresine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. İl genel meclisi üyeleri için her ilçe, belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri için her belde ve büyük şehirler için de büyükşehir belediye sınırları seçim çevresi olarak belirtilmiştir.

Muhtar, ihtiyar heyeti ve ihtiyar meclisi seçimleri ekseriyet (çoğunluk) sistemine göre yapılır.

Seçilecek Üye Sayısı: Seçim çevresinden çıkarılacak il genel meclisi üye sayısının nüfusa dayalı olarak belirlenmesinde 25.000 ve katları esas alınır. Nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerde 2; nüfusu 25.001'den 50 000'e kadar olan ilçelerde 3; nüfusu 50.001'den 75 000'e kadar olan ilçelerde 4;nüfusu 75.001'den 100 000'e kadar olan ilçelerde 5 asıl ve yedek üyelik hesaplanır. Nüfusu 100.000'den yukarı olan ilçelerde fazla her 100.000 nüfus için bir asıl, bir yedek üye ilave olunur. Seçim Dönemi-Seçim Başlangıç Tarihi ve Seçim Günü: Mahallî İdareler seçimleri beş yılda bir yapılır.

Her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü seçimin başlangıç tarihidir, Aynı yılın Mart ayının son Pazar günü oy verme günüdür. Seçilme Yeterliliği: 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu’nun 11. maddesinde belirtilen sakinler taşımamak şartıyla, yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir. Adaylık: Anayasa ve kanunlarda yazılı şartlara uygun olarak seçilme yeterliğine sahip olan her vatandaş, bir siyasi parti listesinden veya bağımsız olarak il genel meclisi üyeliğine, belediye başkanlığına veya belediye meclisi üyeliğine adaylığını koyabilir. Belediye Başkanlıklarına Seçilenlerin Tespiti: İlçe belediye başkanlığı seçimlerinde oy tutanaklarının ilçe seçim kurulu başkanlığınca; büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde ise oy tutanaklarının il seçim kurulu başkanlığınca birleştirilmesiyle en çok oyu alan aday seçilmiş olur. İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisi Üyeliklerine Seçilenlerin Tespiti: İl genel meclisi seçimlerinde kullanılan geçerli oyun %10’u partilerin aldığı oy sayısından çıkartılarak hesaplama işlemi yapılır. Seçimlerin Yenilenmesi: Seçimin, seçim işlemleri nedeniyle iptal

edilmesi, belediye meclisi ve il genel meclisinin yetkili organlarca feshi, belediye meclisi veya il genel meclisi üyeliklerinin herhangi bir sebeple boşalması ve meclis üye sayısının yedeklerinden getirilmesinden sonra üye tam sayısının yarısından aşağıya düşmesi durumunda seçimler yenilenir. Yenilenecek seçimler, seçimlerin yenilenmesine ilişkin ilandan sora gelen altmışıncı günü takip eden ilk Pazar günü yapılır.

TÜRKİYE’NİN YEREL SEÇİM TARİHİ

1930-1963 Dönemi 1930 yılı hem Belediye Kanunu'nun çıkarıldığı yıl olması hem de birden fazla partinin katıldığı ilk yerel seçimler olması nedeniyle başlangıç noktası olarak kabul edilebilmektedir. Belediye Kanunu’nda doğrudan belediye başkanı seçimine yer verilmemiştir. Buna göre, yerel seçimlerde belediye meclisleri seçilecek, bu meclis tarafından da dört yıllığına belediye başkanı seçilecektir. 1930 yılında yapılan belediye meclisi seçimlerine Cumhuriyet Halk Fırkası (CHF) ve Serbest Cumhuriyet Fırkası (SCF) katılmıştır. 1930 seçimleri iki partiyle gidilen ilk seçim olmasının yanında, kadınlara seçme ve seçilme hakkının verildiği ilk seçim olması nedeniyle de önem arz etmektedir. SCF'nin kendisini kapatma kararı alması nedeniyle 1934, 1938, 1942 yıllarında yapılan yerel seçimler tek partinin katıldığı seçimler olmuştur. 1946 yerel seçimleri ise aktif siyasette birden çok parti olmasına rağmen Demokrat Parti (DP) ve Millî Kalkınma Partisi (MKP) seçimlerden çekildikleri için bu seçimlerde tek partili seçime dönüşmüştür.

DP'nin Mayıs ayında yapılan genel seçimleri ezici bir üstünlükle kazandığı 1950 yılında, genel seçimler sonrası muhtar ve ihtiyar heyeti seçimi, belediye meclisi seçimi ve il genel meclisi seçimi olmak üzere üç yerel seçim yapılmıştır. Milletvekili genel seçimlerinde tek başına iktidar olan DP, bu üç yerel seçimden de birinci parti olarak çıkararak gücünü pekiştirmiştir. 1960 yılında gerçekleştirilen askerî darbe sonucunda il genel meclisler ve belediye meclisleri feshedilmiş, belediye başkanlıklarına askerler atanmıştır. 1963-1984 Dönemi 1960 Darbesi Sonrası Dönemde yerel yönetimler alanındaki en önemli düzenleme 1963 tarihli ve 307 sayılı Belediye Kanunu’nun çıkarılmasıdır.

1963 yılındaki değişiklikle birlikte belediye başkanları doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Bu anlamda 1963 yılında yapılan yerel seçimler de belediye başkanının halk tarafından seçildiği ilk seçimler olmuştur. 1963 yılında yapılan yerel seçimlerde belediye başkanlığı, il genel meclisi ve belediye başkanlığı seçimlerinde Adalet Partisi (AP) en çok oyu alan parti olmuştur. 1968 yılında yapılan seçimlerde yine AP, 1973 ve 1977 yılında yapılan seçimlerde ise Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) birinci parti konumundadır. 1984 Sonrası Dönem 1980 Askerî Müdahalesi sonrasında yaşanan olağanüstü süreç sonrası ilk yerel seçimler 1984 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu seçimleri diğer yerel seçimlerden ayıran dört temel özellik vardır.

Bunlar:

- 1977 yerel seçimlerine katılan hiçbir parti bu seçimlere katılmamıştır.
 - 1983 genel seçimlerine katılmayan partiler bu seçime katılmıştır.
 - Bu seçimlerde belediyelerin yapısı değiştirilmiş ve üç büyük şehirde büyükşehir belediyeleri ve onların içinde ilçe belediyeleri kurulmuştur.
 - Yerel seçimleri düzenleyen tek bir yasa (2972 sayılı Kanun) çıkmış ve baraj sistemi getirilmiştir.
- 1983 genel seçimleri sonrası tek başına iktidar olan Turgut Özal liderliğindeki Anavatan Partisi (ANAP) 1984 yerel seçimlerinin de her alanda kazananı olmuştur. 1989 yerel seçimlerine gidilirken Adana, Bursa, Gaziantep, Kayseri ve Konya'nın da eklenmesiyle büyükşehir belediye sayısı 8'e çıkmıştır. Seçim sonucunda Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP) kazanan parti olmuştur. 1994 yerel seçimleri ortaya koyduğu sonuçlar bakımından daha önceki birçok seçimde olduğu gibi ulusal siyasetle yakın ilişki içerisindedir. Seçim sonuçlarında büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinden galip çıkan parti Millî Görüş çizgisinin o dönemki temsilcisi olan Refah Partisidir. Millî Görüş çizgisinin bu başarısı, hareketin önde gelen kişilerinin ilerleyen dönemlerde Türk siyasal sisteminin en önemli aktörleri olmasını sağlamıştır. 1999 yerel seçimlerinde aynı gün yapılan genel seçimlerden birinci çıkan Demokratik Sol Parti (DSP) il genel meclisi seçimlerinden de birinci çıkmıştır. Millî Görüş çizgisinin temsilcisi olan Fazilet Partisi (FP) ise 1994 yerel seçimlerinde olduğu gibi büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerini kazanan parti olmuştur. 2002 yılında tek başına iktidara gelen ve günümüze kadar bu gücünü sürdüren Adalet ve Kalkınma Partisi AK Parti, bu dönem içinde yapılan tüm yerel seçimlerin de kazananı olmuştur. Ulusal siyasetteki AK Parti Egemenliği, 2004, 2009, 2014 ve 2019 yerel seçimlerinde de sürmüştür, bu seçimlerde AK Parti Türkiye geneli belediye seçimi sonuçlarına göre birinci parti olma özelliğini devam ettirmiştir.

ULUSAL SİYASET VE YEREL SEÇİM İLİŞKİSİ

Yerel seçimleri ulusal seçimlerden ve ulusal siyasetin temel değişkenlerinden bağımsız düşünmek mümkün değildir. Günümüzde ulusal siyaset ve yerel seçimler arasında bir bütünlük söz konusudur. Yerel seçimleri ile ulusal siyaset arasındaki bütünlüğün en önemli aktörü siyasal partilerdir. Siyasal partilerin aday gösterme sürecinden belediye meclislerinin ve il genel meclislerinin işleyişine kadar yerel yönetimler üzerinden doğrudan etkisi söz konusudur. Ulusal siyaset ile yerel seçimlerin bütünlüğü yerel hizmetlerin işleyişi açısından da problem yaratmaktadır. Yerel yönetimlerin yürütme organı ile meclis çoğunluğunun aynı siyasal partiye mensup kişi ve/veya kişilerden oluşması durumunda o yerel

yönetimin işleyişinde yerel ihtiyaçların değil, siyasal partilerin tutumlarının belirleyiciliği söz konusudur. Yerel seçimlerin hizmet ve kişi odaklı olması bu seçimlerin siyasal partiler ile olan ilişkisini asgari seviyeye indirmekle mümkün olabilecektir. Seçime katılan adayların ekonomik ve siyasal statülerinden bağımsız bir şekilde yerel hizmete yapacağı katkı üzerinden seçmen tarafından değerlendirilmesi sağlanmalıdır.

YEREL DEMOKRASİ VE YEREL ÖZERKLİK

Yerel yönetimlerin demokrasi tanımlamalarıyla birlikte düşünülmesinin sebebi, bu yönetimlerin halka en yakın yönetim birimleri olmalarıdır. Ancak konuyu bir bütün olarak ele alabilmek için öncelikle konuyla ilgili kavramsal tanımlamaları yapmak gerekmektedir. Yerel Demokrasi Demokrasi kelimesi, Yunanca demos (halk) ve kratos (iktidar) kelimelerinin birleşmesiyle ortaya çıkmıştır. Bu hâliyle demokrasi halkın iktidarı ya da siyasi iktidarın temel kaynağının halk olduğu anlaşılmaktadır. Günümüzün demokrasi yaklaşımında ise sadece siyasi iktidarın halkta olması yeterli görülmemektedir. Halkın sürekli olarak ve meşru yollardan iktidara ve karar alma süreçlerine katılımının desteklenmesi gereklidir.

Demokrasinin yerel düzeyde uygulanmasında karşımıza yerel demokrasi kavramı çıkmaktadır. Yerel düzeyde de karar alma süreçlerine katılım hakkının uygulanabilmesi demokrasi uygulamasını tamamlayacaktır. Dolayısıyla katılım yerel demokrasi için vazgeçilmez bir unsurdur. Katılımın yaygınlaşması konusunda sorumluluk ise hem yerel yönetimlerde hem de halktadır. Yerel yönetimler halkın katılım süreçlerini kolaylaştıracak her türlü tedbiri almalıdır. Yerel demokrasinin gelişebilmesi için tek başına seçimlerde oy kullanmak yeterli değildir. Katılım kanallarının geniş tutulması, örgütlü bir toplumun varlığı ve yerel özerklik gibi unsurları da göz ardı etmemek gereklidir.

Yerel Özerklik Yerel düzeyde bir özerklikten bahsedildiğinde bir yerel yönetim biriminin kendi hizmetleriyle ilgili kararlarını kendisinin alabilmesi ve uygulayabilmesi ve bunlarla uyumlu bir gelire sahip olması anlaşılmaktadır. Diğer deyişle yerel yönetimlerin kendi kararlarını alması, kendi hedeflerini belirleyebilmesi ve mali kaynaklara sahip olması gerekmektedir. Bu konuda, merkezî yönetimin bir baskısı ya da yönlendirmesinin olmaması beklenmektedir. Bu noktada özerkliğin düzeyi, yerel demokrasi hakkında da fikir sahibi olmaya imkân tanımaktadır. Ancak sıkça karıştırılan bağımsızlık ve özerklik kavramlarını birbirine karıştırmamak gerekmektedir. Yerel özerklikle, yerel işler yürütülürken merkez-yerel ilişkileri belli kriterlere tabi tutulmak istenmektedir. Bağımsızlık ise yerel özerklikte çerçevesi çizilen idari ve mali özerklikten öte siyasi bir anlam taşımaktadır.

Yerel özerklik kavramında temel referans olarak gösterilen Avrupa Konseyinin bir anlaşması olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel özerkliği; “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çı-karları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı” şeklinde tanımlamaktadır. Elbette özerk birimlerin denetimi de ortaya çıkan bir sorundur. Yerel birimlerin iç ve dış denetime tabi tutulmaları fakat yerel yönetimlere yapılan denetimin hukuka uygunluk denetimini aşarak yerindelik denetimi şeklini almaması gerekmektedir. Denetim, özerkliği zedelemeyecek biçimde olmalıdır. Hizmette Yerelin Önceliği (Sübsidiyarite) Türkçe’de sübsidiyarite, ikincil olma ya da hizmette yerelin önceliği olarak kullanılmaktadır. Bu kavram özü itibarıyla yerel demokrasi ve yerel özerklik kavramlarıyla doğrudan ilişki içerisindedir. Şöyle ki bu ilke, esas olarak etkinlik ve demokratikliğin sağlanabilmesi amacıyla hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yerine getirmesi anlamında kullanılmaktadır. Avrupa Konseyinin bir anlaşması olan, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4/3 maddesi “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” ifadesiyle sübsidiyarite ilkesine açıkça atıfta bulunmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ortaya koyduğu bu durum, hizmetlerin halka en yakın birimler yani yerel yönetimler tarafından üstlenilmesi gerektiğini açıklamaktadır.

HEMŞEHRİ HUKUKU

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 13/1. maddesi hemşehri hukukunu, “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.” şeklinde tanımlamaktadır. Bu maddede geçen hemşehri kavramının vatandaşın yereldeki adı olarak yorumlanması gerektiği ifade edilmektedir. Nasıl ki vatandaş, seçimlerde oy verme ve vatandaşlığa ilişkin hak ve yükümlülüklere sahipse hemşehri de yerel yönetimler nezdinde belli haklara ve yükümlülüklere sahiptir. Hemşehri hukuku ile yerelde hemşehri olan bireylerin, belediyenin aldığı kararlara katılma hakkının olduğu ifade edilmektedir. Hemşehriler bu hakka dayanarak halka en yakın yönetim birimi olan değerlendirilen yerel yönetimlerin aldığı kararları sorgulama, değerlendirme ve hatta alınan kararların bir parçası

olma hakkına sahip olmaktadır. Bu durum bir yerel demokrasi göstergesi olarak kabul edilmelidir. Bunun yanında benzer şekilde hemşehrinin belediye hizmetlerine katılma hakkı da bulunmaktadır. Yani, belediyeler hemşehrileri sunacakları hizmetlere dâhil etmeyi temel ilke olarak kabul etmeli ve böylelikle hemşehriler, belediyenin faaliyet alanında sunduğu hizmetlerin bir parçası olduklarını hissetmelidir. Özetle belediyeler, hizmet alanlarındaki hemşehrileri karar alma ve hizmetleriyle ilgili süreçlerde asli unsur olarak görmelidir.

Hemşehri hukukunu düzenleyen 13. maddenin 2. fıkrası “Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır.” Buradan anlaşılacağı üzere, belediyeler sadece yardım yapan bir yerel yönetim birimi olmayacak aynı zamanda da hemşehriler arasındaki sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesine de katkıda bulunacaklardır. 13. maddenin 3. fıkrası “Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür.” Buradan ilk olarak anlaşılması gereken husus belediyenin aldığı karar, emir ya da duyurulara uymanın bir yükümlülük olduğudur. İkinci olarak da belediyelerin tahsil ettikleri vergi, resim harç vb. ödemek bir diğer yükümlülüktür.

YEREL DÜZEYDE KATILIM ARAÇLARI

Katılım bahsini konu ederken sadece hemşehri hukukuyla yetinmemek ve yerel düzeydeki bazı katılım araçlarını incelemekte fayda bulunmaktadır. Mahalli İdareler Genel Seçimleri (Yerel Seçimler) Anayasa’mız, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi gerektiğini söylemektedir. Yerel yönetimlerimizdeki karar organları: İl genel meclisi, belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclisidir. Mahallî idareler genel seçimleri beş yılda bir yapılmaktadır. İhtisas Komisyonları Yerel yönetimlerde belli konular özelinde toplanan ve hazırladıkları raporlarla yerel meclislere verecekleri kararlarda yardımcı olan ihtisas komisyonlarına katılım gerçekleştirmek mümkündür. Bu katılımın geniş bir kurum ve kişi yelpazesinde sağlanması ve raporlarda uzman görüşlerine itibar edilmesi beklenmektedir. Gönüllü Katılım Yerel yönetimlerin aldığı kararların yerel yönetimlerle birlikte uygulanması ve hemşehrilerin bu sürece katılımına olanak tanınması mevzuatımızda gönüllü katılım olarak adlandırılmıştır.

Yerel yönetimlerimizde sayılan bazı hizmet kalemlerine ilişkin hemşehrilerin katılımı hedeflenmektedir. Özellikle kadınlar, çocuklar, yaşlılar, engelliler ve yoksullar gibi konularda hemşehrilerin tamamen kendi rızalarıyla yani gönüllülük esasında yerel yönetimlerin hizmetlerine katılmaları kanunlarda da ifade edildiği gibi dayanışma ve katılım için önemli bir durumdur. Kent Konseyleri Kent konseyleri, hemşehrilerin katılımına ilişkin en önemli araç sayılabilir. Şöyle ki; Belediye Kanunu’nun 76. maddesi “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.” hükmüyle kent konseylerini tanımlamaktadır. Buradan kent konseylerinin kentte hemşehrilik bilincinin gelişmesinden kente sahip çıkmaya, sürdürülebilir kalkınma ve çevreden sosyal yardımlaşmaya kadar son derece önemli amaçlara sahip olduğu anlaşılmaktadır. Buna ilaveten çağdaş kamu yönetiminin evrensel ilkelerinden hesap sorma, hesap verme, katılım gibi ilkelerin uygulanmasına çabalayarak aktif katılım ve çözümde ortaklık çerçevesinde hareket etmektedir. Kent konseyleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşmaktadır. Bu noktada kent konseyleri yereldeki çeşitli aktörlerin desteğini ve katılımını alan, kente ilişkin konuları müzakere eden ve çok ortaklı oluşturduğu görüşlerle belediye yönetiminde etkinliği arttıracak bir model olarak görülmelidir. Keza belediyeler de kent konseyi faaliyetlerinin yürütülebilmesi için her türlü yardım ve desteği de sağlamaktadır. Sonuç itibarıyla kent konseylerinin oluşturduğu görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınır ve değerlendirilir. Diğer Araçlar Yerel düzeydeki katılım araçlarına ilaveten diğer bazı katılım araçlarından da bahsetmek tamamlayıcı olacaktır. Stratejik plan hazırlık süreci, acil durum planları, kamuoyu yoklaması ve araştırması, belediye meclisi ve il genel meclisi toplantılarının gizlilik kararı alınmadıkça hemşehrilere açık olması ve belediyelerin kurulma, birleşme ve katılmaya ilişkin hükümlerinde de katılım araçlarından bahsedilebilir.

STRATEJİK PLANLAMA

Planlama ve Strateji Kavramları Bireysel veya kurumsal düzeylerde uygulanabilecek bir kavram olan planlama, bir tür gelecek tasarımıdır. Yapılacak işin kimler tarafından, ne kadar süre içinde, hangi olanak ve kaynaklar ile veya hangi sınırlılıklar çerçevesinde ve hangi yöntemler kullanılarak yapılacağına ilişkin öngörülerini içeren bir tür yol haritasıdır. Strateji kelimesinin kökeni, Eski Yunancada ordu (Stratos) ve yönetme (ago) anlamına gelen kelimelerin birleşmesinden türetilen ve “komutan” anlamına gelen Strategos kelimesine dayanmaktadır. Bu kavram, strateji üreten, stratejisyen kavramlarına karşılık geliyordu. Özel sektör kuruluşlarının bir aracı olan ve zaman içerisinde çağdaş yönetim biliminin bir unsuru hâline gelen strateji olgusu, bir örgütün amacına ulaşmak için izleyeceği yolları ifade etmektedir. Stratejik Planlama Düşüncesinin Gelişimi Stratejik planlama düşüncesi, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde özel sektör kuruluşlarınca kullanılmaya başlanan uzun vadeli planlama çalışmalarına karşı geliştirilen yönetsel yaklaşımlara dayanmaktadır.

1980’li yıllara kadar geleneksel kamu yönetiminin tipik özelliği hâline gelmiş olan hantal bürokratik, katı hiyerarşik ve merkezîyetçi yapı yerine, 1980’li yıllar ile birlikte, adem-i merkezîyet (yerellik) düşüncesine dayanan, etkinlik, verimlilik, kalite, katılım, hesap verebilirlik, açıklık, saydamlık, şeffaflık, performans gibi işletme bilimine özgü kavramları kullanmaya başlayan yeni bir kamu yönetimi yaklaşımı şekillenmeye başlamıştır.

Dünyada 1960’larda özel sektörde, 1980’lerde kamu yönetiminde başlatılan stratejik plan çalışmalarının Türkiye’de yasal ve yönetsel süreçlere konu edilmesi ancak 2000’li yılların başında olmuştur. Stratejik planlama, Türkiye’de 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte, mali yönetim sistemin temel mekanizmalarından birisi hâline gelmiştir. Stratejik plan uygulamasının yerel yönetim mevzuatına dâhil edilmesiyle, stratejik planların kapsamı genel yönetimi kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Stratejik plan tanımı 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. Stratejik plan hazırlama sorumluluğu Merkezî yönetim kapsamındaki genel ve özel bütçeli kuruluşlar, sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimler stratejik plan hazırlama sorumluluğuna sahip idarelerdir. Stratejik plan-bütçe ilişkisi Stratejik plan bütçeye esas teşkil eder. Stratejik planlamanın genel ilkeleri Stratejik planlama sürecinde dikkate alınması gereken ilkeler şunlardır:

Stratejik planlar bizzat kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanmalıdır.

• Kurum içi ve kurum dışı katılım ve iş birliği esastır.

• Stratejik plan hazırlama süreci Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile yakın iş birliği içerisinde yürütülür.

• Kamu idarelerinin stratejik planları; Kanun’a, Usul Esas Yönetmeliği’ne, Kılavuz’a, rehberlere ve Başkanlıkça yayımlanan stratejik planlamaya ilişkin tebliğlere uygun olarak hazırlanır.

Stratejik planların süresi Stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsamaktadır. Stratejik planların güncellenmesi Güncelleme, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden, stratejik plan döneminin kalan yılları için hedeflerde yapılan değişikliklerdir. Stratejik planların yenilenmesi Yenileme, stratejik planın beş yıllık bir dönem için yeniden hazırlanmasıdır. Stratejik planların hazırlık dönemi ve hazırlık programı çalışmaları

Kamu idarelerinin stratejik planlama süreci hazırlık dönemi ile başlar. Üst yönetici tarafından yayımlanan bir stratejik plan genelgesi ile çalışmaların başlatıldığı duyurulur. Stratejik planlama hazırlık çalışmaları üç temel aşamadan oluşur: • Planın sahiplenilmesi • Planlama sürecinin organizasyonu • Hazırlık programının oluşturulması Stratejik planların hazırlanması Hazırlık dönemini tamamlayan kamu idareleri, stratejik planlarını, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’e, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu’na ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığınca yayımlanan stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlere uygun olarak hazırlar. Stratejik planların değerlendirilmesi Mahallî idareler dışındaki kamu idareleri, stratejik planlarını değerlendirilmek üzere stratejik planın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki yılın nisan ayında Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına elektronik nüshasıyla birlikte gönderir. Stratejik planların kamuoyuna açıklanması Stratejik planlar ilgili kamu idarelerinin internet sitelerinde yayımlanır.

Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama İlişkisi Kuruluş kanunları uyarınca il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerinin tamamı ile nüfusu 50 bin ve üzeri belediyelere stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiş, bir diğer yerel yönetim kuruluşu olan köy tüzel kişilikleri ise kapsam dışında bırakılmıştır. Yerel yönetimlerde stratejik planı hazırlayan üst yöneticiler (vali ve belediye başkanı), onaylayan meclisler (il genel meclisi ve belediye meclisi), stratejik planlara ilişkin görüş bildiren ise encümenlerdir (il encümeni ve belediye encümeni). Stratejik Planların Temel Özellikleri ve Bileşenleri Stratejik planlar, sonuçların planlanmasıdır, değişimin planlanmasıdır, gerçekçidir, kaliteli yönetimin aracıdır, hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur, katılımcı bir yaklaşımdır, günü kurtarmaya yönelik değildir, bir şablon değildir, salt bir belge değildir, sadece bütçeye dönük değildir.

Stratejik planlama, idarenin dört temel sorusuna yanıt arar: • NEREDEYİZ? • NEREYE ULAŞMAK İSTİYORUZ? • GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ? • BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER ve DEĞERLENDİRİRİZ? Durum Analizi Stratejik planlama sürecinin “Neredeyiz?” sorusuna yanıt arayan ikinci aşamasıdır Bu kapsamında genel olarak aşağıdaki değerlendirmeler yapılır: Kuruluşun tarihsel gelişimi, uygulanmakta olan stratejik planın değerlendirilmesi, mevzuat analizi, üst politika belgeleri analizi, faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesi, paydaş analizi, kuruluş içi analiz, çevre analizi (PESTLE Analizi), GZFT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) analizi.

Geleceğe Bakış Kuruluşlar, üçüncü aşamada, misyon ve vizyonlarını ifade ederek, temel ilke ve değerlerini ortaya koyarlar. Misyon, vizyon ile temel değerlere uyumlu olacak şekilde amaçlarını, amaçlara ulaşmak için hedeflerini ve hedeflerini somutlaştıracak stratejilerini oluştururlar. Bu aşamada kuruluşun amacı, “Nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusuna aranan yanıttır. Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren somut faaliyet ve kararlardır. “Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorusunu cevaplandırır. İzleme ve değerlendirme İzleme ve değerlendirme, “Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” sorusuna yanıt arayan, planın son aşamasıdır.