

COMÜ Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi 4 (2), 303-332 , 2019
COMU International Journal of Social Sciences 4 (2), 303-332 , 2019

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri

Şerif ÖNER *

Öz

Türkiye'nin kamu yönetimine ilişkin kurumsal değişim Cumhuriyetin ilanından günümüze kadar devam etmiştir. Küresel ilişkiler, nüfus artışı, kentleşme, teknolojik değişimlerin yanı sıra, işçi, memur, genç, engelli gibi farklı toplumsal kesimlerin ortaya çıkışı yönetim anlayışını etkilemiştir. Önceleri hizmet odaklı kurumsal yapılara olan talep yeni dönemde etkin, verimli, demokratik, denetlenebilir ve katılımcı kurumlara doğru evrilmiştir.

Türkiye'de siyasi karar alıcılar başta olmak üzere diğer aktörlerin toplumsal ve küresel değişim taleplerine ilişkin yaklaşımları sistem üzerine odaklanmıştır. Sosyo-ekonomik, siyasal sıkıntılar ve toplumsal ayrışma vb. sorunların giderilmesi için önerilen model Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) olmuştur. 2017 yılındaki referandum ile parlamenter sistemden CHS'ne geçiş kabul edilmiştir. CHS tüm kamu yönetimini ve yerel yönetimleri keskin bir değişime uğratmıştır. Belediyeler başta olmak üzere, özel idare, köy ve birlik mevzuatında bazı önemli değişimler gerçekleşmiştir. Çalışmamızın amacı CHS ile yerel yönetimler alanında ortaya çıkan bu değişimi ortaya koymaktır. CHS tüm kamu yönetimini etkilemekle birlikte çalışmamızın kapsamı yerel yönetimler sınırlandırılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve TBMM tarafından çıkarılan Kanun metinleri üzerinde araştırma yapılmıştır. Bu çerçevede yapılan inceleme sonucunda yerel yönetimlerin teknik ve yapısal açıdan önemli değişimler geçirdiği bulgusuna erişilmiştir. Araştırmanın sonuçları yerel yönetim alanındaki ilgililere yönelik kapsamlı bir özet ve değerlendirmeler şeklinde sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Hükümet sistemi, Kararname, Yerel yönetim, Değişim

The Effects of The Presidential Governemt System on Local Government Legislation

Abstract

From the founding of the republic, institutional changes regarding Turkey's public administration have continued until today. Global relations, population growth, urbanization and technological changes, as well as the emergence of different social groups such as workers, civil servants, young people and the disabled have affected the governing approach. Initially, the demand for service-oriented institutional structures has evolved into demand for more effective, efficient, democratic, controllable and participatory institutions.

* Doç. Dr., Balıkesir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, serifoner@balikesir.edu.tr

Not only political decision-makers but all social parties focused on systematic changes and regulations in line with global developments. Solution of socio-economic problems, political problems and social segregation have been sought in Presidential Government System. By the 2017 referendum, the transition from the parliamentary system to the Presidential Government System was accepted. The Presidential Government System has deeply changed all public and local governmental system. Some important changes have taken place in the legislation of private administration, village and unity regulations, especially in municipalities. The aim of our study is to reveal this change in the field of local governments affected by the Presidential Government System. Although the Presidential Government System affects all public administration, the scope of the study is limited to local governments.

Research has been carried out on the presidential decrees and the laws issued by the Turkish Grand National Assembly. As a result of the examination conducted within this framework, it was found that local governments have undergone significant technical and structural changes. In light of this, evaluations for the local authorities are presented in the form of a comprehensive summary.

Keywords: Government system, Decree, Local government, Change

GİRİŞ

Tarihsel süreç açısından önemli kurumsal deneyim ve tecrübeye sahip olan Türk kamu yönetiminin değişim ve günün koşullarına uyumlaştırma girişimleri sürekli gündemde olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti ile başlayan süreçte modern dünyanın yönetim gerekleri izlenmekle birlikte gerek iç dinamiklerin farklılaşması gerekse küresel dış dinamiklerin etkileri kurumsal değişimler üzerinde belirleyici olmuştur. Ancak hangisi başat konumdadır sorusunun cevabı sanırım dış dinamikler yönünde olacaktır. Toplumsal talepler ve dış etkenler merkezi idare ve siyaset aktörleri tarafından okumaya tabi tutulmuş ve tespit edilen sorun alanlarına yoğunlaşmıştır.

Parlamentar sistem dönemsel açıdan artan ve azalan oranlarda siyasetin gündeminde olmuş ve revize edilmesi gerektiği yönünde görüşler parti programlarında da yer almıştır. Siyasetin dinamiklerinin tespitleri ışığında “yaşanan değişimin izlenmesi ve sosyo-ekonomik sorunların giderilmesi için” karar alma süreçlerinin yeniden ele alınması gerektiği sonucuna ulaşıldığı söylenebilir. Bu çerçevede 2007 yılında yapılan referandum ile parlamenter sistem açısından yürütme erkinin sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kararlaştırıldı ve 2014 yılında Cumhurbaşkanı ilk kez halk tarafından doğrudan seçimle belirlendi. 15 Temmuz 2016 hain darbe girişimi yönetim sistemi üzerindeki tartışmaları yoğunlaştırmış 16 Nisan 2017 referandumu ile yürütme erkinin Cumhurbaşkanında toplandığı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine (CHS) kabul edilmiştir. 24 Haziran 2018’de CHS’nin ilk Cumhurbaşkanı seçimi ile TBMM seçimleri birlikte yapılmıştır. Kurumsal değişim açısından CHS’nin ilk Cumhurbaşkanı olan Recep Tayyip ERDOĞAN’ın TBMM’de yemin ederek göreve başladığı tarih olan 09.07.2018 den itibaren sisteme geçiş gerçekleşmiştir. 10.07.2019 tarihinde çıkarılan 1 nolu CB Kararnamesi ile CHS’nin kurumsal yapısı oluşturulmaya başlanmıştır.

Türk kamu yönetiminin kurumsal değişiminden anayasal bir kurum olan yerel yönetimlerde etkilenmiştir. Yerel yönetim mevzuatını oluşturan; il özel idaresi, belediye, büyükşehir, köy ve mahalli idare birlikleri mevzuatında hem teknik hem de içerik açısından önemli değişimler gerçekleşmiştir. Çalışmamız CHS çerçevesinde yerel yönetim mevzuatında gerçekleşen değişimlerin incelenmesi ve değerlendirilmesi üzerine yoğunlaşmıştır. Bu çerçevede CHS sonrasında yerel yönetim mevzuatı açısından gelinen nokta ve uygulamaya esas başlıklar hakkında yerel yönetim mensuplarına, bu konuda çalışan akademisyenlere ve diğer ilgililere yönelik kapsamlı bir özet ve değerlendirmeler eşliğinde bir tür yol haritası ortaya konulmaya çalışılacaktır.

1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ: TARİHSEL SÜREÇ

Kamuoyunda ve genel dünya uygulamalarında başkanlık sistemi olarak adlandırılan CHS/Başkanlık sistemi Türkiye'nin ülke ve devlet olarak bünyesine yakışan bir siyasal elbisenin dikilmesi arayışları çerçevesinde, son kırk yıl içinde dönem dönem gündeme getirilmiş, ancak gereken siyasal ve de sosyal desteği bulamadığı için hep geri çekilmek zorunda kalınan bir teklif ve tavsiyeden öteye geçememiştir (Gül, 2018: 239). Erbakan, Türkeş, Özal ve Demirel gibi önemli devlet ve siyaset adamlarının bu sisteme ilişkin düşünceleri Recep Tayyip Erdoğan tarafından Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) lideri Devlet Bahçeli'nin desteğiyle gerçekleştirilmiştir (Turan, 2018:43-44; Erim, 2017:17).²

Ülkemizde çeşitli toplumsal kesimlerce yeni sistemin isimlendirilmesi konusundaki farklı tercihlerin yanı sıra sistemi bu isimlendirmelerin ötesinde tümenden reddeden yaklaşımlarda bulunmaktadır. İsimlendirme konusunda en çok duyulan “Türk tipi başkanlık” olmuş ve Cumhurbaşkanlığı sistemine ilişkin “Türk tipi” ifadesi 2015 yılında hazırlanan bir raporda kullanılmıştır (İnaç, Caner, Bozaslan., 2015:77-81). CHS, katıldığı bir televizyon programında Cumhurbaşkanı Erdoğan tarafından da “Türk tipi başkanlık sistemi” olarak lanse edilmiş ve bu sistemin dünyaya örnek olarak sunulabileceği vurgulanmıştır (<https://www.tccb.gov.tr>. erişim tarihi:24.08.2019). CHS'nin “Türk tipi” başkanlık sistemi olarak adlandırılması çeşitli akademik çalışmalarda da tercih edilmiştir (Mercimek, 2018:142; Kaya, 2017:38).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) sonucuna ulaşılmasını sağlayan temel kilometre taşı 2007 Anayasa referandumu olmuştur. 21 Ekim 2007'de yapılan referandum da Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi başta olmak üzere birtakım anayasa değişiklikleri %68.95 evet ve 31.05 hayır oyu ile kabul edilmiştir. (<http://www.ysk.gov.tr> erişim tarihi:24.08.2019).

10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan seçimlerle Türkiye Cumhuriyeti Devletinde Cumhurbaşkanı ilk kez seçimle belirlenmiş ve %51.7 oy oranı ile Recep Tayyip

2- Çalışmamızın öncelikli konusu CHS'nin analizi olmadığı için ayrıntılı olarak verilmemiştir. Konunun ilgilileri için belirtilen kaynaklara ulaşılması yararlı olacaktır.

ERDOĞAN ilk seçilmiş Cumhurbaşkanı olmuştur.³ 15 Temmuz 2016 hain darbe girişimi sonrası Türkiye'nin geçmiş dönemde pek çok siyasetçi tarafından öne sürülen sistem değişikliğine yönelik olarak Başkanlık veya resmi adı ile CHS'ne geçişe yönelik referandum gerçekleştirilmiştir. 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandumda CHS %51.18 evet ve %48.82 hayır oyu ile kabul edilmiş (<http://www.ysk.gov.tr> erişim tarihi:24.08.2019) ve Türkiye Parlamenti sisteminden CHS'ne geçiş yapmıştır.⁴

16 Nisan 2017 Referandumuna göre Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin 3 Kasım 2019 tarihinde yapılması öngörülmüş böylece kurumsal ve yapısal reformların gerçekleştirilmesine yönelik CHS referandumundan itibaren geçecek iki yıl yedi aylık bir ara dönem öngörülmüştür (Alkan, 2018:129-130). Ancak söz konusu ara dönem tamamlanmadan Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkanı Devlet Bahçeli'nin erken seçim çağrısı üzerine TBMM 20 Nisan 2018'de erken seçim kararı almış ve 24 Haziran 2018'de CHS'nin gereği olarak ilk Cumhurbaşkanlığı ve TBMM genel seçimleri aynı anda yapılmıştır. 24 Haziran seçimlerinde Recep Tayyip ERDOĞAN %52.59 oy oranı ile (<http://www.ysk.gov.tr> erişim tarihi: 24.08.2019) CHS'nin birinci ve Türkiye Cumhuriyeti'nin onüçüncü Cumhurbaşkanı seçilmiştir.⁵ Cumhurbaşkanı, Anayasanın 103. ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununun 21. maddesi gereğince 09.07.2018'de TBMM'de andiçerek göreve başlamıştır (6271, RG: 6.2.2012). Bu tarihten sonra 10.07.2018'de Cumhurbaşkanı tarafından yayınlanan ve CHS'nin ilk mevzuat metni olan 1 nolu CB Kararnamesi ile CHS fiilen uygulanmaya başlanmıştır.

CHS döneminde yayınlanan CB Kararnamesi ve Kararları ile Türk kamu yönetiminde köklü bir kurumsal değişim ve dönüşümü beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede yeni bir kurumsal hafıza oluşturma girişimlerinden yerel yönetim kurumları ve yerel yönetim temel mevzuatı da önemli ölçüde etkilenmiştir.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ (CHS) SONRASINDA YEREL YÖNETİMLER MEVZUATININ DEĞİŞİMİ

2017 yılındaki Anayasa referandumu ile temellendirilen, 24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri ile uygulanmaya başlanan ve fiilen 1 nolu CB Kararnamesinin yayınlandığı tarih olan 10.07.2018'den itibaren uygulanmaya başlanan CHS Türk kamu yönetimini derinden etkilemiş kurumsal-yapısal değişim

3- Diğer Cumhurbaşkanı adayları ve aldıkları oy oranları şöyledir: Ekmeleddin Mehmet İHSANOĞLU: %38.44; Selahaddin DEMİRTAŞ: %9.76. <http://www.ysk.gov.tr> erişim tarihi:24.08.2019

4- 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG Tarih: 11.02.2017 Sayı: 29976

5- Diğer adayların aldıkları oy oranları şöyledir: Muharrem İNCE: %30.64; Selahaddin DEMİRTAŞ: %8.40; Meral AKŞENER: %7.29; Temel KARAMOLLAOĞLU: %0.89; Doğu PERİNÇEK: %0.20 <http://www.ysk.gov.tr> erişim tarihi:24.08.2019

ve dönüşümlere yol açmıştır.⁶ CHS yapısı gereği yürütme ağırlıklı kurumsal ve yapısal değişiklikleri içerirken yerel yönetimler merkezi idare ilişkileri de sistemin değişim perspektifleri ve etki alanı içinde yer almıştır.

Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimler (ki anayasada mahalli idareler ifadesi kullanılmaktadır); “il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir...” şeklinde tanımlanmaktadır. Aynı maddenin devamında; “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.”; “mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, ...” hükümleri yer almaktadır. Ayrıca ilgili maddeye göre; mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenecektir.

Yerel yönetim türlerine Anayasanın koyduğu söz konusu perspektiften hareketle ülkemizde yerel yönetim türleri olarak; il özel idareleri, belediye (ler), büyükşehir belediyeleri, köy yönetimleri ve yerel yönetim birlikleri bulunmaktadır.

Tablo 1: Temel Yerel Yönetim Mevzuatı

Kanun Adı	Kanun No	TBMM Kabul Tarih	RG Tarih	RG Sayı
Büyükşehir Belediyesi Kanunu	5216	10.07.2004	23.07.2004	25531
	6360	12.11.2012	06.12.2012	28489
Belediye Kanunu	5393	03.07.2005	13.07.2005	25874
İl Özel İdaresi Kanunu	5302	22.02.2005	04.03.2005	25745
Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	5355	25.05.2005	11.06.2005	25842
Köy Kanunu	442	18.03.1924	07.04.1924	68

Çalışmanın bu bölümünde ülkemizdeki yerel yönetimlerin CHS sonrasında temel mevzuatlarındaki değişiklikler ele alınacak ve değişikliklerin kurumsal yapıya yansımaları Anayasanın “mahalli idareler” tanımındaki sıralama esas alınarak incelenecektir.

2.1. İl Özel İdaresi Kanunundaki Değişiklikler

5302 sayılı Kanunda İl özel idaresi: “İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” (md.3/a) olarak tanımlanmaktadır (5302-

6- CHS uygulanmaya başlandığı tarih olarak Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın TBMM’de andiçerek göreve başladığı tarih olan 9.7.2018 kabul edilmektedir. Metin içinde görüleceği üzere yerel yönetim mevzuatında yapılan bazı değişikliklerin yürürlük tarihi olarak aynı tarih verilmiştir.

RG:4.3.2005).

CHS geçiş ile birlikte İl özel idare işleyişine yönelik olarak 2 ayrı madde de değişiklik gerçekleştirilmiştir; Encümen toplantıları (md.27) ve Borçlanma (md.51).

Tablo 2: Encümen Toplantıları – Borçlanma

5302	CHS Sonrası Düzenleme	Eski düzenleme
Encümen toplantıları (md.27)	Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. (*)	“tüzük, yönetmelik”
Borçlanma (md.51/f)	İl özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. (*)	“DPT Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca”

(*)7.7.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 162. maddesiyle değiştirildi. Düzenleme 26.6.2018 tarihli seçim sonrasında Cumhurbaşkanının andiçerek göreve başladığı 9.7.2018'de yürürlüğe girdi.

İl özel idaresi temel mevzuatı yukarıda görüldüğü gibi teknik anlamda CHS'ne uyarlanmış Anayasa referandumu sonucu kaldırılan tüzük (md.115) ve yönetmelik (md.124) ifadeleri çıkarılmış, kaldırılan Bakanlar Kurulu (md.109) yerine Cumhurbaşkanı ifadesi işlenmiştir.⁷

Sonuç olarak 5302 sayılı İl özel idare mevzuatı sadece teknik düzenlemelere tabi tutulmuştur. Kaldı ki CHS Cumhurbaşkanına Kanun yapma veya mevcut kanun üzerinde değişiklik yapma yetkisi vermemekte olduğu için 5302'de yapılacak olan temel değişiklikler için (Cumhurbaşkanının meclise iade ve iptal davası açma hakkı anayasa ile saklı kalmak şartı ile) TBMM yetkilidir.⁸ Ancak bu noktada 2019-2023 dönemini kapsayan 11. Kalkınma Planında; “Yerel yönetimlerin hizmetlerinin idari, mali ve teknik asgari standartları tespit edilecek; bu standartların uygulamasına yönelik mevzuat düzenlemesi yapılacaktır.” (md.798/1) ifadesinin yerel yönetimlere ilişkin politika ve hedefler içinde yer alması önümüzdeki dönemde diğer yerel yönetim modellerinin işleyişinde beklendiği gibi il özel idarelerinin de reforma tabi tutulacağı ve konunun TBMM'nin gündeminde olacağı

7- Bknz., 16.2.2017 Tarih ve 6771 sayılı Kanun md.16.

8- Anayasa md.104, 16.4.2017 Tarih ve 6771 sayılı Kanun md.8; “Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir”; “Kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar.”

anlamına gelmektedir (11.KP, RG: 23.7.2019).

2.2. Temel Belediye Kanunundaki Değişiklikler

Türkiye’de belediye bir yerel yönetim türü olarak anayasada yer almakla birlikte yine anayasa kaynaklı “kanunla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” ilkesinden hareketle birden fazla belediye modeli uygulanmaktadır. Belediye yönetimleri açısından büyük yerleşim yerleri için 1984 yılından itibaren büyükşehir belediyeleri adında “özel” bir belediye/yönetim modeline geçilmiş ve böylece Anayasada “belediye” denildiğinde tek bir model öngörülmediği büyükşehir belediye modelinin işler kılınması ile açıklık kazanmıştır. Anayasada kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmesi öngörülen yerel yönetim türü olarak belediye ülkenin tüm ilgili yerleşimlerinde il/ilçe/belde ve büyükşehir belediyeleri adı ile karşımıza çıkmaktadır.

Belediye Kanunlarında CHS gereği olarak sağlanan değişiklikler 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunları çerçevesinde ele alınacaktır.

Osmanlı Devletinde modern anlamda belediye teşkilatı Tanzimat’tan sonra “İstanbul Şehremaneti” adı ile 1854 yılında İstanbul’da kurulmuştur. Halil Nadaroğlu bu dönemdeki belediyelerin; “yürütme ve karar organlarının seçimle değil atama yoluyla işbaşına gelmeleri nedeniyle” bu kuruluşların gerçek anlamda belediye olarak kabul edilemeyeceğini savunmaktadır (Nadaroğlu,1989:293). İlerleyen dönemde 1858’de Altıncı Daire-yi Belediye ve 1864’de İdare-i Belediye gibi kurumsal yapılar ile 1877 Dersaadet Belediye Kanunu ve 1912 tarihli Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat gibi mevzuat düzenlemelerine rağmen belediye yönetimleri başarılı olamamış ancak önemli bir kurumsal deneyim elde edilmiştir. Bu deneyimin aktarıldığı temel belediye düzenlemesi Türkiye Cumhuriyeti döneminde 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile sağlanmış bu kanunun 75 yıllık uygulama döneminden sonra 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir (Öner, 2006: 33-36).

5393 sayılı Belediye Kanununa göre belediye; “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” (md.3/a) olarak tanımlanmaktadır. Belediye Kanunu ülkemizdeki belediye uygulaması açısından temel Kanun niteliği taşır. Temel mevzuat metni olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu, Kanunda yer alan; “belediyesi bulunan yerleşim yeri” (md.3/b) ‘nin belde olarak tanımlandığı için belde belediyelerinde; “İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur” (md.4) hükmünden dolayı da il ve ilçe belediyelerinde geçerlidir. Ayrıca, 5216 sayılı Büyükşehir Kanununda yer alan “Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır” (md.28) hükmüne istinaden 5393 sayılı Belediye Kanunu, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri içinde geçerli temel kanun hükmündedir (5393, RG:137.2005).

Yürürlüğe girdikten sonraki süreçte 5393 sayılı Kanunda (2009 yılı hariç) her yıl bazı maddelerinde değişikliğe gidilmiştir. 2018 Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimleri sonrasında ise Belediye Kanunu bu defa CHS ile uyumlu hale getirilmeye yönelik değişime uğramıştır. Aşağıda söz konusu değişiklikler incelenmekte ve değerlendirilmektedir.

2.2.1. Tüzel kişiliğinin kurulması ve kaldırılması

5393 sayılı Kanuna göre birden fazla yöntemle belediye kurulması mümkündür; Bir yerleşim alanının il veya ilçe statüsüne geçmesiyle belediye kurulması; Bir köy yerleşiminde belediye kurulması; Birden fazla köyün birleşmesiyle belediye kurulması; Köy yerleşimleri ile muhtelif köy kısımlarının birleşmesiyle belediye kurulması; Yeni oluşturulan yerleşim alanında belediye kurulması (Öner, 2006:56-61).

CHS geçiş sonrasında belediye kurulması ve belediye tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi noktasında Kanunda gerçekleştirilen değişiklikler ilgili kurumsal yapının isminin metne işlenmesi şeklinde “teknik nitelikli düzeltmeler” olarak görülmekle birlikte ayrıca oldukça önemli değişimler/sonuçlar ortaya çıkmıştır.

Tablo 3: Belediye Tüzel Kişiliğinin Kurulması ve Kaldırılması

5393	CHS Sonrası Düzenleme	Eski Düzenleme
Kuruluş (md.4)	Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının... İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanlığı kararı ile o yerde belediye kurulur. (*) (**) Yeni iskân nedeniyle oluşturulan nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanlığı kararı ile belediye kurulabilir. (*)	Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname; İ ç i ş l e r i B a k a n l ı ğ ı n ı n önerisi ile müşterek kararnameyle.
Tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi (md.11)	Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararı ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanlığı kararı ile köye dönüştürülür. (***)	Bürokratik ve yargısal süreç; meskûn saha ve nüfus kriteri; Danıştay'ın görüşü ve müşterek kararname ile belediye tüzel kişiliği sona erdirilir.

Birleşme-katılma (md.8)	... Belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşir. Büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü üzerine, büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. ... sonuç Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bildirilir. (****)	...Belediye meclisinin uygun görmesiyle katılım gerçekleşir. Büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe veya ilk kademe meclisinin görüşü üzerine, büyükşehir meclisinde karara bağlanır...
----------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(*) 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nin 200. md ile 4 üncü maddenin beşinci fıkrasında yer alan "Danıştayın görüşü alınarak müşterek kararname" ibaresi "Cumhurbaşkanı kararı" şeklinde, altıncı fıkrasında yer alan "İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle" ibaresi "Cumhurbaşkanı kararı ile" şeklinde değiştirilmiştir.

(**) 29/11/2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanunun 28 inci maddesiyle bu fıkrada yer alan "İçişleri" ibaresi "Çevre ve Şehircilik" şeklinde değiştirilmiştir.

(***) 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname md.200.

(****) 29/11/2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanun md.28

Belediye kurulması: Belediye Kanunu'nun 4. madde içeriğine Cumhurbaşkanı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ifadeleri eklenmiş/güncellenmiştir. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarında yapılacak oylama sonucuna göre veya en büyük mülki amirin re'sen kararı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı marifetiyle ve Cumhurbaşkanının Kararı ile o yerde belediye kurulabilecektir. Ayrıca yeni iskân nedeniyle oluşturulan nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde (CHS'nin gereği/sonucu olarak) doğrudan Cumhurbaşkanı Kararı ile belediye kurulabilecektir. Söz konusu düzenleme ile 5393'de belediye kurulması için Danıştay'ın görüşünün alınması uygulamasına CHS ile son verilmiş ve olağanüstü hal döneminde çıkarılan KHK ile Belediye Kanununda yapılan en önemli değişikliklerden biri ortaya çıkmıştır. Böylece 1580 sayılı Belediye Kanununda yer alan ve 5393 sayılı Kanun ile de korunan (bir başka ifade ile 88 yıllık) "Danıştay görüşü alınması" hükmü ortadan kaldırılmıştır.⁹

Belediye tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi: CHS öncesinde belediye tüzel kişiliğinin sona erdirilmesinde bürokratik ve yargısal iki ayrı süreç işletilmekteydi. Belediye Kanununa göre belediye tüzel kişiliği iki kritere göre sona erebilir; meskûn saha ve nüfus. Birinci

9- 1580-md.7; "... Tahkik heyetinin mazbatasına üzerine vilâyet idare heyetinin vereceği karar Şurayı Devlete tevdi olunur. Şurayı Devletçe bu iftirakin nafi olduğuna ve belde veya köy varidatının kendisini idareye, imara kâfi bulunduğu karar verdiği takdirde Reiscumhurun tasdikına arz olunur."

kritere göre, meskûn sahası bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına 5000 metreden daha yakın duruma gelen belediye sona erdirilecektir. İkinci kritere göre ise nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliği sona erdirilecektir (md.11). Söz konusu şartlardan herhangi birinin tek başına gerçekleşmesi ve ayrıca genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, keyfiyet valilik marifetiyle İçişleri Bakanlığına intikal ettirilecektir. İçişleri Bakanlığı yargısal süreci devreye sokarak söz konusu idari tasarruf hakkında Danıştay'ın görüşünü alarak (Danıştay kararının bağlayıcı olmadığını hatırlatmak gerekir) İçişleri Bakanlığı teklifi üzerine müşterek kararname ile belediye tüzel kişiliği sona erdirilecektir.

CHS sonrasında belediye tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi sürecinin işletilmesine yönelik temel kriterler olan "meskun saha ve nüfus" herhangi bir değişikliğe uğramamıştır. Ancak her iki kriterin işletilmesinde geçerli olan "Danıştayın görüşünün alınması" hükmü kaldırılmıştır. Anayasa referandumu ile Başbakanlık kurumu kaldırıldığı için müşterek kararname hükmü de ortadan kalkmıştır. Yeni düzenlemeye göre mevcut kriterlerin sağlanması sonrasında belediye tüzel kişiliği "Cumhurbaşkanı Kararı ile" kaldırılabilir. Söz konusu değişimle sürece ilişkin yargısal istişare aşaması kaldırılmış ve Cumhurbaşkanı bu konuda idari tasarrufta bulunma hakkına sahip kılınmıştır.

Sonuç olarak, Anayasada, "... kuruluş esasları kanunla belirlenen ..." tüzel kişiler olarak tanımlanan mahalli idarelerin, "... kuruluş ... yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" hükmüne rağmen; CHS uygulaması açısından belediye tüzel kişiliğinin kurulması ve kaldırılması (köye dönüştürülmesi; belediyeye mahalle olarak bağlanması) konusunda Danıştay'ın görüş bildirmesi uygulaması 15 Temmuz 2016 tarihli hain darbe girişiminin ardından bir zorunluluk olarak Anayasal destekli ilan edilen OHAL döneminde çıkarılan 703 sayılı KHK ile kaldırılmış bulunmaktadır.

2.2.2. Belediye kanununda Danıştay'ın yetkili olduğu eylem ve işlemler

CHS'nin belediye mevzuatı açısından getirdiği en dikkat çekici değişiklik yukarıda açıklandığı üzere belediye tüzel kişiliğinin kurulması ve kaldırılması aşamalarından Danıştay'ın çıkarılmış olmasıdır. Bu durum aklımıza acaba Danıştay belediye eylem ve işlemlerinden tümüyle devre dışı mı bırakıldı sorusunu ve Kanuna bu gözle bakma fırsatını vermiştir. Aşağıda 5393 sayılı Belediye Kanununda Danıştay'ın halen yetkili olduğu eylem ve işlemlere yer verilmiştir.

Belediyenin yetkileri ve imtiyazları (md.15): Belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında yer alan (e) İçme, kullanma, endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak ... kaynak sularını işletmek veya işletirmek; (f) Toplu taşıma yapmak; ... her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletirmek; (g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ... şeklinde belirlenen hizmetleri belediye tarafından Danıştay'ın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir.

Meclisin bilgi edinme ve denetim yolları (md.26): Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştaya gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.

Meclis üyeliğinin sona ermesi (md.29): Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.

Meclisin feshi (md.30,31): Belediye meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa; belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister, Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar.

Belediye meclisinin Danıştay tarafından feshedilmesi durumunda meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılmıncaya kadar meclis görevi, belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür (md.31).

Belediye başkanlığının sona ermesi (md.44): Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer. 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 yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi; Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması, hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

2.2.3. Belediye kanunundaki diğer değişiklikler

5393 sayılı Belediye Kanununun çeşitli maddelerinde “teknik düzenleme” veya CHS’ne yönelik uyarılama olarak adlandırılabilir yetkili/sorumlu makamlara ilişkin değişiklikler/güncellemeler yapılmıştır. Söz konusu değişiklikler/güncellemeler madde bazında aşağıda yer almakta ve incelenmektedir.

Birleşme ve katılma (md.8): Belediye kanununa göre belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka belediyeye katılabilmesi için türüne göre (belde-normal belediye-ilçe-büyükşehir) katılacak belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşir ve sonuç İçişleri Bakanlığına bildirilir şeklindeki düzenlemedeki ilişkili bakanlık CHS gereğince “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” olarak değiştirilmiştir.

Kararlarının uygulanması ve nüfus (md.12): Madde içeriğinde “Cumhurbaşkanlığı Kararı” ve “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” güncellemesi yapılmıştır.¹⁰

Belediyenin yetkileri ve imtiyazları (md.15): Madde içeriğinde “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” güncellemesi yapılmıştır.¹¹

Meclisin görev ve yetkileri (md.18): Belediye meclisleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliğine gidebileceklerdir. Bu konuda belediyelerin izin alacağı yetkili olan Bakanlık, İçişleri yerine “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” olarak düzenlenmiştir.¹²

Başkanlık divanı (md.19): Belediye meclislerinin çalışma esas ve usulleri konusunda önceden İçişleri Bakanlığına ait olan yönetmelik çıkarma yetkisi “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” na verilmiştir.¹³

Belediye başkanlığının boşalması hâlinde yapılacak işlemler (md.45): Kanun belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda başkan veya başkan vekili seçimini düzenlemektedir. Söz konusu tasarruf hakkında Kanuna 2016 yılında ek fıkra getirilmiştir.¹⁴ Buna göre; 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 hallerinde 46. maddedeki makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir.¹⁵

Kanunun 46. maddesine bakıldığında büyükşehir ve il belediye başkanı görevlendirilmelerinde İçişleri Bakanlığının yetkilendirilmiş olduğu görülmektedir ve bu yetki CHS sonrasında da İçişleri Bakanlığı uhdesinde bırakılmıştır. Anayasanın 127. maddesinde; “... görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir...” hükmü dikkate alındığında 2016 yılındaki KHK değişikliği ile belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılmasına yönelik tedbirin İçişleri Bakanlığı uhdesine verildiği görülmektedir.

Kamuoyunda kayyum ataması olarak adlandırılan uygulamanın en son örneklerinden

10- 2.7.2018 Tarih 703 sayılı KHK md.200; 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

11- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

12- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

13- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

14- Ek fıkra için Bknz., 15.08.2016 Tarih ve 674 sayılı KHK md.38; Aynen Kabul: 10.11.2016 tarih ve 6758 sayılı Kanun md.34.

15- 5393 sayılı Belediye Kanunu md.46; “Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılmaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır...”

biri (şu anda okumakta olduğunuz çalışmayı hazırladığımız sırada) 19.08.2019'da gerçekleştirilmiştir. Buna göre Diyarbakır, Mardin ve Van büyükşehir belediye başkanları İçişleri Bakanlığı tarafından görevden alınmış ve yerine aynı ilin valileri büyükşehir belediye başkanı olarak görevlendirilmiştir. İçişleri Bakanlığı tarafından konuya ilişkin yapılan açıklamada görevden alma uygulamasının yasal dayanaklarına atıf yapılmış ve şu ifadelerle yer verilmiştir; "...Bakanlığımızca terör örgütleri ile iltisak-irtibatı olan, terör örgütlerine destek verdikleri yönünde tespit ve deliller bulunan belediye başkanları Anayasanın 127. ve Belediye Kanununun 47. maddelerine istinaden görevden uzaklaştırılmış, yerlerine Belediye Kanununun 45. maddesi uyarınca belediye başkan vekilleri görevlendirilmiştir..."¹⁶

Norm kadro ve personel istihdamı (md.49): Belediyeler tarafından meclis kararı ile belirlenecek norm kadrolara esas teşkil edecek norm kadro ilke ve standartları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenecektir. Böylece CHS'nde belediyelere ilişkin norm kadro yetkisi İçişleri Bakanlığında "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı"na geçmiştir.¹⁷

Zabıta ve İtfaiye teşkilatı (md.51,52): Belediye zabıta ve itfaiye teşkilâtının çalışma usûl ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşınmaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma (meslekten çıkarılma sadece itfaiye için) giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta/itfaiye teşkilâtında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir.¹⁸

CHS sonrasında gerçekleştirilen değişiklik ile zabıta ve itfaiye teşkilatı mensupları ve birimlerine yönelik usul ve esasları belirleme konusunda İçişleri Bakanlığı tek başına yetkili olmaktan çıkarılmış olmakla birlikte (görüş bildirme ile sınırlı kalmak suretiyle) süreç içinde kalmaya devam etmektedir.

Zabıta teşkilatı konusunda dikkati çeken düzenleme Anayasa Mahkemesi kararı ile ortaya çıkmıştır. Buna göre; belediye zabıta teşkilâtı çalışanlarının "meslekten çıkarılma" konusundaki idari tasarrufun İçişleri Bakanlığı uhdesine bırakılmasına ilişkin hüküm Danıştay 12. dairesinin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesinin aldığı karar ile iptal edilmiş ve Anayasa Mahkemesi iptal kararının uygulanmasının kararın resmi gazetede yayımlandıktan 6 ay sonra başlanmasına hükmetmiştir.¹⁹ İtfaiye teşkilatı mensupları için meslekten çıkarılma tedbirinin uygulanmasına ilişkin yetki Anayasa Mahkemesinin iptal kararına konu olmadığı için kanunda varlığını devam ettirmektedir.

16- <https://www.icisleri.gov.tr/diyarbakir-mardin-van-buyuksehir-belediye-baskanlarinin-gorevden-uzaklastirilmasina-dair-basin-aciklamasi> erişim tarihi: 19.08.2019.

17- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

18- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

19- Anayasa Mahkemesi Kararı, RG. Tarih: 28.11.2018 Sayı:30609.

CHS sonrası itfaiye personeline ilişkin meslekten çıkarılma tedbirinin uygulanabilmesini içeren yönetmelik “İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak” Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacaktır. Ayrıca zabita ve itfaiye teşkilatı konusunda belediyelerin bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilme yetkileri korunmaktadır.

Faaliyet raporu (md.56): Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna-Kmykk uygun biçimde; belediyenin stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Söz konusu faaliyet raporu Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulur. CHS sonrasında yapılan değişiklikle faaliyet raporunun bir örneğinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilmesi hükme bağlanmış İçişleri Bakanlığı bu konuda yetkili olmaktan çıkarılmıştır. Ayrıca faaliyet raporunun kamuoyuna açıklanması uygulaması aynen korunmuştur.²⁰

Kanun gereği belediye meclisi, belediye başkanını faaliyet raporu aracılığıyla denetlemekte ve bu denetim sonucunda meclisin takdirine göre belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilerek başkan görevden düşürülebilmektedir. Başkanın görevden düşürülmesi sonucunu doğuracak olması nedeniyle bu denetim yöntemi belediye meclisini belediye başkanı karşısında güçlü konuma getirmektedir (Öner, 2006: 134-135). Anayasaya göre İçişleri Bakanlığı görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir (md.127). Faaliyet raporunun belediye başkanlarının görevleri ile ilgili soruşturma açılmasına yönelik bir karine teşkil edebilecek olması ve ayrıca faaliyet raporunun meclis tarafından kabul edilmemesi keyfiyetinin gerçekleşmesi durumunda belediye başkanının “yetkisizlik kararı” ile görevden düşürülmesi sonucunu doğurabilmesi dikkate alındığında; CHS ile faaliyet raporunun bir örneğinin sadece “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı”na değil eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığında da gönderilmesi gerekmektedir.

Faaliyet raporu konusunda İçişleri Bakanlığının da bürokratik muhatap olarak düzenlenmesi konusundaki görüşümüzü (aslında mevzuattan kaynaklanan zorunluluğu) destekler mahiyette İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Teftiş Kurulu Başkanlığının belediyelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları üzerinde sahip olduğu yetkiyi hatırlatmak gereklidir. CHS ilk temel düzenlemesi olarak bilinen 1 nolu CB Kararnamesi ile İçişleri Bakanlığında merkez teşkilatı hizmet birimleri içinde yer alan Teftiş kurulu başkanlığının yetki görev ve sorumlulukları Kararnamede belirlenmiştir. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı 1 nolu CB Kararnamesinin ilgili maddesi uyarınca yerel yönetimlerle ilgili şu görevleri icra edecektir;

- Bakanlığın merkez birimlerinin, ... mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş

20- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak (md.260/a)

- Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak (md.260/c)
- Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak (md.260/ç)

İçişleri Bakanlığı Teftiş kurulu başkanlığı, Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile de yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisine haizdir.²¹ Yönetmeliğe göre; Teftiş kurulu başkanlığı Bakanlık merkez teşkilatı bünyesinde (yerel yönetimlerle doğrudan ilişkili olmaları bakımından) İller idaresi genel müdürlüğü ve Mahalli idareler genel müdürlüğü üzerinde teftiş yetkisine haizdir (md.5-A/1-3). Söz konusu mevzuat çerçevesinde faaliyet raporu konusunda İçişleri Bakanlığının da merkezi idare teşkilatı nezdinde muhatap olarak sürece dahil edilmesi ivedilikle sağlanmalıdır görüşümüzü tekrarlamış olalım.

Hizmetlerde aksama ve Diğer kuruluşlarla ilişkiler (md.57,75): Belediye ölçeğinde yerel hizmet sunumunun devamlılığını sağlamaya yönelik olarak kanun hizmetlerde yaşanacak olası aksaklıkların giderilmesine ilişkin yargı kararı olmak kaydı ile idari tedbirler getirmiştir. Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Hizmetlerdeki aksama giderilemezse, İçişleri Bakanı söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.

Belediye hizmetlerindeki aksaklıkların giderilmesi konusunda maddeye 674 sayılı KHK ile ek fıkralar konulmuştur. Buna göre, belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı (YİKOB), il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapar veya yaptırır. Ayrıca 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 taşınurlarına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur.²²

21- İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği, RG Tarih:15.06.1989, Sayı:20196.

22- 5393 sayılı Kanun md.57'ye Ek için Bknz., 15.08.2016 Tarih ve 674 Sayılı KHK md.39; Aynen Kabul: 10.11.2016 Tarih ve 6758 Sayılı Kanun md.35.

Hizmetlerde aksaklık konusunda mevcut maddeye yapılan ekler ile iki ayrı uygulama/kriter ortaya çıkmıştır. Birincisi; belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatılması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından tespit edilmesidir. Sürecin devamında hizmetlerdeki aksaklıkların giderilmesi noktasında İçişleri Bakanı, belediye başkanı ve o ilin Valisinin devreye girmesi düzenlenmiştir. Yerel demokrasi gibi temel ve evrensel yönetim değerinin yanında ve anayasamızın hukuk devleti ilkesine uygun bir sürecin işletimi ile hizmetlerdeki aksaklıkların giderilmesi öngörülmektedir. Dahası muhatap belediyenin asliye hukuk mahkemesine itiraz hakkı tanınmış olmasıdır.

İkincisi, 15 Temmuz 2016 hain darbe girişimine ve terör olaylarına ilişkin toplumda öne çıkan duyarlılığın idari anlamda bir yansıması ve/veya tepkisi olarak belediye hizmetlerindeki aksaklıklarda terör veya şiddet olayları vurgusu eklenmiştir. Bu çerçevede belediye kanununa KHK ile getirilen düzenlemeye göre; belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, İl özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapar veya yaptırır. Ayrıca 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 taşınırılarına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulacaktır.

Hizmet aksaklıklarının giderilmesi noktasında Valilere tanınan yetkiler farklılık göstermektedir. Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin tespiti durumunda Vali söz konusu aksaklığı öncelikle belediye imkanları ve personeli ile gidermeye çalışacak sonuç alamazsa diğer kamu kurumlarının imkanlarına başvurabilecektir. Öte yandan hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti gerçekleştirmek için Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı-Yikob, İl özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarına başvuracaktır. Terör bahsinin söz konusu olduğu hizmet aksaklıklarının giderilmesinde mevcut belediye imkanlarının kullanımına atıf yapılmamakla birlikte İl özel idaresinin ve ilk kez yer verildiği üzere Yikob imkanlarının devreye alınması düzenlenmektedir.

Belediye Kanununda belediyelere belediye meclisi kararı ile görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirme, bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilme yetkisi vermektedir. Ayrıca, belediyeler mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslı görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynı ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebileceklerdir (md.75-a,b).

Diğer kuruluşlarla ilişkiler başlığına getirilen ek düzenleme ile belediyeler arasındaki olası işbirliğinin gerekçeleri çeşitlendirilmiş Türkiye'nin gündemine uygun olarak; afet, kitlesel göç ve teröre maruz kalan yerleşim nitelikleri işbirliği gerekçesi olarak belirlenmiştir. Bu kritere uyan belediyeler ile belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde, vali veya belediye başkanı, aksayan belediye hizmetinin başka bir belediye tarafından yerine getirilmesini talep edebileceklerdir. Yardım istenilen belediye, meclis kararına gerek olmaksızın İçişleri Bakanının izniyle bu talebi yerine getirebilecektir.²³ Dikkati çeken nokta, normal şartlarda diğer belediyelerle kurulacak ilişkilerde ilgili belediye meclisinin kararı şartı aranırken bahse-konu niteliklerin söz konusu olduğu belediye yerleşimlerine yönelik işbirliğinin gerçekleşmesi için yardım talep edilen belediye meclisinin kararının aranması keyfiyeti yani yerel karar mekanizmasının işletilmesi bertaraf edilerek doğrudan İçişleri Bakanlığının izninin yeterli görülmesidir.

Görüldüğü üzere belediye kurumsal yapılarının yerel hizmet niteliklerinin işletilmesi konusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı devreye sokulurken, afet, kitlesel göç, şiddet olayları ve terör başlıkları ile belediye kurumsal yapısı ve/veya hizmetleri ilişkilendirildiğinde İçişleri Bakanlığı vesayet makamı olarak ya doğrudan ya da valiler aracılığı ile devreye girmektedir.

Belediye bütçesi ve Borçlanma (md.62,65,68): Belediye bütçesi üzerinde İçişleri Bakanlığına ait yetkiler Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir.²⁴ Bu çerçevede belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide ederek ve 5018 sayılı Kmykk uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına (!) bildirmekle yükümlüdür (md.62).

Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi noktasında İçişleri Bakanlığına ait yetki ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir.²⁵ Buna göre Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının (!) görüşü alınmak suretiyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir (md.65).²⁶

Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla Belediye Kanununun 68. madde hükümlerine göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir. Uygulamada belediyeler meclis kararı ve İçişleri Bakanlığı onayı ile iç borç alabiliyorlardı.

23- Diğer kuruluşlarla ilişkiler madde 75; Ek fıkra: 31.10.2016 Tarih ve 678 Sayılı KHK md. 11; Aynen kabul: 01.02.2018 Tarih ve 7071 Sayılı Kanun md.11.

24- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

25- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

26- 10.07.2018 Tarih ve 1 nolu CB Kararnamesinin 217.md ve devamında Maliye Bakanlığı ismi Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak kurumsallaştırılmış olmasına karşın belediye kanununda bahse-konu düzenlemelerin yer aldığı 62 ve 65. maddelerde söz konusu isim değişikliği/güncellemesi yapılmamıştır.

CHS sonrasında meclislerin borçlanma kararları Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı²⁷ ile yürürlüğe girecektir (md.68). Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaya gidilecektir. CHS öncesinde borçlanma konusunda proje tespiti DPT Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlendiğini de hatırlatmak gerekir.

Belediye, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığına, Maliye Bakanlığına (!) Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığına (!) ve Hazine Müsteşarlığına gönderecektir (md.68). Belediyelerin 3'er aylık mali tablolarının gönderileceği merkezi idare kurumlarına ilişkin İçişleri Bakanlığı yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı getirilmiştir.²⁸ İsmi Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak değişen Maliye Bakanlığı ve 2001 yılında kapatılan DPT ilişkin teknik düzeltme değişiklik/güncelleme ise yapılmamıştır.

Arsa-konut üretimi ve Kentsel dönüşüm (md.69,73): Deprem ve doğal afet merkezli bir ülke olarak yerel yönetim sistemimizin en önemli konularından birisinin kentsel rant alanlarının yerel ihtiyaçlara uygun ve güvenli şekilde paylaşılmasının yanında kentsel altyapı ve yaşam alanı/bina kalitesinin artırılması olduğu dönemsel ve üzücü tecrübelerle ortaya çıkmıştır. Belediyeler düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, yetkisine sahiptir (md.69).

775 sayılı Gecekondu Kanunu esaslarına göre; "belediye ve mücavir alan sınırları içinde kendisine, eşine veya onsekiz yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan dar gelirli kişiler ile afete maruz kalanlara..." arsa ve konut tahsisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanacak çerçeve yönetmeliğe uygun olarak belediye meclisleri tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenecektir. CHS öncesinde bu konuda çerçeve yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından müştereken kullanılırken yeni dönemde yetki Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir.²⁹

Kentsel rantın yerele yayılması, güvenli ve kaliteli yaşam alanlarının tesisi konusunda uygulama araçlarından biri kentsel dönüşüm uygulamalarıdır. Bu konuda 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 tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi ve Cumhurbaşkanınca³⁰ bu yönde karar alınması şarttır (md.73). CHS

27- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

28- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

29- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

30- 02.07.2018 Tarih 703 sayılı KHK md.200; 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

öncesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kuruluna ait olan kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Ayrıca, kentsel dönüşüm ve gelişim alanları içinde yer alan eğitim ve sağlık alanları hariç kamuya ait gayrimenkuller belediyelere devredilebilmektedir. Kanunun bu hükmüne getirilen ek düzenleme³¹ ile devredilen bu gayrimenkuller için Cumhurbaşkanınca kentsel dönüşüm ve gelişim alanı kararının alındığı tarihten itibaren ecrimisil tahakkuk ettirilmeyeceği ve tahsil edilenlerin iade edileceği hükme bağlanmıştır (md.73).

İşletme tesisi (md.71): Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir. CHS öncesinde izin yetkisi İçişleri Bakanlığına ait olan yetki Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir.³²

Yurt dışı ilişkileri (md.74): Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir, bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahalli idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilirler. Söz konusu ilişki ve işbirliği öncesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izninin alınması zorunludur.³³ CHS ile bu konuda izin yetkisi İçişleri Bakanlığından alınmıştır.

Kent konseyi ve Belediye hizmetlerine gönüllü katılım (md.76,77): Kent konseyinin çalışma usul ve esasları ile belediye hizmetlerine katılacak gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenecektir. Her iki kurumsal yapı için İçişleri Bakanlığına ait olan yönetmelik çıkarma yetkisi CHS ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir.³⁴

e-Belediye bilgi sistemi (ek md.3): Belediye Kanununa 2018 yılında 7099 sayılı Kanunla getirilen ek ile belediyelerin mevzuatla kendilerine verilen görev ve hizmetlerin yürütülmesi ve vatandaşlar tarafından yapılan başvuruların sonuçlandırılması amacıyla her türlü idari iş ve işlemin yürütüldüğü e-Belediye bilgi sistemini kullanmaları esası getirilmiştir.³⁵ e-Belediye bilgi sistemini kurmaya, işletmeye, veri saklama, veri iletimi ve veri paylaşımı ile ilgili politikaları tespit etmeye, çalışma usul ve esaslarını belirlemeye ve bu sistem ile ilgili merkezî bir hizmet standardizasyonu oluşturmaya CHS sonrasında İçişleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları müştereken yetkili kılınmışlardır.³⁶

e-Belediye bilgi sistemi 11. Kalkınma Planı içinde de yer almıştır. Bu çerçevede plan içinde kamu hizmetlerinde e-Devlet uygulamaları başlığında “e-Belediye bilgi sistemi

31- 5393-md.73, Ek cümle: 04.07.2019 Tarih ve 7181 sayılı Kanun md. 20.

32- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

33- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

34- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

35- 15.02.2018 Tarih ve 7099 sayılı Kanun md.16.

36- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

projesinin tamamlanması” uygulanacak politika ve tedbirler arasında yer almıştır (11.KP RG: 23.7.2019).

Personel için kreş ve gündüz bakımevi (Geçici md.11): 7166 sayılı Kanun ile belediye personelinin çocukları için açmış oldukları kreş ve gündüz bakımevi harcamalarına ilişkin düzenleme belediye kanununa geçici madde ile getirilmiştir. Buna göre (md.14); konusu suç teşkil etmemek kaydıyla, bu maddenin yürürlük tarihine kadar personelinin çocukları için kreş ve gündüz bakımevi hizmetini bütçesinden hizmet alımı yoluyla karşılamış olan belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşlarının yetkili ve görevli personeli hakkında idari veya mali yargılama ve takibat yapılamayacak, başlamış olanlar işlemden kaldırılacaktır (7166, RG Tarih: 22.2.2019).

2.3. Büyükşehir Kanunundaki Değişiklikler

İkinci Dünya savaşı sonrasında ülkemizde ve uluslararası ölçekte yaşanan sosyo-ekonomik değişimler beraberinde hızlı bir kentleşmeyi ortaya çıkarmış ve 1960’lı yıllarda büyükşehir olgusu ülkemizin gündemine girmiştir. 1980’li yıllarla birlikte tüm dünyadaki büyük yerleşim alanları için farklı bir yönetim modeli arayışına başlanması rastlantı değildir. Gerçekten de, çoğu yerde merkezîyetçi yaklaşımların yerel hizmetlerin sunulmasında çok-boyutlu tıkanıklıklara yol açtığı görülmektedir. Bu darboğazın aşılması amacıyla, belde halkının yönetime daha geniş ve etkin olarak katılımının sağlanması, hizmet sunumunda etkinliğin ve verimliliğin artırılmasına yönelik yoğun çabalar başlatılmıştır (Öner, 2006: 249). Özellikle 1982 Anayasasında yer alan: “... Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir...” hükmü söz konusu etkilerin bir yansıması olarak görülebilir.

1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun” ile ülkemizde büyükşehir modeli kurumsallaştırılmış ve iki kademeli belediye modeline geçilmiştir. 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu ile mevcut yönetim yapısında önemli değişimler yapılmıştır. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir statüsüne sahip belediye sayısı 30’a çıkarılmış büyükşehir kuruluş şartları ile yetki sınırları yeniden belirlenmiş ve büyükşehir ve İlçe olmak üzere iki kademeli yönetim modeline geçilerek büyükşehir sınırları içindeki belde belediyeleri ile köyler kapatılmış ve mahalle olarak ilçe belediyelerine bağlanmış ve 29 özel idare, 1591 belde, 16.082 köy kapatılmış, büyükşehirlerde 27 ilçe kurulmuş ve büyükşehir ilçe sayısı 170’e çıkmıştır (Öner-Tandırcioğlu, 2012: 15).

CHS sonrasında 5216 sayılı Kanunda bazı teknik değişiklik/güncellemeler gerçekleşmiştir. Yukarıda da söz ettiğimiz üzere 5393 sayılı Kanun ülkemizdeki tüm belediye yönetimleri için olduğu gibi büyükşehir belediyeleri içinde temel kanun hükmündedir ve bu nedenle 5393 sayılı Kanununda yapılan değişiklikler aslında büyükşehir belediyelerini de doğrudan ilgilendirmekte ve etkilemektedir. Aşağıda 5216 sayılı Kanunda CHS sonrasında gerçekleşen değişiklik/güncellemeler ele alınacak ve değerlendirilecektir.

Alt yapı hizmetleri/Aykome (md.8): İlk kez 3030 sayılı Kanun ile belediye yönetime dahil olan altyapı koordinasyon merkezinin (Aykome) amacı büyükşehir ölçeğindeki temel alt yapı hizmetlerinin çeşitli kurum ve kuruluşlar aracılığı ve eşgüdümü altında gerçekleştirilmesini sağlamaktır (Öner, 2006:312). Büyükşehir Kanunları ile büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı “alt yapı koordinasyon merkezi” (Aykome) kurulmasını hükme bağlamıştır (5216-md.8/1; 3030-md.7). Aykome uygulaması büyükşehir yönetim yapılanmasının yeniden düzenlendiği 5216 sayılı Kanunda da yer almıştır.

Aykome'nin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin belirlenmesi için yönetmelik çıkarma yetkisi CHS ile İçişleri Bakanlığında Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir.³⁷ Öte yandan 10.07.2018 Tarih ve 1 nolu CB Kararnamesinin 217.md ve devamında Maliye Bakanlığı adı Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak düzenlenmiş olmasına rağmen mevcut kanun metninde isim tashihi yapılmamış olması, ayrıca 2011 yılında Kalkınma Bakanlığında dönüştürülen DPT Müsteşarlığının isminin güncellenmemesi de dikkat çekici bir durumdur.³⁸

Ulaşım hizmetleri/Ukome (md.9): Büyükşehirlerdeki öncelikli sorunlardan biri de ulaşım hizmetlerindeki aksaklıklardır. İlk kez 3030 sayılı Kanunla ulaşım hizmetlerine ilişkin merkez ve koordinatör görevi verilen yapı oluşturulmuş ve büyükşehir kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanının başkanlığında kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılacağı ulaşım koordinasyon merkezi (Ukome) kurulmuştur. 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılacağı ulaşım koordinasyon merkezi kurulması hükme bağlanmıştır (Öner, 2006:318).

Kanun gereğince Ukome'nin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri merkezi idare tarafından çıkarılacak yönetmelik ile belirlenecektir. İçişleri Bakanlığında ait olan Ukome Yönetmeliği çıkarma yetkisi CHS ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılması şeklinde düzenlenmiştir.³⁹

Personel istihdamı (md.22): 5216 sayılı Büyükşehir Kanununa göre, büyükşehir personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır ve müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur. Büyükşehir personeli içinde öne çıkan yönetici genel sekreterdir ve büyükşehir modelinde başkan yardımcısına

37- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

38- 5393-md. 68'de DPT ifadesi yer almaya devam etmektedir; 5393-md.62, 65, 68' de “Maliye Bakanlığı” ismi kullanılmaktadır.

39- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

yer verilmediği için genel sekreterlik kurumsal işleyişte önem taşımaktadır. Yerel yönetim modelleri içinde İl özel idaresinde (5302-md.35/2) gördüğümüz genel sekreter uygulamasına pek çok kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve özel sektör kuruluşlarının teşkilatında yer verilmektedir (Öner, 2006:377-378). İlk kez 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir yönetim modeli içinde genel sekreterlik yapılanmasına yer verilmiş (md.16) ve 5216 sayılı Kanununda da genel sekreterlik yapılanması korunmuştur.

Büyükşehir belediyesi genel sekreteri, büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine merkezi idare tarafından atanmaktadır. Genel sekreter atanmasında İçişleri Bakanına ait olan yetki CHS sonrasında Çevre ve Şehircilik Bakanına verilmiştir.⁴⁰

Büyükşehir belediye bütçesi (md.25): Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken bütçe metnindeki kanun ve diğer mevzuata aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye yetkilidir. CHS uygulamasına yönelik teknik bir güncelleme olarak madde metninde var olan “tüzük ve yönetmelik” ifadeleri çıkarılmış ve diğer mevzuat ifadesi eklenmiştir.⁴¹

Büyükşehir engelli hizmet birimi (ek madde 1): Büyükşehir Kanununa 2005 yılında getirilen ek düzenleme ile büyükşehir belediyelerinde engellilerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek üzere, faaliyetlerini engellilere hizmet amacıyla kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşlarıyla işbirliği hâlinde sürdürmek üzere engelli hizmet birimleri oluşturulmuştur. CHS sonrasındaki düzenlemeye göre engelli hizmet birimlerinin kuruluş, görev, yetki, sorumluluk ve işleyişine ilişkin usûl ve esasları özürhâller idaresi başkanlığının görüşü alınarak Yönetmelik hazırlama yetkisi İçişleri Bakanlığından alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiştir.⁴²⁻⁴³

Söz konusu maddeye göre engelli vatandaşlarımıza yönelik olarak büyükşehir belediyeleri tarafından gerçekleştirilecek hizmetlere ilişkin temel esasları belirleme yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiş ve Bakanlığın özürhâller idaresi başkanlığında görüş alması düzenlenmiştir. İlginçtir günümüz itibarıyla Türk kamu yönetimi teşkilatında özürhâller idaresi başkanlığı adlı birim mevcut değildir (!). 1 nolu CB Kararnamesi ile kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (md.65) teşkilatında, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü (md.67/ç) ihdas edilmiştir. Büyükşehir Kanununda Bakanlık

40- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

41- 7.7.2018 Tarih ve 700 sayılı KHK md.154.

42- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

43- Ayrıca Bknz., 5216-Ek madde 2- Büyükşehir belediyesi nezdinde yapılacak personel devir işlemlerinde İçişleri Bakanlığına ait kadro sayılarını belirleme yetkisi, CHS sonrasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir. 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

güncellemesi yapılırken Bakanlığın işbirliği yapacağı kurum hakkında güncelleme yapılmamıştır.⁴⁴

2.4. Köy Kanunundaki Değişiklikler

Ülkemizdeki bir diğer yerel yönetim birimi olan ve yerel yönetimlere ilişkin Anayasal tanımda yer alan köy yönetimleri 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile düzenlenmiştir. Cumhuriyetin tüm kurum ve kuruluşlarının yapısal ve düşünsel açıdan yeniden biçimlendirildiği dönemde bizzat Atatürk tarafından “Türkiye'nin gerçek sahibi ve efendisi ve gerçek müstahsil” olarak tanımlanan köy halkına ilişkin yönetim biçimi 1924 tarih ve 442 sayılı Kanun ile yönetim mevzuatımıza dahil edilmiştir (Öner, 2006:21).

Anayasamızda köy yönetimi mahalli idare kavramı içinde yer almış (md.127) ve; köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiler olarak tanımlanmıştır. 442 sayılı Köy Kanununda iki ayrı şekilde köy tanımına yer verilmiştir. Buna göre köy; yerleşim alanları nüfus kriterine göre nüfusu 2000'den aşağı olan yerleşim alanı/yurtlar (md.1) ve bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve kanunla kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlık/şahsı manevi (md.7) olarak tanımlanmıştır. Kanuna göre; cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy kurumsal yapısını teşkil ederler (md.2).

Köy Kanununda CHS'nin hukuken uygulanması ile güvenlik korucuları ile ilgili iki teknik güncelleme yapılmıştır. Ancak asıl önemli değişiklik CHS öncesinde çıkarılan KHK ile köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasını sürecinde Danıştay görüşü alınması hükmünün kaldırılmış olmasıdır.

Köy tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi: 5393 sayılı Kanununa göre meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına 5000 metreden daha yakın duruma gelen köylerin tüzel kişiliği genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile sona erdirilecektir (md.11).

CHS sonrasında köy tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi sürecinin işletilmesine yönelik meskun saha kriteri herhangi bir değişikliğe uğramamıştır. Ancak köy tüzel kişiliğinin sona erdirilmesindeki Danıştay'ın görüşünün alınması hükmü 703 sayılı KHK ile kaldırılmıştır.⁴⁵ CHS gereğince yeni düzenlemeye göre mevcut kriterin sağlanması

44- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasına ilişkin 8.6.2011 Tarih 633 sayılı KHK ile Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuş, 3.5.2013 Tarih ve 28636 sayılı RG'de yayımlanan 6462 sayılı Kanunla Genel Müdürlüğün adı Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir. Müdürlüğün ismi 1 nolu CB Kararnamesi ile aynen korunmuştur. <https://ailevecalisma.gov.tr/eyhgm/kurumsal/kurum-hakkinda/> erişim tarihi:20.08.2019.

45- 7.7.2018 Tarih ve 700 sayılı KHK md.200.

sonrasında köy tüzel kişiliği Cumhurbaşkanlığı kararı ile kaldırılacaktır. Söz konusu değişimle sürece ilişkin yargısal süreç kaldırılmış ve Cumhurbaşkanlığı bu konuda tek taraflı idari tasarruflarda bulunma hakkına sahip kılınmıştır.

Güvenlik korucuları (md.74): Kanuna göre Cumhurbaşkanlığına tespit edilecek illerde; olağanüstü hal 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 hallerinde, valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yeteri kadar güvenlik korucusu görevlendirilmesi kararlaştırılabilir.

Güvenlik korucusu uygulaması yapılacak illerin belirlenmesine ilişkin Bakanlar Kuruluna ait olan yetki CHS ile birlikte Cumhurbaşkanlığına uhdesine geçmiştir.⁴⁶ CHS ile birlikte getirilen bir başka düzenleme ile güvenlik korucuları ile korucu başlarının; görevlendirme şekilleri, göreve alınmalarında aranacak şartlar, görevleri vb. konularda uygulanacak ilke ve esaslar Cumhurbaşkanlığına çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir.⁴⁷ Söz konusu yönetmeliğin çıkarılmasına ilişkin önceki düzenlemede var olan Milli Savunma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine İçişleri Bakanlığınca hazırlanıp Bakanlar Kuruluna sunulması hükmü kaldırılmıştır.

2.5. Mahalli İdare Birlikleri Kanunundaki Değişiklikler

Anayasaya göre mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanlığına izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir (md.127).

Yerel yönetim birimleri içinde yıllarca ihmal edilen ancak Anayasal bir kuruluş olarak düzenlenen Mahallî İdare Birliklerinin-MİB kuruluş ve faaliyet alanlarına ilişkin mevzuat değişiklikleri 5355 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiş ve 11 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Öner, 2006: 32).

CHS ile 5355 sayılı MİB Kanununda aşağıda incelenmekte olan ve sistemdeki kurumsal değişiklikleri yansıtan değişikliklere gidilmiştir.

MİB'nin kuruluşu (md.4): Sistem değişikliğinin kurumsal yetkilendirmeler üzerindeki sonucu bakımından MİB Kanunundaki MİB'nin tüzel kişilik kazanması için Bakanlar Kuruluna ait olan izin yetkisi Cumhurbaşkanlığına verilmiştir.⁴⁸

Buna göre birlik, birlik tüzüğüne kesinleşmesinden sonra Cumhurbaşkanlığına izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır. Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Cumhurbaşkanlığına izni aranmaz. Ayrılımda ilgili mahallî idare meclisinin

46- 7.7.2018 Tarih ve 700 sayılı KHK md.1.

47- 7.7.2018 Tarih ve 700 sayılı KHK md.1.

48- 7.7.2018 Tarih ve 700 sayılı KHK md.166.

kararı yeterlidir. Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Cumhurbaşkanı, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkırdaki belirtilen birliklerden ayrılma da Cumhurbaşkanı'nın iznine bağlıdır (md.4). CHS ile önceki Kanunda Bakanlar Kuruluna ait olan yetkiler Cumhurbaşkanı'nın uhdesine geçmiştir.

MİB'lerinin tüzüğü (md.5): Birlik tüzüklerinin belirlenmesi yetkisi tek başına İçişleri Bakanına ait iken CHS sonrasında bu yetkinin kullanımı yerel yönetim türlerine göre farklı bakanlıklara verilmiştir; il özel idareleri ve köyler tarafından birlikler için oluşturulan tüzükler İçişleri Bakanının, belediyeler tarafından kurulan birliklerin tüzükleri ise Çevre ve Şehircilik Bakanının onayı ile kesinleşecektir.⁴⁹

MİB tüzüklerinin onaylanması sürecinde yerel yönetimler farklı bakanlıklar ile ilişkili kılınmışlardır. İl, büyükşehir, ilçe, büyükşehir ilçe belediyeleri ile belde belediyeleri kendi aralarında oluşturacakları birliklerin tüzükleri Çevre ve Şehircilik Bakanının onayı ile yürürlüğe girerken, il özel idareleri ve köy yönetimlerinin kuracakları birliklerin tüzükleri ise İçişleri Bakanının onayı ile yürürlüğe girecektir.

Köylere hizmet götürme birliklerinin kuruluşu (md.18): İlçelerde, 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, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği-KHGB kurulabilir. Cumhurbaşkanı bu konuda genel izin vermeye yetkilidir. CHS ile KHGB'nin kuruluşunda Bakanlar Kuruluna ait yetki Cumhurbaşkanı'na geçmiştir.

MİB ve YİKOB ilişkisi (md.20): 5355 sayılı Kanuna göre mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Bu durum ülke düzeyinde olmaksızın bu amaçlarla başka mahallî idare birliği kurulmasına engel oluşturmaz. İl özel idareleri ve belediyeler ülke düzeyinde kurulan birliklerden kendilerine ait olanın doğal üyesidirler. CHS ile söz konusu maddeye getirilen ek düzenleme ile Yikob'lar (ki bilindiği üzere sadece büyükşehir belediyelerinin bulunduğu 30 ilde kuruludur) il özel idarelerinden oluşan MİB (Vilayetler Birliği) ile ilişkilendirilmiş; "İl özel idarelerinden oluşan ülke düzeyindeki birliğe yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları da aynı hak, yetki ve yükümlülüklerle üye olurlar" hükmü getirilmiştir.⁵⁰

Turizm altyapı hizmet birliklerinin kuruluşu (geçici md.3): Kanuna göre turizm altyapı hizmet birliklerinin kurulma işlemleri bölge veya merkezde yetkili valiler tarafından bu

49- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

50- 18.10.2018 Tarih ve 7148 Sayılı Kanun md.31.

Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde tamamlanır. Bölge veya merkezin birden fazla il sınırını kapsaması halinde, bu konuda Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca görevlendirilecek valilik, kuruluş işlemlerini yürütür.⁵¹ Turizm hizmet birliklerinin kuruluşuna ilişkin süreci izlemek üzere görevlendirilecek valiliği belirleme yetkisi CHS ile birlikte İçişleri Bakanlığından alınıp Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir.⁵²

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye dönemsel sosyo-ekonomik ve siyasal sorun alanlarına ve ortaya çıkan yeni toplumsal ve küresel değişim taleplerine cevap verebilmek amacıyla yönetim sistemi ve anlayışını sürekli dinamik tutmak zorunda kalmıştır. Kontrolsüz yaşanan ve halen devam etmekte olan kentleşme sürecinin temel belirleyicisi olduğu sosyo-ekonomik ve türevlerinden oluşan birçok sorun alanı ülke gündemini belirlemeye devam etmektedir. Üstelik yirminci yüzyılın temel belirleyicileri olan büyük savaşlar, yeni kamu yönetimi anlayışı ekseninde şekillenen küreselleşme etkilerinin günümüzde daha makro ve karmaşık biçimde devam etmesi hem mevcut sorunların etki alanlarının genişlemesine hem de yeni sorun alanlarının kaçınılmaz biçimde ortaya çıkışına yol açmaktadır.

Ülkemizde kamu yönetimi alanında değişim ve reform tarihsel süreçte en çok konuşulan ve gerçekleştirilmeye çalışılan olgular olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu politikalarının belirlenme, uygulanma ve denetimi süreçlerinde kamu yönetiminin kurumsal yapılarına ilişkin rollerin dağıtımında da reform ve değişim olgularının belirleyici olduğu görülmektedir. Siyaset yapıcılarının, sivil toplum unsurlarının, akademisyenlerin ve dönemsel açıdan mevcut kurumsal yapıların iç ve dış ölçekli kamu politikalarının belirlenmesi başta olmak üzere ortaya çıkan sorun alanlarının aşılmasına yönelik belirledikleri öncelikler birbirinden farklılar taşımaktadır. Kurumsal model ve işleyişe yönelik farklı önerileri bulunmakla birlikte hemen tüm kesimlerin buluştuğu nokta sistem üzerinde yoğunlaşmıştır.

Türk yönetim tarihinde dönemsel olarak gündeme getirilen parlamenter sistem temelli eleştiriler 2007 Anayasa referandumu ile yakılan ilk işaret fişegi ile tartışılmaya başlanmıştır. 2007'de mevcut sistemde yürütmenin sorumsuz kanadını temsil eden Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçimle belirlenmesinin kabul edilmesinin ardından 2014 yılında ilk kez Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiştir. Devam eden süreçte 15 Temmuz 2016 hain darbe girişimi sonrasında seçilmiş Cumhurbaşkanı ile yasama ve yürütme başta olmak üzere kamu yönetiminin işleyişinin bir insicam içinde yürütülmesini sağlamaya yönelik olarak yapılan 16 Nisan 2017 referandumunda Anayasada önemli değişikliklere gidilmiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS)

51- 29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun md.28.

52- Ayrıca, MİB'nde tespit edilen Kamu zararlarının tahsiline ilişkin usûl ve esaslar, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenecektir. İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine BK'na ait olan yönetmelik çıkarma yetkisi CHS ile Cumhurbaşkanına devredilmiştir.

denilen yönetim modeline geçilmiştir.

CHS ile mevcut kurumsal hafıza ve deneyimlerin yenilenmesine ihtiyacına karşılık verecek şekilde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Türk kamu yönetimi yeniden şekillenmeye başlamıştır. Kurumsal değişimden anayasal kaynaklı yerel yönetimlerin etkilenmemesi kaçınılmazdı. Bu noktada Anayasada yer alan il özel idaresi, belediye, büyükşehir, köy ve mahalli idareler mevzuatı çıkarılan kararnameler (kısmen de OHAL döneminde çıkarılan KHK'nin kanunlaşması ile) ile önemli değişikliklere uğramıştır.

Yerel yönetim mevzuatındaki değişimin bir kısmı CHS ile yerel yönetim mevzuatının uyumlaştırılmasına yönelik olarak yetkili makamların güncellenmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Değişikliklerin bir kısmı ise yerel yönetimlerin işleyişine yönelik idari ve yargısal karar alma süreçlerini kapsayacak şekilde sağlanmıştır. Bu çerçevede yerel yönetimler açısından yeni bir kurumsal durum ve hafıza oluşturulmasına yönelik olarak iki temel Bakanlık yerel yönetimler ile doğrudan ilişkilendirilmiş, yerel yönetimlerin çalıştığı İçişleri Bakanlığı yanında CHS ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı da devreye girmiştir.

Önceki uygulamada Bakanlar Kurulu, Müşterek Kararname ve İçişleri Bakanlığına ait olan yerel yönetimlerle ilgili bazı yetkiler pek çok yetki CHS'nin uygulama ruhuna uygun şekilde Cumhurbaşkanına geçmiştir. Örneğin; İl özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında özel idareler Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için borçlanma yapabilirler; Yeni iskân nedeniyle oluşturulan nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulabilir ve Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürülür; köylerin tüzel kişiliği genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılacaktır.

Yerel yönetimlerle ilişkili bakanlıklar olarak belirlenen İçişleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları arasında bir anlamda yerel yönetimler paylaştırılmıştır. Örneğin İl özel idareleri ve köy yönetimleri İçişleri ile belediye yönetimleri ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile ilişkili kılınmışlardır; Belediye meclisleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı iş birliğine gidebileceklerdir; zabıta ve itfaiye teşkilâtına ilişkin yönetmelikler İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından düzenlenecektir; Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin yönetmelik Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca çıkarılacaktır; Büyükşehirde kurulu bulunan Aykome'nin çalışma esas ve usullerine ilişkin yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığından Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir; il özel idareleri ve köyler tarafından mahalli idare birlikleri için oluşturulan tüzükler İçişleri Bakanının, belediyeler tarafından kurulan birliklerin tüzükleri ise Çevre ve Şehircilik Bakanının onayı ile kesinleşecektir. Öte yandan, yerel yönetimlerle ilişkili kurumsal yapılar arasında yerel ölçekte Yikob eklenmiştir. Buna göre belediye hizmetlerinde yaşanacak aksaklıkların giderilmesinde Valilik talimatıyla Yikob'da devreye girebilecektir.

CHS ile yerel yönetim mevzuatında gerçekleşen değişimlerin yeni kurumsal hafıza ve deneyim oluşturabilmesi için zamana ihtiyaç olduğu açık olmakla birlikte gerçekleşen değişimin yerel ölçekteki muhataplarına uygulamalı örneklerle desteklenecek araçlarla açıklanması büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- Alkan, H. (2018). Kurumsalcı Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Ankara: Liberte Yayınları.
- Erim, O. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, 3. Baskı, İstanbul: İşaret Yayınları.
- Gül, C. (2018). Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XIII, S. 2.
- İnaç, H., Cantürk C., ve Bozaslan B. (2015). Türk Tipi Başkanlık Sistemi, İstanbul: Küresel Araştırma ve Düşünce Merkezi
- Kaya, B. (2017). Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine, Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 30.
- Mercimek, Ş. (2018). Bürokratik Vesayet Anlayışına Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Etkisi, USOBED Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, 2(2): 131-149, 31 Aralık.
- Nadaroğlu, H. (1989). Mahalli İdareler, İstanbul: Beta Yayınları.
- Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Social Sciences Research Journal, Volume 7, Issue 3, September.
- Ortaylı, İ. (1995). Devraldığımız Miras, Yeni Türkiye Dergisi, Mayıs-Haziran Yılı, S.4. Ankara.
- Onbirinci Kalkınma Planı (2019-2023) Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, RG Tarih: 23.07.2019 Sayı: 30840.
- Öner, Ş. (2006). Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi, Ankara: Nobel Yayınları.
- Öner, Ş., Tandırcıoğlu, H. (2012). Büyükşehir Tasarısı Perspektifinde Yerel Yönetimlerde Mali Paylaşım, V. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 25. Kasım 2012.

İNTERNET KAYNAKLARI

- <https://ailevecalisma.gov.tr/eyhgm/kurumsal/kurum-hakkinda/> erişim tarihi:20.08.2019
- <https://www.icisleri.gov.tr/diyarbakir-mardin-van-buyuksehir-belediye-baskanlarinin-gorevden-uzaklastirilmasina-dair-basin-aciklamasi> erişim tarihi: 19.08.2019
- <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/73444/> erişim tarihi:24.08.2019
- <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2007Referandum/Sonuc/sonucgrafik.pdf>, erişim tarihi:24.08.2019
- <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2007Referandum/Sonuc/sonucgrafik.pdf>, erişim tarihi:24.08.2019
- <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2017Referandum/2017HO-Ornek136.pdf> erişim tarihi:24.08.2019
- <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/24Haziran2018/KesinSecimSonuclari/2018CB-416D.pdf> erişim tarihi:24.08.2019
- http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2014CB/2014CB-Kesin-416_d_Genel.pdf, erişim tarihi:24.08.2019
- <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/24Haziran2018/KesinSecimSonuclari/2018CB-416D.pdf> erişim

tarihi:24.08.2019

MEVZUAT METİNLERİ

6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG Tarih: 11.02.2017 Sayı: 29976.

6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu, RG Tarih: 06.02.2012 Sayı: 28185.

10.11.2016 Tarih ve 6758 Sayılı Kanun

01.02.2018 Tarih ve 7071 Sayılı Kanun

18.10.2018 Tarih ve 7148 Sayılı Kanun

29.11.2018 Tarih ve 7153 sayılı Kanun

22.02.2019 Tarih ve 7166 Sayılı Kanun

04.07.2019 Tarih ve 7181 sayılı Kanun

15.08.2016 Tarih ve 674 Sayılı KHK

31.10.2016 Tarih ve 678 Sayılı KHK

02.07.2018 Tarih 703 sayılı KHK

07.07.2018 Tarih ve 700 sayılı KHK

10.07.2018 Tarih ve 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG Tarih: 10.07.2018

442 sayılı Köy Kanunu, RG Tarih: 07.04.1924 Sayı:68

1580 sayılı Belediye Kanunu, RG Tarih: 14.04.1930 Sayı: 1471

5216 sayılı Büyükşehir Kanunu, RG Tarih: 23.07.2004 Sayı:25531

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RG Tarih: 04.03.2005 Sayı:25745

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, RG Tarih:11.06.2005 Sayı:25842

5393 sayılı Belediye Kanunu, RG Tarih: 13.07.2005 Sayı:25874

6360 sayılı Büyükşehir Kanunu, RG Tarih: 06.12.2012 Sayı:28489

Anayasa Mahkemesi Kararı, RG. Tarih: 28.11.2018 Sayı:30609.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği, RG Tarih:15.06.1989