

TÜRK YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDE ÖLÇEK REFORMLARI VE 5747 SAYILI KANUNLA İLGİLİ YARGI KARARLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Dr. Hasan CANPOLAT

ÖZET

Dünyada son iki yüzyılda artan nüfusu ve buna bağlı olarak gelişen hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunları çözmek üzere 20. Yüzyılın ikinci yarısından, özellikle 1960'lı yıllardan itibaren kentlerin ölçeklerine ve yönetim yapılarına ilişkin olarak birçok müdahaleler olmuştur. Ölçeğe yönelik müdahalelerde en fazla kullanılan yöntemler olan birleştirme veya zorunlu birlik kurulması yoluyla yerel kamu hizmetlerinde optimal ölçekler elde edilmeye çalışılmıştır.

Buna karşılık ülkemizde 1950'li yıllardan itibaren, bir yandan kentsel nüfusun birkaç büyük ilde toplanmasına, öte yandan çok sayıdaki küçük yerleşim yerlerindeki nüfusun azalmasına bağlı olarak ortaya çıkan ölçekten kaynaklanan kentsel problemlere çözüm arayışlarına oldukça geç başlanmıştır. Bu arayışlar aşırı göç sebebiyle sorunların çok büyüdüğü kentsel yoğunluk alanlarına yoğunlaşmış ve 1980'li yıllardan itibaren bu arayışların bir sonucu olarak kentsel yoğunluk alanlarında büyükşehirler kurulmuştur.

Büyükşehir modeline karşı ciddi eleştiriler olsa dahi, kentsel yoğunluk alanlarında olumlu bir gelişme olan bu müdahaleye karşılık, 1980'li yıllardan itibaren nüfusu azalan kırsal alanlarda olumsuz gelişmeler yaşanmaya başlamış ve hiçbir bilimsel temele dayanmayan siyasi yaklaşımlarla küçük yerleşim yerlerinin belediye haline getirilmesi süreci hızlandırılmış ve bu çelişkili uygulamaların sonucunda küçük yerleşim yerlerinin sorunları daha çok ağırlaşmıştır.

Bu olumsuz ve Türkiye'nin kırsal yerleşim yerlerinin gerçeklerine aykırı olan süreç 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile durdurulmuş ve yeni belediye kurulması zorlaştırılmıştır. 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile büyükşehirler bünyesindeki alt kademe belediyeleri ve bazı belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasına yönelik düzenlemeler yapılarak önceden yapılan bazı hatalı uygulamaların ortadan kaldırılmasına çalışılmıştır.

5747 sayılı Kanunun büyükşehirlerle ilgili kısmının hayata geçirilmesine karşılık, az nüfuslu belediyelerin belediye sisteminden çıkarılarak, köy sistemi içine alınmasına ve böylece yerel kamusal hizmetlerin il özel idaresi sistemi içinde yürütülmesi yaklaşımına dayalı olan uygulama bir dizi yargı kararı karşısında hayata geçirilememiştir. Bu kararlar bir yandan ülkemizde yargısal denetimin nasıl işlediğinin anlaşılması öte yandan yargısal denetimle görevli kurumların bu konulara nasıl yaklaştıklarının bilinmesi açısından son derece ilginç ve incelemeye değer kararlardır.

Bu makalede, öncelikle hızlı kentleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan sorunlara geliştirilen çözümlerden biri olan ölçek reformları konusunda dünyada ve Türkiye’de yaşanan gelişmeler ele alınmış; daha sonra 5747 sayılı Kanunla ilgili yargı süreci ve alınan kararlar detaylı olarak incelenmiştir. Son olarak ülkemizde yerel kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi adına geliştirilebilecek bir ölçek reformu programına katkı olmak üzere bazı öneriler ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Optimal Ölçek, Hızlı Kentleşme, Ölçek Reformu, Küçük Belediyeler, 5747 Sayılı Kanun, Mahkeme Kararları,

ABSTRACT

Scale Reforms In Turkish Local Administration System And Examination Of Judicial Decision Of The Law Numbered 5747

Since the second half of the 20th century, many interventions have occurred into the governmental structures and the urban scales for the purpose of solving the issues arising from the increasing world population in the last two hundred years and the rapid urbanization depending on this. In this process, the most invoked method is to obtain optimum scales in local public services through reunification or establishing obligatory union.

On the other hand, to overcome the problems that occurring because of the crowding of urban population in a few large provinces and the population decrease in many smaller settlements, it has been begun to be intervened yet in the 1980s and as a result of these interventions, metropolitan municipalities were founded in urban density areas.

However, beginning with 1980s, without having any scientific base, but only with a political approach, the process of transformation of small settlements into municipalities has been stepped up and in consequence of these inconsistent practices, problems of small and rural settlements began to become graver

Along with this, with the new Municipality Law (no 5393) which was enacted in 2005 and with new criteria's, forming a municipality became difficult and prevented this unfavorable process. On the other hand, with the law which was enacted in 2008 (no 5747) "Law on Forming Districts within the Metropolitan Municipalities and Amending Some Laws" some arrangements have been made to abolish the legal entity of subordinate and some town municipalities placed under the metropolitan municipalities

In contrast to the implementation of the provision of the law number 5747 which regarding the part of the metropolitan municipalities put into practice, the implementation of the provision about few populated municipalities to be taken out of the municipality system and inclusion of them into the village system and the execution of the local public services by the Special Provincial Administration system, couldn't been materialized due to some court decisions. These decisions are extremely interesting and valuable for studying in order to understand the practice of the judicial supervision and to know the approaches of responsible bodies about these subjects.

In this essay, firstly, the developments in the world and in Turkey about "scale reforms" subject, which is one of the solutions that is developed to solve the problems

occurring because of rapid urbanization, was discussed, then legal process and the decisions made about the law numbered 5747 was examined in detail. Lastly, some suggestions were made in order to contribute to a scale reform program that would be developed in the sake of executing local public services better in our country.

Key Words: Local Administrations, Optimum Scales, Rapid Urbanization, Scale Reforms, The Law Numbered 5747, Small Municipalities, Court Decisions

GİRİŞ

Son İki Yüzyılın Gündemi: Kentleşme ve Kentlerin Yeniden Ya-pılandırılması

Dünyada 18. Yüzyılda başlayan ve 19. Yüzyıldan itibaren hızlanan iki gelişme kentler üzerinde çok önemli etkiler yaratmıştır. Bunlardan ilki sanayi tipi kitlesel üretimin yapıldığı şehirlerde ortaya çıkan iş gücü ihtiyacını karşılamak üzere, kırsaldan kentlere doğru akan nüfus göçüne bağlı olarak artan kentsel nüfus diğeri ise artan refaha ve kitlesel üretime bağlı olarak tarihte eşi görülmemiş nüfus artışıdır.

Bu süreçte dünya nüfusu 1800'de 900 milyon kişiden ibaret iken, 1900'de 1 milyara, 1960'ta 3.3 milyara, 21. yüzyılın başında ise 7 milyara yaklaşmıştır. Nüfusun artışına paralel olarak bu dönemde kentleşme de çok büyük bir hızla artmış ve nüfusu 100 bini aşan kentlerde, dünya nüfusunun %1,7'si yaşıyor iken, bu oran 1900'da % 5.5'e, 1970'lere gelindiğinde %22'ye ulaşmış, 2000'li yıllarda ise 3.5 milyar kişi kentlerde yaşar hale gelmiştir (Keleş: 29).

Kentsel alanlara göçün bir başka boyutu ise, kentsel nüfusun büyük metropol alanlarda toplanmasıdır. Buna göre nüfusu 1 milyonun üzerinde olan büyük şehirlerin genel nüfus içindeki payı, dünya genelinde %16, düşük gelirli ülkelerde %9, orta gelirli ülkelerde %25, yüksek gelirli ülkelerde %29 olup, Bağdat, Irak'ın %21'ni, Tunus Tunus'un %20'sini, Santiago Şili'nin %36'sını, Karakas Venezuela'nın %21'ini barındırmaktadır (Dinler,1994:138).

Türkiye'de ise 2009 yılında açıklanan Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi'ne (ADNKS) göre toplam nüfusun % 17,8'i (12.915.158 kişi) İstanbul'da ika-met etmektedir. Bunu sırasıyla; % 6,4 ile (4.650.802 kişi) Ankara, % 5,3 ile (3.868.308 kişi) İzmir, % 3,5 ile (2.550.645 kişi) Bursa, % 2,8 ile (2.062.226 kişi) Adana takip etmektedir. Buna göre Türkiye nüfusunun %36'sı dört büyük şehirde yaşamaktadır (www.die.gov.tr).

Kentsel yoğunluk alanlarında ortaya çıkan bu olağanüstü nüfus yığılma-sının yarattığı devasa sorunlar, 19. Yüzyılda kentlerin ölçeğine ve yönetimine

dair araştırma ve tartışmaları gündeme getirmiş ve 20. Yüzyılın başından itibaren de kentlere yönelik ciddi düzenlemeler yapılmaya başlanılmıştır.

Bu çalışmada Avrupa ülkelerinde ve Türkiye’de kent ölçeğine yönelik müdahaleler ele alındıktan sonra, bu alanda Türkiye’de son dönemde en önemli gelişme olan 5747 sayılı Kanunla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu (YSK) kararları incelenecek ve yerel yönetimlerin ölçeği ile yerel yönetimler arası hizmet paylaşımına ilişkin öneriler yapılacaktır.

1. 20. YÜZYILDA KENTLERİN ÖLÇEĞİNE YÖNELİK DÜZENLEMELER

20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren, II. Dünya Savaşı’nın kentler üzerinde yarattığı yıkımın da etkisiyle, kentlerin ölçeğine ve yerel yönetimlere yönelik olarak merkezi devletin ciddi müdahaleler yaptığı görülmektedir. Bu konu, etkenlik kavramıyla yakından ilgilidir ve özellikle 20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren yerel yönetimde etkenliğin artırılmasına üç yoldan çalışılmıştır (Keleş,1994:18).

1- En uygun (optimal) hizmet alanının büyüklüğünün ve sınırlarının gözden geçirilmesi,

2- Yerel yönetim birimlerinin sayılarının azaltılması ve bu yoldan para ve kaynak savurganlığının önlenmesi,

3-Yerel birimlerden her birine, yerine getirebilecekleri en iyi işlerin bırakılmasıdır.

Bu çerçevede, II. Dünya Savaşı sonrasında, müdahaleci devletin yöneldiği alanlardan biri de yerel yönetimler olmuş ve bu süreçte yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması uygulamaları dört alanda yoğunlaşmıştır (Council Of Europe,5:1995).

1.Yapısal Düzenlemeler: Bu grupta yer alan düzenlemeler, ölçek ekonomileri ve etkililik kriterlerini gözeten ve birleştirme yöntemlerini kullanarak belediyelerin sayılarının azaltılmasına yönelik düzenlemelerdir.

2.Teknik Düzenlemeler: Belediyelerin temel yapısını koruyarak, kaynakların ortak kullanımını sağlayabilmek üzere belediyeler arası işbirliğinin düzenlenmesi ve görevlerin kademeli dağılımına yönelik düzenlemelerdir.

3.Parasal Transferler: Belediyelere yeni yüklendikleri görevleri daha iyi yapabilmelerini sağlamak üzere merkezi idareden kaynak transferi ile ilgili düzenlemelerdir.

4. Merkeziyetçilik Yoluyla Düzenlemeler: Bazı yerel yönetim faaliyetlerinin bölgesel veya merkezi otoritelere devredilmesine yönelik düzenlemelerdir.

Etkenlik arayışları doğrultusunda en çok ön plana çıkan yöntem birleştirme yoluyla belediye ölçeklerinin büyütülmesi ve sayılarının azaltılmasıdır. Buna göre Avrupa ülkelerinin birçoğunda 1960'lı ve 1970'li yıllarda belediyelerin sayıları önemli ölçüde düşürülmüş, ayrıca aralarında ölçeklerine göre görev ve fonksiyon kademelendirmesi yapılmıştır. Bu kapsamda, düşük nüfuslu belediyelerin ağırlıklı olduğu ülkeler dahil Avrupa ülkelerinin çoğu 1950'li yıllardan bu yana belediye sayılarını önemli ölçüde azaltmışlardır.

Belediye sayılarında en yoğun azaltmayı yapan ülkeler şu şekilde gruplandırılabilir;

-% 80'nin üzerinde bir azaltma yapan Bulgaristan, Danimarka ve İsveç,

-% 60'nin üzerinde bir azaltma görülen Belçika, Almanya ve İngiltere,

-% 40'ın üzerinde azaltma yapan Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Hollanda ve Norveç'tir.

Ölçek reformları açısından, Almanya deneyimi oldukça önemlidir. Buna göre, yerel yönetimlerin idari bölümlenmesi, Almanya idari yapılanmasının 20. yüzyıl içinde yaşadığı en büyük ve en yaygın reformdur. Federal Almanya'da 1960 yılında 475 ilçe, 24.371 ilçeye bağlı belde, 141 şehir-ilçe bulunmakta iken, 1960'lı yıllardan itibaren uygulanan reformla ilçe sayısı 236'ya, belde sayısı 8500'e, şehir-ilçelerin sayısı ise 87'ye düşürülmüştür (Koçdemir, 61:1998).

Alan düzenlemeleri açısından İngiltere'nin durumu da incelemeye değerdir. Çünkü, 1974'e kadar 58 bölge meclisi, 82 bölge ili, 259 belediye ili, 522 kentsel ilçe, 469 kırsal ilçe var iken; 1974 reformlarından sonra ülke 47 il ve 333 ilçeye ayrıldı; ayrıca 6 metropolitan bölge ve 36 metropol alt kademe belediyesi kuruldu. Daha sonra, 1986 yılında 6 metropol bölge idaresi kaldırılmış ve 1996 yılında kurulan komisyon tarafından 47 olan il sayısı 46'ya düşürülmüştür (MİGM:1999).

Yunanistan'ın durumu ise birçok açıdan Türkiye'ye benzemektedir. Yunanistan'da belediyelerin %79'nun nüfusu 1.000'den, %96'nın nüfusu ise 5.000'den azdır. Belediyeler kırsal ve kentsel olarak ikiye ayrılmaktadır. Kırsal belediye, nüfusu 9.999 kadar olan yerleşim yerlerine, kent belediyesi ise nüfusu 10.000'den fazla olan yerleşim yerlerine karşılık gelmektedir. Kırsal belediye sayısı 5.561, kent belediyesi sayısı ise 361'dir. Kırsal belediyelerin ortalama

alan büyüklüğü 21 km², kent belediyelerinin ortalama alanı ise 35 km²'dir (Ünusan:1996).

Bazı ülkelerde, yerel yönetimlerin asgari uygun büyüklüğünü belirlemek üzere araştırmalar yapılmıştır. Elde edilen sonuçlar daha sonra, yerel yönetimlerde reform kapsamında kullanılmıştır (Council Of Europe:1995).

Danimarka'da, 1970'de yapılan yerel yönetimlerde reform kapsamında, özellikle belediyelerin ilkokul eğitimi alanındaki sorumlulukları yönünden asgari nüfus büyüklüğü 5.000-6.000 kişi arasında belirlenmiştir.

Almanya'da, Bavyera'da üniter belediyeler için asgari nüfus rakamı olarak 2.000 (artı-eksi % 10) ve daha üst yönetimin yetki alanında olan belediyeler için de 1.000 kişi olarak belirlenmiştir. Saarland'da ise kırsal alandaki belediyelerde en az 8.000 kişinin, kentsel yerleşimlerdekinde ise en az 15.000 kişinin yaşadığı görülmektedir. Yeni federe devletlerde, Amter denen orta düzey yönetimler, 5.000 kişilik asgari nüfus sayısı üzerine oturtulmuştur.

İtalya'da, nüfusu 5.000'in altında olan yerlerde sağlanan hizmetlerin oranı genelde çok kısıtlıdır. Yerel kamu hizmetlerinin toplamı ise ancak 20.000 veya üzerinde kişinin yaşadığı yerel yönetimlerde görülmektedir. Kültür, spor, refah ve ekonomiyi destekleyen hizmetler ise nüfusa göre hızlı bir büyüme oranı göstermekte ve 3.000'in altında kişinin yaşadığı belediyelerde düşük bir oranda görülmektedir.

Hollanda'da genelde nüfusu 6.000-7.000'in altındaki belediyelerin idari yetenek yönünden başarısız olma eğilimi, bu belediyelerin bağımsız varlığının tartışılmasını gerektirmiştir. Dolayısıyla, yeni oluşturulan belediyelerin 8.000'den az nüfuslu olmaması ölçütünün kabul edilmesi eğilimi vardır.

Norveç'te yürütülen ve genel idari hizmetler, ilkokullar, sağlık kurumları ve teknik hizmetler konularını kapsayan araştırmalardan çıkan genel sonuçlara göre, nüfusu 5.000'in üzerinde olan yönetimlerin ölçek ekonomisi açısından daha fazla yarar sağlama fırsatı bulunmaktadır.

İsveç'te, 1960'ların başında bir Meclis Soruşturma Komisyonu'nun yaptığı araştırma sonucu, yerel düzeyde zorunlu okul sistemini yürütebilmek için gerekli öğrenci sayısı açısından belediyelerin 6.500 ile 8.500 arasında asgari bir nüfusa sahip olması gerektiği ortaya çıkmıştır. Diğer yandan sosyal hizmetler açısından asgari 5.000-6.000 kişiyi kapsayan belediyeler olması gerektiği de vurgulanmıştır. Bu sayılara dayalı olarak Meclis Komisyonu, belediyelerin kurulmasında asgari 8.000 kişilik bir nüfusu önermiştir.

Yukarıda bahsedildiği üzere 20. Yüzyılın ikinci yarısında başta Avrupa kıtası olmak üzere birçok ülkede yerel yönetimlerde optimal ölçek elde etmeye yönelik olarak birleştirme amaçlı reformlar uygulamaya konulurken, Türkiye bu konuda düzenleme yapmakta hem geç kalmış hem de küçük yerleşim yerlerinde tam tersi bir uygulama içerisine girmiş ve 1980'li yıllardan itibaren küçük yerleşim yerleri hızla belediye yapılmaya başlanmıştır. Belediye olabilme koşullarına sahip olmayan bu yerleşim yerlerinin belediye yapılması yerel kamu hizmetleri açısından sonuçları halen hissedilen olumsuz etkilere yol açmıştır. Aşağıda yerel yönetimlerin nüfus yapısındaki değişimler ve yerel yönetimlerin ölçeğine yönelik olarak yaşanan gelişmeler incelenecektir.

2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE TÜRKİYE'NİN NÜFUS YAPISINDAKİ DEĞİŞİMİ VE KENTLEŞMESİ

Türkiye'nin nüfus yapısı 20. Yüzyıldan sonra büyük değişiklikler geçirmiştir. Bu değişikliklerin en önemlilerinden biri Cumhuriyetin kurulmasından sonra nüfusun beş katından fazla artmasıdır. Nüfustaki bu artışın yanı sıra diğer önemli bir faktör halen devam eden nüfus hareketliliğidir. İç göç hareketi ile ülkenin kırsal ve kentsel nüfus oranlarında büyük değişiklikler meydana gelmiştir.

Nüfusun hızlı artışına ve kırsal alanlardan göçüne paralel olarak, yerleşim yerlerinin sayılarında ve nüfus yoğunluklarında önemli değişimler yaşanmış ve bu süreçte özellikle belediye sayılarında büyük artış olmuştur.

Buna göre, 10.000'den fazla nüfuslu yerleşim yerleri 'kent' olarak nitelendirilirse, Türkiye'nin kentli nüfusu 1927 yılında % 16.4 iken, bu oran 1950 yılına kadar ancak %18.5'e çıkmıştır. Kentleşme hızının 1950'li yıllarda ivme kazanmaya başlamasıyla birlikte 1970 yılında %33.3'e, 1990 yılında 55.4'e, 2007 yılında ise %73'e ulaşmıştır (Keleş:57).

Bu dönemde kentleşme hızına paralel olarak belediyeleşme hızı da artmıştır. 1927 yılında 460 olan belediye sayısı 1960 yılında 995'e, 1980 yılında ise 1725'e ulaşmıştır. Bu süreç 1990'lı yıllarda devam etmiş ve 1997 yılında 2835'e, 2002 yılı itibarıyla ise 3216'ya yükselmiştir.

Ancak küçük belediyelerin sayıları artarken barındırdıkları toplam nüfus sürekli azalmaktadır. Nüfusu 20.000'e kadar olan küçük belediyeler bir arada değerlendirildiğinde, bu grupta bulunan belediyelerin toplam belediye sayısı içindeki payı %84.9 olduğu halde, toplam belediye nüfus içindeki payının sadece %23.3 olduğu görülmektedir.

Buna karşılık nüfusu 250.000'in üzerinde olan büyük belediyelerin toplam belediye sayısı içindeki oranı %1.9 iken, bu gruptaki belediyelerin sınırları içindeki nüfus %36.4'tür. Buna göre, nüfusu 250.000'nin üzerinde olan 51 belediyenin sınırları içinde, nüfusu 20.000'i aşmayan toplam 2445 belediyenin barındırdığı nüfustan fazla insan yaşamaktadır. Bu durum Türkiye'de belediyeleşme sürecinin ve belediyeli nüfusun genel karakteristik özelliklerini çok iyi yansıtmaktadır.

Bütün bu veriler bir arada değerlendirildiğinde, Türkiye kentleşmesinin genel karakteristiğinin dünyadaki genel eğilime paralel biçimde geliştiği görülmektedir. Ülkemizde kentleşme sürecinde bir yandan artan ve göç eden nüfus büyük kentlerde yoğunlaşırken, öte yandan, küçük yerleşimlerin barındırdığı nüfus önemli ölçüde düşmüştür. Bu tablo içinde kırsal ve kentsel idari birimlerin nüfus yapısı üç grup halinde incelenebilir.

Birinci grup: Büyükşehir belediyeleri

- Ülke nüfusunun %36'sını teşkil etmektedir,
- Nüfus yoğunlukları ülke ortalamasının çok üzerindedir,
- Oranları değişmekle birlikte ilk dört büyük il başta olmak üzere sürekli göç almaktadır.

İkinci grup: İl ve ilçe belediyeleri

- Ülke nüfusunun yaklaşık %30'nu teşkil etmektedir,
- Nüfus yoğunlukları il ve ilçe bazında değişmektedir,
- Bu gruptaki bazı il ve ilçeler göç vermekte bazıları ise almaktadır.

Üçüncü grup: Köyler ve belde belediyeleri

- Ülke nüfusunun % 34'nü oluşturmaktadır,
- Nüfus yoğunlukları çok düşüktür,
- Bu gruptaki yerleşimler başta köyler olmak üzere göç vermektedir,
- Bu göç büyük ölçüde birinci gruptaki büyük yerleşim merkezleri yönündedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin yerleşim yapıları ile ilgili olarak ortaya çıkan bütün sorunlara karşılık, dünyada yerel yönetimlerin ölçeklerinde ve hizmetlerin yürütülme biçimlerinde ortaya çıkan yapısal çözümler, ülkemizdeki kentsel sorunların çözüm süreçlerine çok geç yansımıştır. Aşağıda bu arayışlar ve sonuçları incelenecektir.

2.1. Türkiyede Ölçek Düzenlemeleri ve Modele Yönelik Arayışlar

Türkiyede yerel yönetimlerin ölçeğine ve modele yönelik arayışlar 1980'li yıllardan itibaren artmış ve bu arayış hazırlanan çeşitli raporlara ve beş yıllık planlara yansımıştır. Planlarda öngörülen yaklaşımlar; dünyada 1950'li yıllarda başlayan ve 1970'li yıllarda büyük ölçüde tamamlanan etkili ve verimli bir yerel yönetim yapısı oluşturulması için ölçeğe, belediye organizasyonlarına ve belediyeler arası işbirliğinin geliştirilmesine yönelik yapısal reformların yansımasıdır.

2.1.1. Kamu Yönetimi (KAYA) Araştırması

1989'da Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) isteği üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından başlatılan Kamu Yönetimi Araştırması projesi ölçekle ilgili sorunlara en kapsamlı yaklaşımlardan biri olup, rapor daha sonraki çalışmaları da etkileyen kapsamlı öneriler ve modeller geliştirmiştir.

Araştırmanın temel varsayımları şunlar olmuştur;

1-Kırsal yörelerde yönetim boşluğu vardır. Bunu gidermek üzere kırsal alanda yeniden yapılanma ihtiyacı bulunmaktadır. Bu yapılanmada il özel idareleri güçlendirilmeli, ayrıca halk katılımına, demokratik denetime en optimal düzeyde yanıt verecek, yönetsel etkililik ve verimliliği sağlayacak alan ve nüfus boyutlarına sahip ilçelerde yerel yönetim nitelikli temel hizmet birimi oluşturulmalıdır.

2-Yetki ve görev dağılımı yönünden yerel yönetimler nüfus ölçütüne göre sınıflandırılmalıdır.

3-Yerel yönetimlerin karşılıklı anlaşma yoluyla bir hizmeti ortaklaşa yönetmelerine ya da bir birimin bir görevi diğerinin adına yapmasına olanak tanınmalıdır.

4-Merkezi yönetim tarafından taşrada yürütülen temel hizmetler il ve ilçe yerel yönetimine devredilmelidir.

5-İlçe yerel yönetimi, köylerin ve küçük belediyelerin yapamadıkları ya da yapmaları rasyonel olmayan görevleri üstlenmelidir. İlçenin yerine getiremeyeceği büyük hizmetlerde ilin yardımcı olabileceği bir ilişki kurulmalıdır.

6-Köyler bir geçiş süresi sonunda, belediye statüsüne kavuşturulmalıdır.

7-Büyükşehirler ve öteki belediyeler açısından kurumu güçlendirici, yö-

netisel etkililiği, verimliliği ve halk denetimi ile katılımı sağlayacak düzenlemeler gerekmektedir. Bu bağlamda büyük kentlerde mahalle örgütünün, işlev ve yetkiler açısından güçlendirilmesi benimsenmiştir.

Rapor belediyelerin beş grup halinde düzenlenmesini öngörmüştür;

- 1- 2.000'den az nüfuslu belediyeler (köy belediyeleri),
- 2- 2000-10.000 nüfuslu belediyeler (kasaba belediyeleri),
- 3- 10.000-100.000 nüfuslu belediyeler (ilçelerle ilişkili belediyeler),
- 4- 100.000'den fazla nüfuslu belediyeler (ilçelerden bağımsız belediyeler),
- 5- Büyükşehir belediyeleri.

Rapor nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelere sınırlı sayıda görev verilmesini, 10.000'den az olan tüm yerleşim yerlerinde ilçe yerel yönetimi ve belediye arasında, büyük şehir-ilçe belediyesi arasındaki ilişkiye benzer bir görev ilişkisinin kurulmasını öngörmektedir. Ayrıca raporda belediye kuruluşunda nüfus açısından bir alt sınır ve birleşerek belediye kuracak olan iki yerleşim yeri arasında bir üst uzaklık sınırı konulmasına ve küçük belediyeler ile köylerin birleştirilerek belediye haline getirilmesine uygulama zorluğu ve demokratik olmayacağı gerekçesi ile karşı çıkılmaktadır (KAYA:1992).

KAYA raporu özellikle kırsal alanda var olan yönetim boşluğunu doldurmak üzere ilçe yerel yönetim modelini ön plana çıkarmış ve mevcut yerleşim ve tüzel kişiliklerde bir değişikliğe gidilmeden kademeli bir sistem içinde yönetim boşluğunu dolduracağını öngörmüştür.

Ancak, küçük yerleşim birimlerine yönelik zorunlu birleştirme yöntemini kullanmadan sadece modele ilişkin bir düzenleme ile sorunun tam olarak çözülemeyeceği açıktır. KAYA raporunun öngördüğü modelde, ilçe yerel yönetimi, birçok ilçede ilçenin genelinden sorumlu durumda olan ve çok geniş bir alanda dağınık ve hizmet kapasitesi olmayan birimlere hizmet götürmek zorunda kalmakta ve adeta bir büyükşehir belediyesi haline gelmektedir. Oysa küçük birimlerin, uygun ölçeklere kavuşturularak bazı temel hizmetleri üstlenebilecek kapasiteye kavuşturulmadan, sadece bu birimlerin adını değiştirerek belediye yapmak, sorunu sadece kağıt üzerinde çözmekte ve bu defa sorunlar ilçe düzeyinde yoğunlaşmaktadır.

2.1.2. Kalkınma Planlarının Konuya Yaklaşımları

Ölçek sorunu ile ilgili kapsamlı yaklaşımlara ancak yedinci beş yıllık kalkınma planından sonra yer vermeye başlanılmıştır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, (1996-2000) kentler ve kent yönetimleri ile ilgili olarak öncakilere göre daha kapsamlı değerlendirmeler yapılmıştır. "Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu" Planın 20 yapısal değişim projesinden biri olmuştur.

Plan, kırsal yerleşmelerin sorunlarına yönelik olarak önceki planda geliştirilen 'ilçe özel idaresi' modelinin "il yerel yönetimi" ve "ilçe yerel yönetimi" şeklinde adlandırılması ile daha farklı bir yaklaşımla yeniden ele almıştır. Planda ilk defa ölçek sorununa açıkça değinilerek "*il, ilçe ve belediye kurulması için kriterler, yerleşmelerin ekonomik potansiyeli, nüfus yapısı, tarihi, coğrafi, ve kültürel özellikleri dikkate alınarak hizmetin götürülmesinde optimal büyüklüğü sağlayacak şekilde belirlenecektir.*" ilkesi getirilmiştir.

Bu plan döneminde öngörülen ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik yasa hazırlıkları İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmüş ve kamuoyunda "Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi" adıyla bilinen yasa tasarısı, TBMM Genel Kurulu'na kadar gelmesine rağmen yasalaşamamıştır.

Kentleşme ve ölçek konusunda en kapsamlı ve doğru yaklaşımların ortaya konulduğu plan 8. Beş Yıllık Plan olmuştur. Planda ölçek ve model konusuna getirilen temel yaklaşımlar şunlardır (DPT:2000):

- 1- Kaynak israfına yol açarak verimliliği olumsuz etkileyen küçük ölçekli ve çok sayıda birimden oluşan mahalli idare sistemi islah edilecektir. İl, ilçe ve belediye kurulması için kriterler, yerleşmelerin ekonomik potansiyeli, nüfus yapısı, tarihi, coğrafi ve kültürel özellikleri dikkate alınarak belirlenecektir.
- 2- Tek tip belediye modelinden vazgeçilerek, belde, ilçe, il ve turistik yöre belediyeleri için birbirinden farklı kuruluş, gelir, görev ve çalışma esasları oluşturulacaktır.
- 3- Kaynak ve görev paylaşımı yönünden büyükşehir belediyesi modeli yeniden değerlendirilecektir.
- 4- Mahalli idare birliklerinin, idari ve mali yapıları güçlendirilerek verimli hizmet üretebilme özelliğine kavuşturulacaktır.
- 5- Mahalle muhtarlıklarının işlevi artırılacak, dönüşümlü olarak belediye meclislerine üye olmaları sağlanacaktır.

- 6- İl özel idaresi, ilin ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayan, il içindeki mahalli idare birimleriyle bağlantısı olan, bu birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak kamu hizmetlerinin düzenli olarak yürütülmesini amaçlayan bir yapıya kavuşturulacak ve bu görevleri ilçe düzeyinde örgütleyen "İlçe Yerel Yönetimi Modeli" oluşturulacaktır.

Bu planın ön çalışmaları sırasında hazırlanan Özel İhtisas Komisyonu raporunda da önemli görüşler ortaya konulmuştur. Rapor, alan ve kentsel nitelikli yönetim birimleri için ortaya koyduğu kademeli model ve alan yönetimi ile alan yönetiminin kent yönetimleri ile ilişkisi açısından büyük ölçüde KAYA raporu ile benzer özellikler taşımaktadır. Ancak, rapor KAYA raporundan daha öteye giderek küçük yerleşim yerlerinin sorunlarının çözümünde birleştirme amaçlı alan reformlarını gerekli görmekte ve yeniden yapılandırma çalışmalarının "alan reformları" ile başlaması gerektiğini ileri sürmektedir.

Bu birleştirme için uygun büyüklüklerin saptanmasına yönelik bilimsel çalışmaların yapılması tavsiye edilmekte ve alan reformuna bağlı olarak birbiri ile ve alan yönetimi ile ilişkili bir belediye sistemi önerilmektedir.

Kademelenme modeli olarak ise;

- 1- Alan Yönetimi Modeli: İl, ilçe, köy yerel yönetimlerinden oluşan bir kademelenme önerilmiştir. Bu kademelerden il yönetimi genel olarak il genelinde planlama, koordinasyon ve destek hizmetlerini vermenin yanısıra, il ölçeğinde yürütülmesi gereken hizmetleri ifa edecektir. İlçe kademesi KAYA raporunda öngördüğü gibi il ölçeğinde temel hizmet birimi olacak ve belde yönetimlerinde ve şartların oluşması halinde kasaba belediyelerinde bazı temel kentsel hizmetleri de üstlenecektir.
- 2- Kentsel Yönetim Kademeleri: Büyükşehir, semt, şehir, kasaba ve belde belediyelerinden oluşmaktadır. Bu kademelerde asgari nüfus ölçütü olarak, belde belediyesi için 3.000, kasaba belediyesi için 5.000, şehir belediyeleri için 25.000, büyük şehir belediyeleri için 500.000 nüfusu aşmış olma kriteri önerilmektedir.

Konumuzla ilgili olarak şimdiye kadar incelenen en kapsamlı çalışmalardan biri, 25-27 Nisan 2002 tarihleri arasında Ankara'da yapılan Mülki İdare Şurası hazırlık komisyonu tarafından hazırlanan "Mülki Yönetimin Yerinden Yönetilen İl Doğrultusunda Yeniden Yapılandırılması" başlıklı raporudur.

Rapor KAYA ve DPT'nin 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu raporundaki kimi önerilerle paralel biçimde ancak çok daha

kapsamlı bir alan yönetimi reformu modeli ortaya koymuştur. Rapora göre, alan yönetiminin temel hizmet birimleri il ve ilçe yerel yönetimleridir. Bu birimler kimi il ve ilçe düzeyindeki hizmetleri doğrudan, kimi kentsel nitelikli hizmetleri de, bu hizmetleri veremeyen belediyeler düzeyinde yürütmekle görevli olacaklardır.

Raporda il, ilçe, belediye ve bölge ölçeği ele alınarak, bu birimlerin ölçeklerine ilişkin ayrıntılı öneriler geliştirilmiş ve kentsel alan yerel yönetimlerinin değişik kriterlere göre farklılaştırılması görüşü ve uygun ölçek elde etmeye yönelik birleştirme amaçlı düzenlemeler de benimsenmiştir.

Bütün çalışmalar birlikte ele alınıp değerlendirildiğinde, Türkiye'de hızlı kentleşme sonucunda belediye düzeyinde önemli bir ölçek ve model sorununun ortaya çıktığı; bu sorunun 8. Plan dönemine kadar bütüncül ve ayrıntılı biçimde ele alınmadığı, ancak 8. Planda bu konunun ciddi biçimde yer aldığı görülmektedir.

Planlardaki öngörülerin çoğu, büyükşehirlere yönelik düzenlemelerin haricinde hayata geçememiş ve dünyada yerel yönetimlerde meydana gelen önemli dönüşümler büyük ölçüde yakalanamamıştır. 1930'lu yıllardan günümüze kadar geçen dönemi kentsel ölçek reformları açısından değerlendirdiğimizde, bu dönemde meydana gelen gelişmelerin en önemlilerinin, büyük şehir belediyelerinin kurulması, diğerinin ise 5747 sayılı Kanunun çıkarılması olduğu söylenebilir.

3. YEREL YÖNETİMLERDE ÖLÇEK REFORMLARI KAPSAMINDA YAPILAN DÜZENLEMELER

3.1. Kentsel Yoğunluk Alanlarına Yönelik Düzenlemeler: Büyükşehirlere Kurulması ve Yeniden Yapılandırılması

Ülkemizde 1950'li yıllardan itibaren ortaya çıkan iç göçten en fazla etkilenen ve dolayısıyla sorunları ciddi boyutlara ulaşan kentsel yoğunluk alanlarına müdahaleler 1980'li yıllardan itibaren başlamıştır. Kentsel yoğunluk alanlarına ilk önemli müdahale, 1980 askeri darbesinden sonra meydana gelmiş ve büyük kentlerin etrafında yer alan küçük belediyelerin tüzel kişilikleri Millî Güvenlik Konseyi'nin 34 No'lu kararında yer alan "*ülkemizde hızlı nüfus artışı ve köyden göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülememesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır*" gerekçesi ile kaldırılmıştır.

Bu kararın uygulanması sonucunda, Türkiye’de belediyelerin sayısı 1980 yılında 1700 iken, 1981 yılında 1580’e düşmüş, 150 kadar köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Daha sonra bu uygulama ile ilgili olarak 2561 sayılı yasa çıkarılmıştır. Bu yasanın amacı, *‘temel belediye hizmetlerinin birbiriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak’* olarak belirtilmiştir.

Bu düzenlemenin ardından 1984 yılında çıkarılan 2972 sayılı yasa ile merkezindeki belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan illerde birer anakent belediyesi ve ilçelerde de ilçe belediye meclisi kurulmasını öngörmüştür. Daha sonra Mart 1984’de 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve aynı yıl büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı yasa çıkarılmıştır.

3030 sayılı yasa, kentsel yoğunluk bölgelerinde bulunan belediyeler arasında görev farklılaştırılması ve koordinasyon ihtiyacını gidermek üzere, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan belediyelerde büyükşehir belediyesi kurulmasını öngörmüş ve belediyeler arasında iki kademeli bir sistem kurularak yerel kamusal hizmetler; büyüklüğüne göre büyükşehir yönetimi ve belediye kademeleri arasında paylaştırılmıştır.

1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Yasa ile kurulan büyükşehir belediye sistemi uygulamada, başta görev ve yetki paylaşımı olmak üzere, planlama ve mali bölüşüm gibi birçok problemle karşılaşmış ve modelde zaman içerisinde birçok değişiklik yapılmıştır. Bu alanda en köklü değişiklik 2004 yılında gerçekleşmiş ve 5216 sayılı yasa büyükşehirlerin tanımını değiştirmiş ve genişletmiştir.

Buna göre, büyükşehir kurulması için büyükşehir sınırları içinde en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesi bulunması şartı getirilmiştir. Ayrıca nüfus ve uzaklık ölçütleri getirilerek belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimleri dahil, toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyelerinin fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir ölçeği konusunda en radikal değişikliklerden biri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte, büyükşehir belediye sınırlarının, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınırları ile çakıştırılmasıdır. Diğeri ise, bunlar dışındaki büyükşehir belediyelerinde mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan

büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırının büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmasıdır. Bu yarıçap dâhilinde kalan orman köyleri dışındaki köyler mahalleye dönüştürülerek ilgili belediyelere bağlanmıştır. Bu uygulama sonucunda, 1980 yılında yapılan düzenlemeden sonra ikinci defa, büyükşehirlerin etrafında gelişen ve başta imar bütünlüğü olmak üzere birçok alanda problemler yaratan yerleşim yerleri büyükşehirlerin sınırları içerisine dahil edilmiştir.

Büyükşehirlerle yönelik son düzenleme 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile gerçekleşmiş ve temel bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan ilki büyükşehir sisteminde yapılan köklü düzenleme ile alt kademe belediyelerinin kaldırılması; diğeri ise büyükşehirlerde temel kademe olarak ilçe belediyelerinin belirlenmesi ve buna bağlı olarak büyükşehirler bünyesinde yeni ilçe belediyelerinin kurulmasıdır. Buna göre; yapılan yasal düzenlemelerle 242 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği sona erdirilmiş ve büyükşehirlerde 43 yeni ilçe oluşturulmuştur. Ayrıca ilk kademe belediyelerinden 32'si yeni büyükşehir ilçe belediyesine, 8'i ise büyükşehir kapsamından çıkartılarak belde belediyesine ve biri de köye dönüştürülmüştür.

3.2. Belediye Ölçeğine Yönelik Düzenlemeler: 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5747 Sayılı Kanun

Büyükşehirlerle yönelik olarak 1980'li yıllardan itibaren yapılan kapsamlı düzenlemelere karşılık, iç göçün etkileri ile nüfus yapısı daha da bozulan küçük yerleşim yerlerinin sorunları sürekli ertelenmiş, yerel kamu hizmetlerinin aksadığı bu tip yerleşim yerlerinin ölçeğine ve yönetim organizasyonlarına yönelik olarak kapsamlı reformlar yapılmamıştır. Reform ihtiyacının sürekli ertelenmesinin yanısıra, 1980'li yıllardan itibaren hiçbir bilimsel temele ve idari bir ihtiyaca dayanmayan bir yaklaşımla köylerin belediye haline dönüştürülmesiyle küçük yerleşim yerlerinin sorunları daha da ağırlaştırılmıştır.

Ülkemizde belde belediyelerinin çoğunluğunu aslında sahip olduğu özellikleri itibarıyla, kırsal alan yerleşmesi niteliğinde olan küçük ve çok sayıda yerleşim yeri oluşturmaktadır ve küçük yerleşim yerlerinin belediyeleştirilmesi ile sorunların çözülmemesinin altında ülkemizin yerleşim yapısının bu temel karakteristiği yatmaktadır. Bu bakımdan Türkiye'de kırsal ve kentsel alan nüfusunu birbirinden net olarak ayırmak oldukça güçtür ve sadece tüzel kişiliğine göre bir sınıflandırma çok net sonuçlar vermemektedir. Kırsal ve kentsel alanlardaki nüfus hareketlerini daha iyi anlayabilmek için, belde belediyeleri ile köyleri beraber ele almak daha faydalı olacaktır.

Köylere sayıları 46.296 civarında olan köy altı yerleşimleri de kattığımızda toplam kırsal yerleşme sayısı 82.522 olmaktadır. Köyler; yerleşim yerleri, nüfus ve altyapı itibariyle bazı farklılıklar göstermektedirler. Buna göre, nüfusu 1500'den fazla olan köyler, köy sayısının ancak %7.6'sını oluşturmaktadır; buna karşılık köy nüfusunun %35'i bu yerleşim birimlerinde yaşamaktadır (Geray,86:2000).

Küçük belediyeler grubuna giren belediyeleri yakından incelediğimizde, 2000-5000 arası nüfus grubunda da büyük bir birikme olduğu görülmektedir. Buna göre, bu grupta bulunan küçük belediyelerin toplam belediye sayılarına oranı %48 iken, bu grubun toplam belediyeler nüfusuna oranının %8.8 olduğu görülmektedir.

Belediye yerleşimleri ve ölçekleri konusunda 2002 yılında yapılan alan araştırmasında küçük belediyelerle ilgili olarak aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir (Canpolat:2002):

- Küçük belediyelerin önemli bir kısmı, büyük belediyelerin (ilçe, il, büyükşehir) etrafında kümelenmiştir.
- Küçük belediyelerin birçok yerel kamu hizmetini yürütemedikleri görülmektedir.
- Küçük belediyelerde teknik eleman istihdam etme kapasitesi çok düşüktür.
- Küçük belediyelerde katılım ortamı, halkın katılım kapasitesi ve belediyelerin katılım ortamı yaratma kapasitesi çok düşüktür.
- Küçük belediyelerin mali yapıları büyük ölçüde genel bütçe vergi gelirlerine bağımlıdır. Öz gelir elde etme kapasitesi düşüktür. Cari harcamalar bütçe içinde çok büyük pay tutmaktadır.

Küçük belediyelerle ilgili mali sorunlar 5747 sayılı Kanunun genel gerekçesinde somut olarak ortaya konulmuştur. Buna göre "*Yeterli nüfus büyüklüğüne sahip olmayan belediyelerde kaynak sıkıntısı nedeniyle mali yapı bozulmakta ve borçları giderek artmaktadır. Nitekim, bu Kanunla köye dönüştürülen belediyelerin resmi kurumlara olan 80 milyon TL borcu 2006 yılında yapılandırılmasına rağmen, aradan geçen kısa süre içinde 55 Milyon TL daha yeni borç birikmiştir. Ayrıca bu belediyelerin İller Bankasına 65 milyon TL borcu bulunmaktadır. Dolayısıyla bu belediyelerin idari yapılarının değiştirilmesi hususunda tedbir alınmadığı takdirde, bunların hizmet yerine borç üreten birer yapıya dönüşmeleri kaçınılmaz hale gelecektir.*"

2000'li yıllara gelindiğinde bu olumsuz gidişi bir ölçüde durduracak önemli gelişmeler yaşanmış ve belediye ölçeğine yönelik olarak bazı reformlar yapılmıştır. İlk olarak, 2005 tarihli 5393 sayılı Kanunla kapsamlı düzenlemeler yapılarak, bir yandan belediye kurulması zorlaştırılmış ve belediye kuruluşunda nüfus şartı 5000'e ve uzaklık kriteri 5000 metreye çıkarılarak küçük yerleşim yerlerinde belediye kurulması uygulamasına son verilmiştir. Şu anda Türkiye'de bu şartları sağlayan yerleşim yeri olmadığı göz önüne alındığında, bundan böyle küçük yerleşim yerlerinin belediyeleştirilmesinin önüne geçildiği söylenebilir.

Öte yandan 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun ile belediyelerin ölçeklerine yönelik iki temel düzenleme yapılmıştır. Bunlardan ilki büyükşehir sisteminde yapılan köklü düzenleme ile alt kademe belediyelerinin kaldırılması; diğeri ise Türk yerel yönetim sisteminde en önemli problemlerden biri olan küçük belediye sorununu bir ölçüde gidermek üzere 862 belde belediyesinin tüzel kişiliğinin kaldırılarak köye dönüştürülmesidir.

5747 sayılı Kanunla müdahale edilen küçük belediyeler yerel yönetim sistemimizdeki en sorunlu alanlardan birini oluşturmaktadır. Bu grupta yer alan belediyeler aslında kentleşmenin gerektirdiği yerel vergi tabanı, katılım, hizmet kapasitesi gibi temel unsurların gelişmediği ve 1980'li yıllarda siyasi sebeplerle belediye statüsü verilen kırsal nitelikli yerleşimlerdir.

Ancak 5747 sayılı Yasa'nın iptali isteği ile Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmış ve dava sürecinde Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu'nun aldığı bir dizi karar neticesinde Kanunun belde belediyeleri ile ilgili kısmı yürürlüğe girememiştir. Aşağıda 5747 sayılı Kanunla ilgili yargı süreci ayrıntılı olarak incelenecektir.

3.3. 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Süreci

5747 sayılı Yasanın iptali isteği ile Anayasa Mahkemesi'ne dava açan Ana Muhalefet Partisi iptal istemini şu nedenlere dayandırmıştır:

- 1- İptali istenen madde fıkralarının tümü, Anayasanın 2 nci maddesine açıkça aykırıdır ve kamu yararı amacına değil, belli bir partinin veya kişilerin yarar sağlaması amacına yöneliktir.
- 2- Belediyelerin tüzel kişiliğini kaldırma, köye dönüştürme, belediye sınırları içinde mahalle oluşturma, kaldırma, birleştirme işlemleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen idari prosedürler çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

rilebilir. Bu yol seçilmemiştir. Yasa ile düzenleme yapılarak, yerel seçimler öncesinde yeni ilçeler oluşturma, ilçelerin mahallelerini ve köylerini değiştirme, ilçe sınırlarını değiştirme gibi yöntemlerle önümüzdeki yıl yapılacak yerel seçimlerde hükümete avantaj sağlayacak girişimlerde bulunulmuştur.

- 3- Büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerde ilçe ve belediye sınırlarında yapılan değişiklikler, kamu yararı amacına değil, kişilere ve siyasi partilere avantaj sağlamaya yöneliktir.
- 4- Bu Yasa ile nüfusu 2000'in altında kaldığı gerekçesiyle 863 belde belediyesi kapatılmıştır. Oysa 2007 Yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım Sonuçlarının doğruluğu konusunda kamuoyunda büyük şüpheler oluşmuş, açıklanan sonuçlara yargı organları nezdinde çok sayıda itiraz olmuş, bazı belediyeler nüfuslarının yeniden tespit edilmesi talebinde bulunmuştur. Bu Yasa yürürlükte olduğu sürece yargı organlarının kararları etkisiz kalacaktır.
- 5- 5747 sayılı Yasa, kapatılan belediyelerin tüzel kişiliğini 2009 yılında yapılacak mahalli idareler seçimine kadar sürdürmelerine izin vermekle beraber, yetkilerine birtakım sınırlamalar getirmektedir. Getirilen sınırlamalar bu idarelerin kendilerine verilen kamu görevlerini tam olarak yapmalarını engelleyici niteliktedir. 1147 belediyenin bulunduğu yerde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması büyük zaafiyete uğratılmıştır. Belediye yönetimlerinin elleri kolları bağlanmıştır.

Bu gerekçelerle açılan davayı görüşen Anayasa Mahkemesi, Kanunun büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri ile ilgili olan bölümlerini Anayasaya aykırı bulmamış, ancak belde belediyelerini ilgilendiren geçici 1 inci maddesi ile ilgili olarak kısmi iptal kararı vermiştir.

Anayasa Mahkemesi büyükşehirlerde yapılan düzenlemeleri incelerken öncelikle kamu yararı kavramını yorumlamıştır. Anayasa Mahkemesi'ne göre "*Bir kuralın Anayasa'ya aykırılık sorunu çözümlenirken "kamu yararı" konusunda Anayasa Mahkemesi'nin yapacağı inceleme de, yasanın kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadığını araştırmaktır. Anayasa'nın çeşitli hükümlerinde yer alan kamu yararı kavramının Anayasa'da bir tanımı yapılmamıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin kimi kararlarında da belirtildiği gibi, kamu yararı, bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararır.*"

Anayasa Mahkemesi bu kavrama açıklık getirdikten sonra kanun denetimi ve anayasa yargısı bakımından çok önemli bir kuralı ortaya koymaktadır. Anayasa Mahkemesi'ne göre, "*bir yasa kuralının ülke gereksinimlerine uygun olup*

olmadığı bir siyasi tercih sorunu olarak yasa koyucunun takdirine ait olduğundan, salt bu nedenle kamu yararı değerlendirmesi yapmak Anayasa yargısıyla bağdaşmaz."

Mahkeme bu kuralın bir uzantısı olarak yasa koyucunun konuyla ilgili yetki sahasını şu şekilde belirlemektedir. "Yasa koyucu, anayasada öngörülen koşullara uymak kaydıyla, gelişen sosyal, ekonomik, teknik ve benzeri nedenlerin belli bir bölgede ilçe kurulmasını gerektirdiğini takdir ederek yeni bir ilçe kurabilir. Kamu hizmetinin gereklerini, kamu yararını ve Anayasanın 67 inci maddesindeki koşullar çerçevesinde yapılan seçimlerle oluşan yöre halkının beş yıla sınırlı iradesini gözetmek koşuluyla, ölçek sorununu dikkate alarak, daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla, bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabilir, belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürebilir, bir belediye veya köyü bir başka belediyeye mahalle olarak katabilir. Büyük yerleşim yerleri için öngörülen özel yönetim biçiminin gereği olarak, Büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan belediyelerin sınır, görev, yetki ve niteliklerinde değişiklikler yapabilir. Bunu yasayla yapabileceği gibi, esas ve usullerini yasada göstermek koşuluyla idari işlemle yapılmasına da olanak tanıyabilir."

Ortaya konulan kural ve çerçeve doğrultusunda mahkeme "Evvvelce mevcut olmayan, ilk kez "alt kademe" adı altında 1993 yılında ihdas edilen, geçen zaman içinde uygulamada, Anayasa'nın öngördüğü "özel yönetim biçimi" içinde etkin ve verimli görülmeyen ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin, aralarında ayırım yapılmaksızın kamu yararı gözetilerek sona erdirildiği anlaşılmaktadır. Bu saptamanın aksini ortaya koyacak, siyasi rant ya da özel çıkar beklentisiyle yasal düzenlemede bulunulduğunu gösterecek herhangi bir kanıt bulunmadığı" tespitini yapmıştır.

Mahkeme, dava dilekçesinde yer alan "Belediyelerin tüzel kişiliğini kaldırma, köye dönüştürme, belediye sınırları içinde mahalle oluşturma, kaldırma, birleştirme işlemlerinin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen idari prosedürler çerçevesinde gerçekleştirilmediği" iddiasını incelerken konumuz açısından bir başka çok önemli kurala yer vermiştir.

Mahkeme bu iddiaya karşı, "Bir yasa kuralı bir başka yasa kuralına göre ve onun varlığı ya da yokluğu gözetilerek değil, ancak ilgili Anayasa kuralına göre değerlendirilerek denetleneceğinden ve yasa koymak, değiştirmek, yasa-yı yürürlükten kaldırmak ve yerindeliliği takdir etmek tümüyle yasa koyucunun yetkisi içinde ve yasalar arasında uyum ve uygunluk yasa koyucu tarafından gözetilmesi gereken hususlar olduğundan, incelenen kuralda belediye ve ilçe-

lerin sınırlarının nasıl belirleneceğine ilişkin olarak, gerek 5442 sayılı İl İdaresi ve gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunlarında yer alan hükümlerde öngörülen yönetime uyulup uyulmadığı anayasal denetime esas oluşturamaz." yorumunu yapmak suretiyle iptal istemini reddetmiştir.

Mahkeme kararının büyükşehirlerle yönelik düzenlemelerle ilgili kısmında anayasa yargısı ile ilgili temel ilkeler tekrarlanmış ve bu ilkelere uygun olarak karar verilmiştir. Buna göre mahkeme, bir yandan "bir yasa kuralının ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı bir siyasi tercih sorunu olarak yasa koyucunun takdirine ait olduğu" saptamasını yaparak, anayasa denetiminde her zaman eleştiri konusu olan "yerindelik denetimi"nin önünü kapatan önemli bir ilkenin altını çizmiş iken "bir yasa kuralı bir başka yasa kuralına göre ve onun varlığı ya da yokluğu gözetilerek değil, ancak ilgili Anayasa kuralına göre değerlendirilerek denetleneceğinden ve yasa koymak, değiştirmek, yasayı yürürlükten kaldırmak ve yerindeliği takdir etmek tümüyle yasa koyucunun yetkisi içinde ve yasalar arasında uyum ve uygunluk yasa koyucu tarafından gözetilmesi gereken hususlardır" demek suretiyle anayasa yargısında **normlar hiyerarsisinin** tarifini yapmıştır.

Ancak bazı belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması konusunda, mahkeme kendi koyduğu bu temel kriterlerin tamamen dışına çıkarak, bir yandan açıkça yerindelik denetimi yapmış, öte yandan yasama organını işlemlerinde idarenin kararlarına ve yargı yerlerinde süren davalara bağımlı kılarak son derece ilginç bir iptal kararı vermiştir. Bu çelişkili kararlar ülkemizde anayasa yargısının sorunlu alanlarını göstermesi bakımından üzerinde özellikle durulması gereken bir önem arz etmektedir.

5747 sayılı Yasa'nın geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasıyla yasaya ekli 44 sayılı listede adları yazılı olan 862 belediyenin tüzel kişilikleri, ilk genel mahalli idareler seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürülmüştür. Konuyla ilgili olarak Ana Muhalefet Partisi dava dilekçesinde bazı belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması ile ilgili olarak aşağıdaki gerekçeleri ileri sürmüştür:

- 1- Belde belediyelerinin kapatılmasıyla, buralarda yaşayan halkın, başta yerel hizmetler olmak üzere, eğitim, sağlık ve ulaştırma gibi hizmetlerden yoksun kalacağı, bunun da kent merkezlerine göçü hızlandıracağı, kırsal kesimdeki nüfusu azaltacağı, mera ve hazine arazileri üzerindeki düzensiz yapılaşmayı artıracığı,
- 2- Kapatılan belediyeler arasında yaz nüfusu 15.000'i bulan, çok sayıda ya-

bancının konut satın alarak yerleştiği turistik belde belediyeleri ile turizmde öncelikli yöre ya da milli park alanı ilan edilmiş, yılda 2.000.000 turistin ziyaret ettiği belediyelerin, nüfusunu 2.000'in üzerine çıkarmak için bir başka belediye ile birleşme veya ona katılma prosedürünü başlatıp da henüz sonuçlandıramamış belediyelerin ve nüfusunun 2.000'in üzerinde olduğu iddiasıyla Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen nüfus sayım sonuçlarının iptali istemiyle dava açan belediyelerin de bulunduğu, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun birleşmeye ilişkin hükümleri hala yürürlükte iken, birleşme işlemlerini tamamlamış veya sadece muamelelerin tamamlanmasını bekleyen belediyelerin kazanılmış haklarına saygı gösterilmesi gerektiği,

- 3- Anayasa'nın, yerel yönetimlerin nüfus esasına göre değil, yerinden yönetim esasına göre kurulmasını (dolayısıyla kapatılmasını) öngördüğü, bu nedenle Anayasa'da kuruluş için gözetilmesi öngörülmeleyen nüfus kriterine dayanarak belediyeleri kapatmanın yerinden yönetim ilkesine uygun düşmediği, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesinin yasayla yapılması suretiyle, söz konusu belediyeler ile buralarda yaşayan yurttaşların bu konuya ilişkin dava haklarının ellerinden alındığı, bu duruma göre düzenlemenin kamu yararı amacına dayanmadığı öne sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesi bu iddiaları incelenmeye değer bularak ilginç yorumlar yapmıştır. Mahkeme anayasal denetimle ilgili olarak daha önce, "*bir yasa kuralı bir başka yasa kuralına göre ve onun varlığı ya da yokluğu gözetilerek değil, ancak ilgili Anayasa kuralına göre değerlendirilerek denetlenir(bilir)*" kuralını getirdiği halde, belde belediyelerinin durumunu incelerken bu kuralın dışına çıkarak, "*5393 sayılı Belediye Kanunu'nun halen yürürlükte olan 8 inci maddesinde, ... bazı koşulların varlığına bağlı olarak, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin, birleşme ve katılmalar ile nüfuslarını bu sayının üzerine çıkarmalarına, böylece tüzel kişiliklerini korumalarına olanak sağlanmaktadır. 5747 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesinin yürürlüğe girdiği 22.3.2008 tarihinden önce, birleşme veya katılma prosedürünü 5393 sayılı Yasa'nın 8 inci maddesine göre sonuçlandırarak nüfusunu 2.000'in üzerine çıkaran belediyelerin hukuk güvenliklerinin korunması gerekli bulunmaktadır. (Ayrıca) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11 inci maddesinde de, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürüleceği belirtilmektedir.*" demek suretiyle yasama organını belde belediyeleri ile ilgili kararlarında 5393 sayılı Kanunun konuyla ilgili kuralları ile sınırlandırmıştır.

Mahkeme böylece, bir yandan yasama organının yasama faaliyetlerini diğer yasalarda tarif edilen uygulamalarla sınırlandırırken, öte yandan, yasama organını mahkemelerde süren hukuki uyumsuzluklarla sınırlandırmaktadır. Mahkemeye göre, "Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarının, ilgili belediyelere yazılı olarak bildirilmediği, Resmî Gazete'de yayımlanmadığı dikkate alındığında, ilgili belediyelerin, kendilerine ilişkin nüfus sonuçlarından, en geç 5747 sayılı Yasa'nın Resmî Gazete'de yayımlandığı 22.3.2008 tarihi itibarıyla haberdar olduklarının ve idari dava açma sürelerinin de bu tarih itibarıyla başlayacağını kabulü gerekir. Hukuk devletinin sağladığı hukuk güvenliğinden yararlanarak ve yasaların kendilerine verdiği bir hakkı kullanarak, tüzel kişiliklerinin köye dönüştürülmesine esas alınan nüfus sayım sonuçlarının gerçeği yansıtmadığından bahisle, 5747 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla nüfuslarının 2.000'in üzerinde olduğunu ileri sürerek idari dava açan belediyelerin tüzel kişiliklerinin, açtıkları davaların sonucu beklenilmeden köye dönüştürülmesi ile Yasa'nın yürürlüğe girdiği 22.3.2008 tarihinden önce 5393 sayılı Yasa'nın 8. maddesi uyarınca yapılan katılma işlemi ile nüfusu 2000'in üzerine çıkan belediyelerin tüzel kişiliklerinin köye dönüştürülmesi Anayasa'da belirtilen hukuk devleti ilkesine aykırıdır. "

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda bahsedilen yorumuna göre yasama organının herhangi bir konuda yasama faaliyeti yaparken, bir yandan konunun hangi yasalarda nasıl düzenlendiğine dikkat ederek buna uyumlu bir çalışma yapması gerekmekte, öte yandan konuyla ilgili herhangi bir mahkemede açılmış bir dava olup olmadığını araştırarak eğer var ise bunun sonucunu beklemesi gerekmektedir.

Mahkemenin yasama organını diğer yasalarda yer alan usuller ve mahkemelerde süren davalarla kısıtlaması anlamına gelen aldığı bu yorumu, Anayasa'nın yasama, yürütme ve yargı yetkisini tarif ettiği ve güçler ayrılığı prensibini hayata geçirdiği 7, 8 ve 9 uncu maddelerine aykırı olduğu gibi, mahkemenin anayasal bir organın faaliyetlerini kısıtlayıcı ve sınırlandırıcı yönde karar alması Anayasanın Egemenliği ve Kullanımını düzenleyen, "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz." 6 ncı madde hükmüne açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Anayasa Mahkemesi bu kısıtlayıcı yorumunun yanı sıra, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29 uncu maddesine göre, Anayasa Mahkemesi'nin "yasaların, kanun hükmünde kararname ve TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırılığı konusunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmak zorunda olmadığı" gerekçesiyle,

iptali istenen kuralla ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 63 üncü maddesi yönünden de inceleme yapmıştır.

Anayasa Mahkemesi kararının bu kısmında "...nüfus yoğunluğuna bağlı olarak, yerel ihtiyaçların karşılanmasında, köy, belediyelere göre daha alt düzey bir yerel yönetim kuruluşu olduğundan, mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması bakımından kamu yararı gereğince, Yasa'ya ekli 44 sayılı listede gösterilen belediyelerden, sınırları itibarıyla **"Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri"** kapsamında kalanlar ile **"Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler"** listesinde yer alanların tüzel kişiliklerinde değişiklik yapılmadan önce, bu beldelerin coğrafi, ekonomik, sosyal, tarihsel, kültürel ve kimliksel özelliklerinin incelenmesi, özellikle yılın belli dönemlerinde hizmet verdikleri nüfusun, kayıtlı nüfuslarının çok üzerine çıktığının ve bu nüfusa sunulacak hizmetin nitelik ve niceliğinin gözetilmesi gerekmektedir. İptali istenilen kuralla, sınırları itibarıyla anılan bölgelerde bulunan belde belediyelerinden, nüfusunun 2.000'in altına düştüğü belirlenenlerin tüzel kişiliklerinin, anılan hususlar üzerinde durulmaksızın köye dönüştürüldüğü anlaşıldığından, geçici 1 inci maddenin (1) numaralı fıkrası, Yasa'ya ekli 44 sayılı listede gösterilen belediyelerden, sınırları itibarıyla "Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri" kapsamında kalanlar ile "Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler" listesinde yer alanlar yönünden Anayasa'nın 2, 63 ve 127 nci maddelerine aykırıdır. ` denilerek iptal kararı verilmiş ve böylece tamamen idari kararlarla oluşturulan **"Turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri"** ile **"Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreleri"** kapsamında kalan belediyelere Anayasal bir koruma sağlamıştır.

Oysa Anayasa Mahkemesi aynı karar içerisinde "bir yasa kuralının ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı bir siyasi tercih sorunu olarak yasa koyucunun takdirine ait olduğundan, salt bu nedenle kamu yararı değerlendirmesi yapmak Anayasa yargısıyla bağdaşmaz." kuralını benimsediği halde, aynı kararda bu kurala tamamen aykırı bir biçimde "beldelerin coğrafi, ekonomik, sosyal, tarihsel, kültürel ve kimliksel özelliklerinin incelenmesi, özellikle yılın belli dönemlerinde hizmet verdikleri nüfusun, kayıtlı nüfuslarının çok üzerine çıktığının ve bu nüfusa sunulacak hizmetin nitelik ve niceliğinin gözetilmesi gerekmektedir" demek suretiyle çok açık bir biçimde yerindelik denetimi yapmaktadır.

Ayrıca mahkeme aynı karar içerisinde yer verdiği anayasal denetimle ilgili "bir yasa kuralı bir başka yasa kuralına göre ve onun varlığı ya da yokluğu gözetilerek değil, ancak ilgili Anayasa kuralına göre değerlendirilerek denetleneneğinden ve yasa koymak, değiştirmek, yasayı yürürlükten kaldırmak ve yerindeliği takdir etmek tümüyle yasa koyucunun yetkisi içinde ve yasalar arasında uyum ve uygunluk yasa koyucu tarafından gözetilmesi gereken hususlardır" kuralına yer verdiği halde bu defa yasama organını, idarenin bir parçası olan Bakanlar Kurulu kararı ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığının idari kararları ile sınırlandırmıştır.

Yerindelik denetimi anlamına gelen bu yorum "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz." şeklindeki 6 ncı madde hükmüne ve Anayasa Mahkemesi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 53 üncü maddesinin "Anayasa Mahkemesi, bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez." hükmüne açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Anayasa Mahkemesinin bu yorumları sonucunda kanunun geçici 1 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının, Yasa'ya ekli 44 sayılı listede gösterilen belediyelerden;

- 1- Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar,
- 2- Yasa'nın yürürlüğe girdiği 22.3.2008 tarihinden önce 5393 sayılı Yasa'nın 8. maddesi uyarınca yapılan katılma işlemi ile nüfusu 2000'in üzerine çıkanlar,
- 3- Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri" kapsamında kalanlar,
- 4- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan "2008 yılı turizm öncelikli yöreler" listesinde yer alanlar yönünden, 31.10.2008 günlü, E. 2008/34, K. 2008/153 sayılı kararla iptaline karar verilmiş ve yasanın uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiştir.

3.4. Danıştay Kararının İncelenmesi

İçişleri Bakanlığı'nca 5747 sayılı Kanunun uygulanması ile ilgili olarak 01.05.2008 gün ve 2008/34 sayılı bir genelge yayımlanmıştır. Aşağıda alıntılan Genelge ile aslında yasa hükümleri aynen tekrar edilmiştir;

- Köye dönüştürülen belediyelerin, Yasanın yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 8 inci maddesindeki usule bağlı olmaksızın bağlı oldukları il veya ilçe belediyesine mahalle olarak katılma isteminde bulunabilecekleri,
- Katılma işleminin gerçekleşmesi için katılacak belediye ile katılınacak il veya ilçe belediyelerinin sınırları arasında başka bir belediye veya köyün bulunmaması ve aralarındaki mesafenin, meskûn sahadan meskûn sahaya on kilometreden fazla olmamasının gerektiği,
- 5747 sayılı Yasaya ekli (44) sayılı listede yer alan belediyeler arasında birleşme ve katılma işlemlerinin yapılamayacağı,
- Mahalle veya köye dönüşmüş belediyelerin tüzel kişiliği, organları, hakları, yetkileri ve görevlerinin ilk mahalli idareler seçimlerine kadar devam edeceği,
- Belediyelerin personel istihdamı konusunda Bakanlığa yapacakları izin başvurularında il özel idarelerinden alınacak izin belgesinin başvuru evrakına ekleneceği,
- Tüzel kişiliği ilk genel mahalli idareler seçimlerine kadar devam edecek belediyelerin yeni nazım ve uygulama imar planı yaptırmayacakları, mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklikler ile ifraz, tevhit, parselasyon, yola terk ve yoldan ihdas gibi imar uygulamasının il özel idaresinin onayı ile yapılacağı,
- Tasfiye işlemlerinin yürütülmesi için illerde tasfiye komisyonunun kurulacağı; tüzel kişiliği ilk mahalli idareler seçimlerine kadar devam edecek belediyelerin 2009 yılında seçimlerin yapılacağı döneme kadar üç aylık bütçe yapacakları öngörülmektedir.

5747 sayılı Kanunla ilgili olarak İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan bu Genelgenin iptali istemiyle Kovanlık Belediyesi tarafından dava açılmıştır. Kovanlık Belediyesi dava gerekçesinde, belediyelerin yetkilerinin ve gelirlerinin arttırılması gerekirken kapatılmasının çözüm olmadığı, belediyelerin kapatılması ile buralarda yaşayan halkın temel hizmetlerden yoksun kalacağı; kamu yararına, Anayasaya ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı olduğu

ve Adrese Dayalı Nüfus Sayımı sonuçlarının gerçek nüfusu yansıtmadığı gerekçesiyle genelgenin iptalini talep etmiştir.

Kovanlık Belediyesinin itirazını değerlendiren Danıştay 8. Dairesi kararında; "5747 sayılı Yasa ile Türkiye İstatistik Kurumu tarafından 31 Aralık 2007 itibarıyla gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayım sonuçları esas alınmak suretiyle, nüfusu 2.000'in altına düşen belde belediyelerinin köye dönüştürülmesi amaçlanmış, ancak söz konusu sonuçlar ilgili belediyelere yazılı olarak bildirilmemiş ve Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır." denilmiştir.

Ayrıca, Daire kararında "Türkiye İstatistik Kurumu"na gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarının, Resmi Gazete'de yayımlanmadığı ve ilgili belediyelere tebliğ edilerek sonuçlara itiraz veya iptal davası açma imkanı tanınmadığına ve yasanın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine doğrudan başvuru hakkı da olmadığına göre, davacı belediye tarafından nüfus sayımı sonuçlarının gerçeği yansıtmadığından bahisle, 5747 sayılı Yasanın uygulanmasına ilişkin Genelgenin iptali istemiyle açılan bu davanın da Anayasa Mahkemesi kararında belirtilen adrese dayalı nüfus sayımı sonucuna karşı açılan davalar kapsamında olduğunun kabulünün zorunlu olduğu; bu durumda, Anayasa Mahkemesi kararında, Genelgenin dayanağı 5747 sayılı Yasa'nın geçici 1 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar yönünden iptaline karar verildiğinden, dava açan belediyelerin tüzel kişiliklerinin devam ettiği tartışmasızdır." denilerek genelgenin iptaline karar verilmiştir.

Dairenin kararına itiraz eden İçişleri Bakanlığı'nın itirazını değerlendiren Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu, itirazı yerinde görmemiş ve Daire kararını onamıştır. Genel Kurul kararında öncelikle Anayasa Mahkemesi kararını yorumlamıştır. Genel Kurula göre "Anayasa Mahkemesinin verdiği kararda, iptal kararının ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasının idari dava açma süresi yönünden doğuracağı hukuki sonuç doğal olarak irdelenmemiştir. Belirtilen hususun irdelenmesi görev ve yetkisi, idari yargı merciine aittir. Öncelikle yasal düzenlemenin kısmen iptali ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanması, nüfus belirleme işlemlerine karşı dava açan belediyelerin köye dönüştürüleceği şeklinde yeni bir hukuki durum ortaya koymuş; ayrıca kendilerine yazılı bildirim yapılmayan belediyelerin nüfus belirleme işlemlerinden bilgi edinmelerine, köye dönüşmeden dava açmalarına olanak sağlamıştır. 5747 sayılı Yasanın Geçici 1 inci maddesinde köye dönüştürülen belediyelerin nüfus sayım sonuçlarından sözedilmemesi, 862 belediyenin nüfusunun 2000'in altında kaldığının

Türkiye İstatistik Kurumu tarafından 31.12.2007 tarihi itibarıyla belirlendiğinin Anayasa Mahkemesi'nce Yasa'nın gerekçesi ve Mahkeme'ye yapılan sözlü açıklamayla tespit edilip, bu hususa kararda yer verilmesi karşısında; haberdar olmamaları nedeniyle dava açmayan belediyelerin nüfus belirleme işlemlerini nitelikleri ve hukuki sonuçları itibarıyla anılan kararın Resmi Gazete'de yayımlanması üzerine öğrendikleri, böylece yazılı bildirim sonuçlarını doğuracak biçimde bilgi edindikleri sonucuna ulaşmaktadır. Dolayısıyla nüfus sayım sonuçları işlemlerine karşı daha önce dava açmamış olan belediyelerin Anayasa Mahkemesi kararının Resmi Gazete'de yayımı üzerine 2577 sayılı Yasanın 7 inci maddesine göre altmış gün içinde dava açmaları mümkündür.

Sonuç olarak, davaya konu edilen Genelgenin dayanağı 5747 sayılı Yasa'nın Geçici 1 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının Anayasa Mahkemesi'nce kısmen iptal edilmiş olması ve böylece Genelgenin yasal dayanaktan yoksun kalması, ayrıca davacı belediyenin nüfus sayım sonucuna karşı Anayasa Mahkemesi kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı 6.12.2008 tarihinden itibaren iptal davası açma hakkı bulunması ve bu davayı açması halinde tüzel kişiliğinin ilk mahalli idareler seçimlerinde sona ermeyecek olması karşısında, ilk genel mahalli idareler seçimlerinde tüzel kişiliği sona erecek belediyelerin tasfiye sürecine yönelik açıklamalarda bulunan Genelgenin davacı Belediye yönünden iptali yolundaki Danıştay Sekizinci Daire kararı sonucu itibarıyla hukuka uygun bulunmaktadır.' denilerek genelgenin iptali kararı onanmıştır.

Danıştay bu kararı ile "Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar", ibaresine genişletici yorum getirerek, yasal süresi içerisinde dava açma tarihi ile ilgili olarak, bu sürenin başlangıç tarihinin Anayasa Mahkemesi kararında belirtildiği gibi Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarih olan 22.3.2008 değil, Anayasa Mahkemesi kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarih olan 06.12.2008 olduğuna karar vermiş ve (60) günlük dava açma süresinin bu tarihten itibaren hesaplanması gerektiğini belirtmiştir. Böylece Ek (44) sayılı listede yer alan 862 belde belediyesinin tamamına dava açma yolu açılmıştır.

Danıştay bu kararı ile Danıştay'a tanınan denetim yetkisinin dışına çıkılmış ayrıca uyulmakla zorunlu olunan Anayasa Mahkemesi kararı, yorum yoluyla değiştirilerek kanun uygulanamaz hale getirilmiştir.

Oysa, idari davalar ile ilgili usulü ve yetkileri düzenleyen İdari Yargılama Usulü'ne ilişkin 2577 sayılı Kanuna göre idari işlemler hakkında iptal davaları yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı, iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılabilir ve

idari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler, yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremezler.

Kanunun bu açık hükümlerine karşılık, "Anayasa Mahkemesi verdiği kararda, nüfus belirleme işlemlerine karşı dava açan belediyelerin köye dönüştürülemeyeceği şeklinde yeni bir hukuki durum ortaya koymuş; (böylece) ayrıca kendilerine yazılı bildirim yapılmayan belediyelerin nüfus belirleme işlemlerinden bilgi edinmelerine, köye dönüşmeden dava açmalarına olanak sağlamıştır. Dolayısıyla nüfus sayım sonuçları işlemlerine karşı daha önce dava açmamış olan belediyelerin Anayasa Mahkemesi kararının Resmi Gazete'de yayımı üzerine 2577 sayılı Yasa'nın 7 inci maddesine göre altmış gün içinde dava açmaları mümkündür." şeklindeki yorumuyla Danıştay, Anayasa Mahkemesi kararını genişletmiş ve kanunu uygulanamaz hale getirmiştir.

Bu husus, karşı oy yazısında açıkça gösterilmiştir: "Bu davanın konusu, nüfus sayımı sonucuna ilişkin olmayıp; 5747 sayılı Yasanın uygulanması yolundaki Genelgenin iptali istemine ilişkin olduğundan Daire tarafından davanın aynı zamanda nüfus sayımı sonucuna karşı açılmış bir dava olarak nitelendirilmesinde hukuki isabet görülmemiştir. Genelgenin iptali istemiyle açılan bu davada ise, bir süre sorunu bulunmamaktadır. Davada, 5747 sayılı Kanunun Geçici 1 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının Anayasa Mahkemesince hangi nedenle iptal edildiği saptanmalı ve bu iptal kararı karşısında somut uyuşmazlık çözümlenmelidir. Yukarıda da belirtildiği üzere, Anayasa Mahkemesi 22.3.2008 tarihini esas alarak iptal kararı verdiği için uyuşmazlık çözümlenirken bu sınırlamanın dışına çıkılmamalıdır. Davacı belediye tarafından nüfus sayım sonuçlarına karşı en geç 22.3.2008 tarihinden itibaren 60 günlük sürede bir dava açılmadığı gibi nüfusunun katılmalar ile 22.3.2008 tarihi itibarıyla 2000'in üzerine çıktığı yolunda bir iddiada da bulunulmadığı anlaşıldığından, tüzel kişiliğinin ilk mahalli idareler seçiminden geçerli olmak üzere köye dönüştürüleceği açıktır. Öte yandan, yukarıda da değinildiği gibi Anayasa Mahkemesinin kararı ile (44) sayılı liste 22.3.2008 tarihinden itibaren süresi içinde nüfus sayımı sonucunun iptali istemiyle Türkiye İstatistik Kurumuna karşı dava açan belediyeler yönünden iptal edilmiş, bu kapsam dışında kalan belediyeler yönünden ise iptal istemi reddedilmiş bulunduğu için, Anayasa Mahkemesi kararının Resmi Gazete'de yayımından itibaren yasal süresi içinde iptal davası açan belediyelerin de köye dönüştürülemeyeceğinin kabulü Anayasa Mahkemesi kararının (44) sayılı listenin kimi belediyeler yönünden reddine ilişkin kısmını uygulanamaz hale getirecektir."

Karşı oy yazısında açıkça ifade edildiği üzere, Danıştay iptal kararı karşısında 5747 sayılı Kanunun yürürlükteki hükümlerinin durumunu saptayarak, Genelgenin bu Kanun karşısında aykırı hususlar taşıyıp taşımadığını incelemek yerine, tamamen yetki sınırları dışına çıkarak başvuruyu nüfus sayım sonuçlarına göre açılmış bir dava olarak ele almış, Genelgeyi hiç ilgisi olmadığı halde bu yönde iptal ederek Anayasa Mahkemesi kararını yorumlama ve değiştirme imkanını elde etmiştir. Anayasa Mahkemesi kararının yorum yoluyla değiştirilmesi suretiyle aslında Danıştay kanun denetimi yapmış ve kanunun yürütülmesini fiilen durdurmuştur.

3.5 Yüksek Seçim Kurulu Kararları

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın kararının ardından YSK tarafından söz konusu belediyelerin 29 Mart 2009 tarihinde yapılacak olan mahalli idareler seçimlerine belediye olarak mı, yoksa köy ya da mahalle olarak mı katılacakları konusunda kararlar verilmiştir.

YSK kararında, "5747 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan İçişleri Bakanlığının 01/05/2008 tarih, 2008/34 sayılı Genelgesinin iptali istemiyle açılan davada, Danıştay 8. Dairesi'nce 19/12/2008 gününde verilen E: 2008/4826, K: 2008/8384 sayılı kararlar..., 5747 sayılı Yasayla ilk mahalli idareler genel seçimlerinde tüzel kişilikleri sona erdirilen belediyelere Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihten başlayarak dava açabilme olanağı tanınmıştır. Belirtilen Yüksek Mahkeme kararlarını seçim hukuğu yönünden değerlendiren Kurulumuzca, 5747 sayılı Yasaya ekli (44) sayılı listede gösterilen belediyelerden, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar ile Yasanın yürürlüğe girdiği 22.03.2008 tarihinden önce 5393 sayılı Yasanın 8 inci maddesi uyarınca yapılan katılma işlemi ile nüfusu 2.000'in üzerine çıkmış olanlar ve sınırları itibariyle "Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür turizm koruma ve gelişim bölgeleri" kapsamında kalanlar ile "Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler" listesinde yer alan belediyelerin mahalli idareler seçimlerine belde olarak katılabilecekleri ve seçim iş ve işlemlerinin buna göre yürütülmesi gerektiği sonucuna varılmıştır." denilmek suretiyle Danıştay tarafından denetim yetkisinin sınırları dışına çıkılarak verilen karar YSK tarafından karara esas alınmış ve böylece Kanunun belde belediyeleri ile ilgili kısmı uygulanamaz hale gelmiştir.

Bu karardan sonra YSK, 12.02.2009 tarih ve 153 sayılı ve 17.02.2009 tarih ve 183 sayılı kararları ile hangi belde belediyelerinin 29 Mart 2009 Mahalli

İdareler Genel seçimlerine katılmayacağını karara bağlamıştır. Bu durumda YSK, seçime katılmayacağı belirtilen 25 belde belediyesi dışında kalan ve Ek 44 sayılı listede yer alan 862 belediyeden 837 belde belediyesinin seçime girebileceğine ve tüzel kişiliklerinin devam ettiğine hükmetmiş bulunmaktadır.

YSK'nun esas aldığı idari yargı mercilerinin kararları İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre sadece ilgili idari merciye dava konusu olayla ilgili olarak bağlar. Bu husus İdari Yargılama Usulü Kanununun 28 inci maddesinde açıkça belirtilmiştir. Buna göre, kanunda "*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur*" denilerek bu husus açıkça hüküm altına alınmıştır.

Bu çerçevede 5747 sayılı Kanunla ilgili çıkarılan Genelgenin iptali hukuk evreninde sadece o Genelgeyi ortadan kaldırır ve sözkonusu genelgeden kaynaklanan sonuçlar var ise bunları idari işleminden önceki haline getirir. Bu anlamda Danıştay kararının muhatabı sadece İçişleri Bakanlığı'dır ve kanunu açıklayıcı mahiyette olan ve aslında yeni bir hüküm getirmeyen genelgenin iptali ile kanunun yürürlükte bulunan maddeleri etkilenmez.

Öte yandan, yürürlükteki kanun ve Anayasa Mahkemesinin kararlarına uygun olarak seçim hukukunu uygulamakla sorumlu olan YSK bir idari merci değil, Anayasa'da "Yasama Bölümü" içinde yer alan ve Yargıtay ve Danıştay'ın kendi içlerinden çıkardıkları üyelere oluşan ve seçimlerin yargısal denetimini de sağlayan karma egemen üst yargı merciidir.

YSK bu statüsü ile Anayasa Mahkemesinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 54 üncü maddesinin "*Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazete'de hemen yayımlanır ve Devletin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri ve kuruluşları bağlar*" biçimindeki amir hükmüne uygun olarak Anayasa Mahkemesi kararlarını uygulamakla yükümlüdür. Ancak, Anayasa Mahkemesi kararlarını ve 5747 sayılı Kanunun yürürlükte bulunan hükümlerini dikkate almakla yükümlü olan YSK tarafından Danıştay kararı esas alınarak yasama organının ve Anayasa Mahkemesi'nin konuyla ilgili iradesi ortadan kaldırılmıştır.

Sonuç olarak, yaşanan bu süreçte sadece 6 belde belediyesi dava açmış ve tüzel kişiliği sona ermiş bulunmaktadır. Ayrıca 17 belde belediyesi bağlı oldukları il ya da ilçe belediyesine mahalle olarak katılma kararı almışlar ve YSK bu belediyelerin yasal süre içinde dava açmış olmalarını göz önünde bulundurmayarak 12.02.2009 tarih ve (153) sayılı kararında belirttiği üzere

bunların katıldıkları il veya ilçe belediyesinin mahallesi olarak seçime gireceğine hükmetmiştir.

YSK kararında, bu sayı 17 yerine 19 olarak zikredilmiş olmasına karşın, listede yer alan iki belediye bir başka belediyeye 5747 sayılı Kanuna göre değil, bu belediyeden birisi 5393 sayılı Kanunun 8 inci maddesine, diğeri 11 inci maddesine göre komşu belediyeye katılan belde belediyeleri arasında yer almaktadırlar.

Yukarıda sayılan yargı kararları neticesinde ve ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanununun 8 ve 11 inci maddeleri uyarınca yapılan birleşme ve katılmalar neticesinde; 3225 olan belediye sayısı 29 Mart tarihinden itibaren, 16 Büyükşehir belediyesi, Büyükşehir içerisinde yer alan 143 ilçe Belediyesi, 65 İl Belediyesi ve 749 İlçe Belediyesi, 1974 Belde Belediyesi olmak üzere 2947'ye düşmüştür.

SONUÇ

5747 sayılı Kanunla ilgili yargı kararları incelendiğinde, Anayasa Mahkemesi tarafından kanunun kısmen iptali ile içinin büyük ölçüde boşaltıldığı, ardından Danıştay ve YSK kararları ile fiilen uygulanamaz hale getirildiği görülmektedir. Bu kararlar öncelikle Anayasa Mahkemesi ve idarenin hukuki denetimi ile ilgili bütün sorunlu alanlarını açıkça gözler önüne sermesi, öte yandan hemen bütün gelişmiş ülkelerde uygulanmış olan yerel yönetimlerde optimal ölçek elde edilmesi gibi çok önemli bir konuya bu kurumların yaklaşımlarını göstermesi bakımından son derece öğreticidir.

Makalenin ilk bölümlerinde incelendiği üzere, dünyada 1950'li yıllardan sonra kentleşme hareketleri karşısında birçok ülkede gerek kentsel yoğunluk bölgelerine gerekse küçük yerleşim birimlerine yönelik olarak, etkenlik, verimlilik ve kaynakların daha iyi kullanılması ve yerel kamu hizmetlerinin etkili bir biçimde yürütülmesi adına çok ciddi müdahaleler yapılmıştır.

Ülkemizde bu konuda ancak 1980'li yıllarda ve metropolitan alanlarla sınırlı olmak üzere önemli düzenlemeler yapılmış, ancak küçük yerleşim yerleri ile ilgili sorunlara çözüm üretilememiştir. Bu konuda kısmi bir çözüm getiren ve küçük belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak yerel kamu hizmetlerinin birlik ve özel idare modeli içerisinde aksamadan yürütülmesi yaklaşımını içeren 5747 sayılı Kanunun iptali ise dünyadaki gelişmelere, bilimsel gerçeklere ve bu birimlerde yaşayan halkın yararına aykırı bir gelişme olmuştur.

Öte yandan yasayla ilgili yargı denetimi süreciyle ilgili olarak çok önemli ihlaller ortaya çıkmıştır. Öncelikle 5747 sayılı Yasa metninde tüzel kişiliğine son verilecek belediyelerle ilgili olarak 2000 nüfus kriterini geçmediği ve tüzel kişiliği kaldırılacak belediyeler Yasa'nın Geçici 1 inci maddesinde kanunun ekinde liste olarak belirlendiği halde, "*belde belediyelerinden, nüfusunun 2.000'in altına düştüğü belirlenenler*" ifadesi yasayı iptal etmek için Anayasa Mahkemesi başta olmak üzere yargı mercilerinin iptal kararlarına mesnet teşkil etmiştir. Bu durumda, Anayasa Mahkemesi tarafından Yasanın lafzında açıkça ifade etmediği bir kriter iptale gerekçe yapılmıştır.

Ayrıca, Mahkeme kararının belde belediyeleri ile ilgili kısmında "*beldele- rin coğrafi, ekonomik, sosyal, tarihsel, kültürel ve kimliksel özelliklerinin incelenmesi, özellikle yılın belli dönemlerinde hizmet verdikleri nüfusun, kayıtlı nüfuslarının çok üzerine çıktığının ve bu nüfusa sunulacak hizmetin nitelik ve niceliğinin gözetilmesi gerekmektedir*" demek suretiyle kendi koyduğu anayasa denetim kuralının sınırları dışına çıkmış ve yasa koyucunun görev alanına giren "*hizmetin nitelik ve niceliğinin gözetilmesi*" konularında açıkça yerindelik denetimi yapılmıştır.

Mahkeme, büyükşehir kapsamındaki belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile ilgili olarak "*bir yasa kuralı bir başka yasa kuralına göre ve onun varlığı ya da yokluğu gözetilerek değil, ancak ilgili Anayasa kuralına göre değerlendirilerek denetlenir(bilir)*" diyerek kural koyduğu halde, kararın belde belediyeleri ile ilgili kısmında "*Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri*" kapsamında kalanlar ile "*Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler*" listesinde yer alanlar açısından' yorumuyla yine kendi koyduğu kuralın dışına çıkmış ve bir yasa kuralını, belediyelerin statüsünü belirleyen bir Bakanlar Kurulu Kararına dayanarak iptal etmiş ve böylece idari bir tasarrufla oluşan bir statüye anayasa bir koruma sağlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nce verilen kararın ardından Danıştay 8. Dairesi, Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararında yer alan "*Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar*" ibaresine genişletici yorum getirerek, yasal süresi içerisinde dava açma tarihinin başlangıç tarihi olarak Anayasa Mahkemesi'nin kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarih olan 06.12.2008 tarihi olduğuna karar vermiştir. Böylece, Anayasa Mahkemesi'nin kararları yargı yerleri dahil bütün devlet organlarını bağladığı halde Danıştay 8. Dairesi tarafından, Ana-

yasa Mahkemesi kararında sözü edilen başvuru tarihi değiştirilmek suretiyle, Anayasa Mahkemesi kararı değiştirilmiş, Danıştay'ın görev sahası dışında kalan dolaylı yasa denetimi yapılmış ve alınan kararlar Anayasa Mahkemesi kararı ve yasa fiilen uygulanamaz hale getirilmiştir.

Öte yandan, Anayasa Mahkemesi'nin kararını esas alması gereken Yüksek Seçim Kurulu, Danıştay kararını esas alarak, seçime katılamayacağı belirtilen 25 belde belediyesi dışında kalan ve Ek (44) sayılı listede yer alan 862 belediyeden 837 belde belediyesinin seçime girebileceğine ve tüzel kişiliklerinin devam ettiğine hükmetmiş ve belediyelerin seçime katılmasını sağlayarak Anayasa Mahkemesi kararını uygulanamaz hale getirmiştir.

Sonuç olarak, yerel yönetimler konusunda en sorunlu alanlardan biri olan küçük belediyelerin ölçeklerine yönelik olarak düzenlenen 5747 sayılı Kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından kısmen iptali sonucunda yasa koyucunun yerel yönetimlerin ölçeklerini düzenleme yetkisi fiilen ortadan kaldırılmış; ayrıca, Türkiye açısından çok önemli olan bir sorunun çözümü belirsiz bir tarihe ertelenmiştir.

Öneriler

Türkiye'de yerel yönetim alanında kapsamlı ve sürekli bir reform süreci yaşanmamıştır. Bu açıdan, 2003 yılından itibaren başlayan reform süreci kapsamında yerel yönetim alanındaki birçok düzenlemelere rağmen, toplumsal, bürokratik, anayasal ve yapısal birçok engellerle karşılaşan reform sürecinde geldiğimiz noktada, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki temel sorunlar çözümlenememiş olarak kalmış; ayrıca katılımcı, hesap verebilen, etkin ve verimli çalışan bir yerel yönetim yapısı oluşamamıştır.

Geçmişten ve son reform sürecinden elde edilen tecrübe de göstermiştir ki, böyle bir yapının ortaya çıkması ancak anayasal ölçekte devletin yeniden yapılanması süreçlerinin tamamlanması ve bu kapsamda merkezi idare ile yerel yönetimlerin ve ilişkilerinin demokratik bir devlette olması gereken biçimde yeniden tanımlanması ile mümkündür.

Yerel yönetim sisteminde etkinlik ve verimliliğin artırılmasına yönelik olarak son dönemde "izin verildiği" kadarıyla yapılan teknik düzeydeki değişiklikleri genel olarak değerlendirdiğimizde ise, düzenlemelerin dünyada bu alanda geliştirilen ve yerel yönetimlerin teknik ve parasal kapasitelerinin artırılması, yerel yönetimlerin fonksiyonları ve iş görme biçimlerine yönelik düzenlemeleri içeren değişikliklerle örtüştüğü görülebilir.

Ancak yerel yönetimlerin ölçekleri ve ölçeğe bağlı olarak kaynak üretebilme ve kaynak kullanma kapasiteleri ile yerel yönetim birimleri arasında kademelendirme olmak üzere mevcut sorunlar halen devam etmektedir ve bu sorunlar çözülmeden, bu yönetimlere yapılacak kaynak ve yetki transferi, tek başına istenen sonucun elde edilmesini sağlamayacağı gibi istenmeyen sonuçlar da ortaya çıkabilmektedir.

Sonuç olarak; katılımcı, hesap verebilen, etkin ve verimli çalışan bir yerel yönetim yapısının oluşturulmasına yönelik anayasal reform ve bir dizi yasal düzenleme çok ciddi yürütülmesi gereken bir süreçtir. Bu sürecin bir parçası olarak yerel yönetimlerin etkili ve verimli bir yapıya kavuşması için ise yerel yönetimlerin ölçekleri, il düzeyinde birbirleri ile ilişkileri ve il yönetimleri radikal biçimde yeniden düzenlenmelidir.

Bu anlamda, Türkiye’de ölçekten kaynaklanan sorunları aşmak amacıyla başvurulabilecek iki etkili yol vardır: Bunlardan birisi “birleştirmeler”, ikincisi ‘zorunlu birlikler’dir. Bu yaklaşım doğrultusunda öncelikle kırsal alandaki ölçek sorununu ortadan kaldırmak üzere, 5 km bir yarıçap içinde bulunan köyler en fazla nüfusa sahip köy merkez olmak üzere 5000 nüfusa ulaşmak üzere birleştirilerek belediye tüzel kişiliğine dönüştürülmelidir.

Belediye haline getirilemeyen köyler diğer köylerle zorunlu birlik modeli içinde ilişkilendirilerek, kendilerine verilecek yerel kamu hizmetleri, İl Özel İdareleri ve/veya çevresindeki büyük belediyeler ile beraber yürütülmelidir. Bu kapsamda, kırsal alan yönetiminde etkinliği sağlamak üzere Köy Kanunu yenilenmeli, bu kapsamda köylerin yerel gelir elde etme kapasiteleri artırılmalı, merkezi idareden köy yönetimlerine kaynak aktarılmalı, belediye ve il özel idareleriyle ilişkileri kurumsal düzeyde geliştirilmelidir.

Ayrıca 5 km’lik bir yarıçap içinde bulunan ve 5000 nüfusa ulaşabilecek belediyeler, en fazla nüfusa sahip belediye merkez olmak üzere birleştirilmelidir. Etrafında yeterince yerleşim yeri bulunmayan ve nüfusu 2000’in altında kalan belediyelerin ise tüzel kişiliği kaldırılarak, köy yönetimi sistemi içine alınmalı ve bu yerleşim yerlerinde yerel kamu hizmetleri il özel idareleri ile işbirliği halinde zorunlu birlik modeli içerisinde yürütülmelidir. Son olarak ilçelerin 5 km, il belediyelerinin ise 10 km’lik yarıçap etrafında bulunan bütün köyler ve belde belediyeleri ilçe ve il belediyeleri ile birleştirilmelidir.

Yerel yönetimlerde birleştirme amaçlı alan düzenlemesinin yanısıra kentsel ve kırsal alan yerleşim yerleri arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve görevlerin kademelendirilmesine yönelik olarak daha önce yapılan KAYA ve Mülki

İdare Şurası gibi önemli çalışmalar gözönüne alınarak yeni modeller oluşturulmalıdır. Bu kapsamda, il özel idareleri il genelinde ortak yürütülmesi gereken planlama, gözetim, denetim ve koordinasyon gibi fonksiyonlardan ve merkezi idarenin taşrada yürüttüğü yerel nitelikli hizmetleri ile il genelinde bölünmez nitelikteki yerel hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olacak bir alan yönetimi olarak yeniden düzenlenmeli; il yönetimleri içerisinde bulunan köy, belde, ilçe, il belediyeleri ile il özel idareleri arasında etkili bir işbirliği ve görev kademelen-dirilmesi kurulmalıdır.

KAYNAKÇA

Canpolat, Hasan, (2002). *Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu*, Mahalli İdareler Kontrolerleri Yayını, Ankara.

Council of Europe, (1995). *The Size Of Municipalities, Efficiency And Citizen Participation*, No.56, Strasbourg.

Devlet Planlama Teşkilatı, (2001). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı, (2000). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı, (1982). *Kent Eşiği Araştırması*, Yayın No:1838, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı, (1982 a). *Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi*, Ankara.

Dinler, Zeynel (1994). *Bölgesel İktisat*, Ekin Kitabevi, Bursa.

Geray, Cevat,(2000). *Belediye Kurulmasında Uyulacak Ölçütler ve Yöntem*, Ankara.

İçişleri Bakanlığı, (2002). *Mülki İdare Şurası Hazırlık Komisyonu Raporları*, Ankara.

Keleş, Ruşen (1994). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.

Keleş, Ruşen (2010). *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara.

Keleş, Ruşen (1988). *Türkiyede Kent Yönetimi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara

Koçdemir, Kadir, (1998). *Yönetim Hakkı*, Türk Erdem Vakfı, Ankara.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, (1999). *Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, (1998). *Mahalli İdareler Reformu*, Ankara.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, (1992). *Kamu Yönetimi Araştırması*, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara.

Ünusan, Teoman, (1996). *Avrupa'da Yerel Yönetimler*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.

