

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE TÜRKİYE’DE BELEDİYELERDE ÖZERKLİK

*M. Fatih Bilal ALODALI**

*Lütfi ÖZCAN**

*Fikret ÇELİK**

*Sefa USTA**

Özet

Halka en yakın kurumlar olarak günümüz modern devletinde önemli işlevleri olan yerel yönetimler, birçok hizmetin halka sunulmasında çabukluğu ve kolaylığı sağlamaktadırlar. Bunun yanında sadece kamu hizmetlerinin sunulması konusunda değil demokratikleşme konusunda da yerel yönetimlerin önemi yadsınamaz. Nitekim yerel yönetimlerin demokratikleşmeye olan katkısı nispeten hukuksal düzenlemelerin el verdiği ölçüde gerçekleşebilmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliğinin mahallî idarelere ilişkin genel yaklaşımının bir sonucu olarak, mahallî idarelerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkeleri yansıtılmaya çalışılacaktır. Yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olan özerklikten anlaşılması gereken; mahallî idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararıyla ve kendi sorumlulukları altında yerine getirmeleridir. Katılım, idarelerin demokratikleştirilmesini; etkinlik ise kamu yönetiminde yaşanan değişime uygun olarak etkili, verimli ve hizmet odaklı bir yönetim kurulmasını ifade etmektedir. Verimlilik, etkinlik ve yönetimin demokratikliği birbiri ile çatışan değil birbirini tamamlayan kavramlardır.

Belediyelerin yeniden yapılandırılmasında, yeni belediye kanunu ile belediyelerin Yerel Özerklik Şartı’yla paralel bir şekilde daha demokratik, katılımcı ve saydam hale getirilmesi amaçlanmıştır. Nitekim yerel özerklik konusunda oldukça olumlu bazı düzenlemelerde bulunulmasına karşın bir takım eksikliklerin de bulunduğu söylenebilir. Bu çalışmanın amacı yerel yönetimlerde yeniden yapılandırma çalışmalarının sonuçlarını ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyum sağlayan ve sağlamayan yönlerini ortaya koyarak tartışmaktır.

ANAHTAR KELİMELER

Özerklik, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 5393 Sayılı Belediye Kanunu

□ Arş.Gör. , Sakarya Üniversitesi, İ.İ.B.Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

□ Arş.Gör. , Sakarya Üniversitesi, İ.İ.B.Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

□ Arş.Gör. , Sakarya Üniversitesi, İ.İ.B.Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

□ Arş.Gör. , Selçuk Üniversitesi, Karaman İ.İ.B.Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

GİRİŞ

Yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel taşlarından biri olduğu görüşü yaygındır (Keleş, 1995: 3). Bu kurumlar, halka en yakın kurumlar olarak günümüz modern devletinde önemli bir işlevi olan idari birimlerdir. Yerel yönetimlerin birçok hizmetin halka sunulmasında çabukluğu ve kolaylığı sağladığı bilinmektedir.

Yerel yönetimlerin söz konusu işlevlerini daha rahat yerine getirebilmeleri ve merkezi idarenin yükünü azaltmaları amacı ile son yıllarda özellikle Batı Avrupa ülkeleri yoğun bir çaba içine girmişlerdir. Özellikle Avrupa Birliği bu çabaları, yani; yerel yönetim olgusunun gelişmesini “ulus devleti” parçalamak olarak değil, bütünleştirmeyi kolaylaştırıcı bir araç olarak kullanmak amacı gütmektedir. Bu amaç ile kendi yerel yönetimlerine giderek daha çok önem vermekte ve bütünleştirici rol üstlenmeleri için onlara daha özerk yapılar sağlamaya çalışmaktadır (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1998: 11).

Günümüzde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerkleştirilmesi demokrasinin gelişmesi için zorunlu hale gelmiştir. Bunun göstergelerinden biri olarak kabul edilen ve Türkiye tarafından da onaylanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin demokrasinin temel taşları olduğu düşüncesine dayanan ilk çok taraflı bir tüzel araçtır.

1. AVRUPA YEREL ÖZERKLİK ŞARTI

Yerel Özerklik, (Local Autonomy) yerel nitelikteki kamu iş görülerinin daha iyi görülmesi, katılımcı demokrasinin yaşama geçirilmesi, korunması ve güçlendirilmesi doğrultusunda, yerel toplulukların, yerel nitelikteki işleri kendi sorumlulukları altında, özgürce seçerek oluşturdukları örgenleri aracılığıyla ve

buna uygun kaynaklara kavuşabilmeleri durumu olarak tanımlanmıştır (Keleş, 1998: 143).

Bir başka tanıma göre, yerel özerklik; yerel yönetimlerin, kendi görev alanları içinde yetkilerini, merkezi ya da bölgesel yönetimlerin, ya da onların ajanlarının herhangi bir müdahalesi olmaksızın kullanabilmeleri ve bu amaçla serbestçe karar alıp uygulayabilmeleri, durumudur (Saran, 1995: 257).

Diğer bir tanıma göre, özerk yerel yönetim; politik-yönetimsel sistemin mekânsal olarak sınırlandırılmış parçalarının, alternatifler arasından seçerek zorunlu kararları (görevleri) hazırlamak, bunları karara bağlamak ve uygulamasını gerçekleştirmek için harekete geçen eylemleri ifade etmektedir (Özel, 2003: 204).

Avrupa Yerel Özerklik Şartında, Özerk Yerel Yönetim Kavramı, yerel yönetimlerin (makamların), yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında, yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme, yönetme hakkı ve olanağı olarak tanımlanmıştır (Geray, 1998: 342).

Çalışmanın bundan sonraki kısmında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın oluşumu, Türkiye'nin bu konudaki tutumu ve Yerel Yönetimler reformları kapsamında hazırlanan 5393 sayılı Belediye Kanununun Avrupa Yerel Özerklik Şartı bağlamında incelemesi yapılacaktır.

1.1. Avrupa Yerel Özerklik Şartına Yönelik Hazırlıklar

1950'lerden buyana Avrupa Konseyinde yerel özerlikle ilgili çalışmaların başladığı görülmüştür. 1953 yılında Versailles'de I. Avrupa Komünler Birliği toplanmıştır. Orada alınan bir karara göre; yerel yönetim özerkliğinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine konması önerilmiştir. Fakat o günün

koşulları içerisinde Avrupa Konseyinde buna karşı çıkmıştır. Kısa sürede Konseyin bu menfi tavrı değişmiş ve yerel özerkliğe zaman içinde daha çok sahip çıkmaya başlamıştır (Ana Britannica, 1993: 413).

1957 ve 1968 yıllarında yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili olarak önemli kararlar alınmıştır. Ama ciddi anlamda yerel özerklik ile ilgili görüşler, 1981 ve 1984 yılları arasında Avrupa Konseyinin yaptığı birçok toplantıda “yerel yönetimlerin özerkliğinden ne anlamak gerekir?” diyerek; yerel yönetimler ile ilgili bir takım kuralları, ilkeleri tartışarak, örgüt bünyesinde yerleştirmeye başlandığı görülebilmektedir (Keleş, 1995: 43).

Avrupa’da bu konuda bir diğer önemli girişimlerde bulunan kurum da Avrupa Birliğidir. Avrupa Birliği 1980’li yılların ortalarında bir Bölgeler Komitesi kurmuştur. Bu komitede yerel ve bölgesel yönetimlerin temsilcilerinin görev almaları sağlanmıştır ve danışma organı niteliğinde olan bu organın karar süreçlerine katılması ve daha etkin hale getirilmesine çalışılmıştır (Keleş, 1995: 69).

Avrupa Yerel Özerklik Şartına yönelik olarak ve yerel özerklikle ilgili olarak yapılan bu çalışmalar ile birlikte 1980’li yılların ilk yarısında, yerel özerklik; Avrupa Konseyinde tartışılan ilk konular arasına girmiştir. Sonunda yerel özerklik ile ilgili olarak hazırlanan nihai taslak, 8-10 Kasım 1984 tarihlerinde Roma’da yapılan Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansında gündemin birinci sırasında yer almış ve Avrupa Yerel Özerklik Şartının kabul aşaması başlamıştır (Yeter, 1996: 3). Bundan sonra Haziran 1985’te yapılan Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinde Şart’ın resmen benimsenmesi kararı ile imzalanma ve kabul edilme aşamasına girmiştir.

1.2.Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın İmzaya Açılması Ve Kapsamı

Bu şart, 8-10 Kasım 1984 tarihindeki Roma Konferansında tartışılmaya açılmış ve yaptırım gücünün ne olacağı sorunu yaşanmıştır. Aralarında Türkiye’nin de bulunduğu bir çok devlet şartın gücünün “tavsiye kararı” biçiminde olmasını destekler iken, çoğunluğu oluşturan birçok Avrupa devleti ise, Şart’ın “sözleşme” şeklinde yürürlüğe girmesi hususunda uğraş vermişler ve sonuç elde etmişlerdir. Sonuçta; bu Şart 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzalarına açılmıştır (Yeter, 1996: 3).

Yerel özerklik şartı, demokrasinin gelişmesi açısından ve yönetimde etkinlik sağlanması açısından temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmuştur. Şart; taraf olan devletleri, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali yönlerden bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlayıcı kurallar içermektedir (Keleş, 1995: 4).

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler sayılmaktadır. Bu ilkeler, seçilmiş yöneticilerin çalışma koşulları, yönetsel denetimin niteliği ve sınırı, yerel yönetimlerin kaynak özerkliği, yerel yönetimler arası ve merkezi idareler ile yerel yönetimler arası işbirliği ve dayanışmanın esasları ve yargısal denetimin sağlanması gibi konulardır. Yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin azaltılması ve kendilerine görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği de, şartın bu bölümünde yer almaktadır (Keleş, 1995: 5).

Şart’ın ikinci bölümünde, bu Şart’ı onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almaktadır. İlkelerin birbirlerini

bütünlemede olduğu dikkate alınarak ve yerinden yönetim özerkliği ile ilgileri hesaba katılarak devletlerin çekince koymakta özgür davranabilecekleri maddeler ayrı ayrı gösterilmiştir. Yerel özerklik şartında, devletleri şartın ilkelerini yaşama geçirmek amacı ile aldıkları yasal önlemlerin zaman zaman Konsey'e bildirilmesi dışında; ilkelerin uygulanıp uygulanmadığını ya da nasıl uygulandığını denetlemek amacı ile kurumsallaştırılmış bir sistem öngörülmüş bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Bakanlar Komitesi adı verilen organ aracılığı ile üye devletler üzerinde yeterli bir siyasal denetim uygulanabilmesine Şart olanak sağlamıştır (Keleş, 1995: 5). Şartın son bölümü, uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır.

Şartın özerk yerel yönetimlerin görev alanlarıyla ilgili 4. Maddesi, kendilerine tanınmış olan özgürlük ve haklardan tamamen faydalanabilmelerini içerir. Burada yerel yönetimlerin görev alanlarındaki türlü sektörleri ilgilendiren yasalarla ya da merkezi yönetimin girişimleri ile sınırlandırılmaması istenilmektedir (Pıtırılı, 33).

Şartın 6. Maddesinde, merkezi yönetimlerin aldığı kararlar ve yaptığı düzenlemeler ile yerel yönetimlerin kendileri için uygun gelen örgütsel yapıları oluşturmalarını ve kendi personelini çalıştırabilmelerini hiç bir şekilde sınırlandırılmaması istenmektedir.

Şartın 8. Maddesinde, vesayet denetimi konusu; yerel yönetimlerin takdir yetkilerinin ve etkinliklerinin sınırlandırılmamasına ilişkin güvence sağlanmasını özellikle istemektedir. Şartın gelir kaynaklarını ilgilendiren 9. Maddesinde ise, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının, yerel yönetimlerin lehine ve onların merkeze olan bağımlılıklarını

azaltacak şekilde artırılması istenmektedir (Yeter, 1996: 6).

Şartın 11. Maddesi özerk yerel yönetimin yargısal korunması ile ilgilidir. Bunun anlamı; merkezi yönetimlerin yerel yönetimler ile ilgili olarak yapabilecekleri yetki gaspı ve özerkliğin çiğnenmesi gibi hareketlerin önüne geçilmesi gibi amaçları gütmektedir. Yargı güvencesinin sağlanması özellikle istenilmektedir (Keleş, 1995: 8).

Yukarıdaki bu maddelerden anlaşılacağı üzere Şart yerel yönetimlerin; yetki yönünden ve korunmaları yönünden tam bir özerkliğini sağlama niyetindedir.

1.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Uygulanması

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın uluslar arası tüzük açısından yürürlüğe girmesi, iç tüzük açısından yürürlüğe girmesinden öncedir. Şartın 15. Maddesinin 3. Fıkrasına göre, "Şart'ı imzalayan devletler açısından Şart'ın yürürlük tarihi, şartın kabul edildiğinin bildirilmesinden itibaren üç ay süre geçtikten sonra başlayan ayın ilk günüdür" (Konrad Adenauer Vakfı, 1995: 19).

Avrupa Konseyi günümüz itibarı ile 41 devletten oluşmaktadır. Bu Konseyin 1985 yılında kabul edip, 1988 yılında yürürlüğe soktuğu bu Şart, 21 devlet tarafından kabul edilmiştir.

Belçika ve Fransa Şart'ı imzalamış, fakat onaylamamışlardır. İngiltere, İrlanda, İsviçre, Romanya, San Marino, Slovakya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti Şart'ı imzalamamış ve onaylamamış devletlerdir (Keleş, 1995: 18).

Şartı onaylayan devletlerin bir bölümünün, Şart'ın kimi maddelerine çekinceler koydukları görülmektedir. İspanya, Macaristan, Avusturya, Lienchtensitein, Kıbrıs Rum Kesimi, Yunanistan, Malta ve Hollanda şartın

bazı maddelerine ve bazı maddelerin, bazı fıkralarına çekinceler koymuşlardır (Konrad Adenauer Vakfı, 1999 : 14).

1.4. Avrupa Yerel Özerklik Şartı Karşısında Türkiye'nin Durumu

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yukarıda da belirtildiği şekilde; 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılmasına karşın Türkiye tarafından bir sözleşme olarak imzalanmasına karşı çıktığı için o tarihten ancak üç yıl sonra imzalanmıştır. Türkiye, Şart'ın gücünün "tavsiye kararı" niteliğinde olmasını istiyordu. Burada Türkiye'nin endişesi; Şart'ın içerdiği ilkelerle, Anayasa ve yerel yönetimleri düzenleyen yasalar arasında; örgüt yapısı, görev, yetki ve merkezi idare ile olan karşılıklı ilişkiler açısından temelde çelişkilerin olduğu düşüncesidir (Yeter, 1996: 6).

Türkiye şartın imzaya açılmasından sonra; şartla iç hukukumuz

-Yerel yönetimlere, kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçleri içinde, olabildiği ölçüde, uygun bir zamanda ve biçimde danışılması konusu (4. Maddenin, 6. Fıkrası).

-Yerel yönetimlerin yönetsel örgüt yapılarının kendilerince belirlenmesi ile ilgili madde (6. Maddenin, 1. Fıkrası).

-Seçimle gelinen görev yerlerinde bulunanların görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve etkinliklerin yasayla ve temel tüzük ilkelerine göre belirlenmesi konusu (7. Maddenin 3. Fıkrası).

-Yönetsel denetime ancak yönetsel denetimle korunmak istenen yararlar ile orantılı olması durumunda izin verilmesi durumu (8. Maddenin, 3. Fıkrası).

-Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetindeki artışların olabildiğince hesaba katılması konusu (9. Maddenin, 4. Fıkrası).

-Dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere verilmesinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun biçimde danışılması ile ilgili madde (9. Maddenin, 6. Fıkrası).

-Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerin ortadan kaldırılmamasına yönelik madde (9. Maddenin, 7. Fıkrası).

-Yerel yönetimlere, ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için derneklere üye olma ve uluslar arası birliklere katılma hakkının tanınması ile ilgili madde (10. Maddenin, 2. Fıkrası).

-Yerel yönetimlere, başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakkının tanınması konusu (10. Maddenin, 3. Fıkrası).

arasında esas itibariyle, çelişkili noktaların bulunmadığı kanaatine varmış ve İçişleri Bakanlığı'nca, Şart'ın ülkemizce sözleşme şeklinde imzalanmasının uygun olacağı Dışişleri Bakanlığı'na bildirilmiştir.

Türkiye, 20.09.1988 tarih ve 13296 sayılı bakanlar kurulu kararı ile Şart'ın imzalanması için Avrupa Konseyi nezdindeki daimi temsilcinin yetkili kılınması üzerine, Şart'ı 21.11.1988 tarihinde sözleşme olarak imzalamıştır. Daha sonrada, 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı kanun ile parlamento tarafından ve 06.08.1992 tarihli karar ile Bakanlar Kurulu tarafından bazı maddelerine çekinceler konularak onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir (Yeter, 1996: 8).

Türkiye'nin bu Şart ile ilgili olarak çekince koyduğu maddelerin hangi konularda olduğunu sayacak olursak (Keleş, 1995: 18);

-Yerel yönetimlerin, kendilerine iç tüzük de tanınmış olan yetkileri serbestçe kullanabilmeleri ve özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmeleri için yargı yollarına başvuru hakkının tanınması ile ilgili madde (11. Madde).

Türkiye'nin çekince koyduğu konuların bir bölümü, aslında Türk yerel yönetim mevzuatında uygulanmaktadır. Örneğin, yerel yönetimlerin, yabancı ülke yerel yönetim birimleri ile kardeş şehir ilişkilerine girmeleri ve uluslar arası birliklere üye olabilmeleri konuları, 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkındaki Yasa gereğince İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yürütülmektedir. Bakanlığın bu tür ilişkilere sıcak baktığı ve yıllardır bu konularda yapılan uygulamaları ile hatta teşvik ettiği görülmektedir. Ancak, belediye başkanları ve diğer görevlilerinin yurt dışı gezilerine onay şartı aranmaktadır. Bu yetki daha önce tüm belediyeler için İçişleri Bakanlığı'na kullanılmaktayken BU durum 1995'ten itibaren Büyükşehir ve İl merkezi Belediyeleri dışında, valilere devredilmiş ve bu konuda uzun prosedürler ve zaman kayıpları engellenmiştir.

Bir diğer uygulanan madde de; yerel yönetim birimlerinin yargı yoluna başvurabilmeleridir. Gerçekten yerel yönetimler merkezi idarenin kararları aleyhine Danıştay ve idari mahkemelerine başvurabilirler. İdare mahkemeleri kararlarına karşı da Danıştay'a gidebilirler. Bunun dışında, dava sırasında yürürlükteki bir yasanın Anayasa'ya aykırı olduğunu iddia edebilir ve Danıştay'ın ilgili dairesi buna kanaat getirirse, konu Anayasa Mahkemesi'ne götürülebilir (Yeter, 1996: 11).

Bu konuyla ilgili olarak, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin başvurusu üzerine Danıştay, 3194 sayılı İmar Yasası'nın 9. Maddesine 3394 sayılı yasa

ile eklenen fıkranın (imar planı yapma ve uygulama yetkisini Başbakanın emri ile Bayındırlık ve İskan Bakanına veren hüküm) Anayasa'nın 6, 112 ve 127'inci maddelerine aykırı olduğu kanısıyla Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açmış ve söz konusu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Ayrıca Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi hakkında Kanuna İlişkin Uygulama Yönetmeliğinin 9. Maddesinde yapılan ve imar uygulamalarında Büyükşehir Belediyelerine yetki veren değişiklik, ilçe belediyelerinin başvurusu üzerine Danıştay Altıncı Dairesi tarafından iptal edilmiştir (Eryılmaz, 1997: 170).

Türkiye'nin çekince koyduğu maddelerden biride yerel makamlara amaçlı yardım yapılmamasını öngören maddedir. Türk yerel yönetim maliyesinde fonlar ve bakanlık yardımları büyük yer tutmaktadır, bunun da önemli bir kısmı tahsis nitelikli yardımlardan oluşmaktadır (Yeter, 1996: 12).

Yukarıda görüldüğü üzere, Türkiye şartın bazı hükümlerini uygulamaktadır, ancak; bu konulardaki maddelere, şartı imzalarken çekinceler koymuş ve imzalamamıştır. Türkiye bununla birlikte, Şart'ın onaylanmasına uygun bulunduğu dair kanunun ikinci maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu kararı ile bu çekinceler kaldırabilir (Konrad Adenauer Vakfı, 1995: 34).

Bu Şart ile getirilen zorunluluklardan biri vesayet konusundadır. Kuşkusuz, yerel yönetimlerin ülke genelinde saptanmış ulusal amaçlara, hedeflere, ilke ve standartlara aykırı hizmet yapmaması

gerekir. Bunun gerçekleşmesi, merkezi yönetimin yapacağı bir denetim ile gerçekleşebilmektedir. Bu genelde o ülkede mevcut siyasi otoritenin görüşleri çerçevesinde yapılmaktadır. Bu da bazı istenmeyen sonuçlar doğurmaktadır. Bu nedenle Şart, merkezi idarelerce yanlış kullanılmaya müsait bu konuyu, mümkün olduğunca kısma eğilimi içindedir. Şart bu konuyu Türkiye'nin de zorunlu olarak imzaladığı 8'inci maddesinde idari vesayeti prensip olarak hukuka uygunluk denetimi ile sınırlamıştır. Sadece merkezi idare kuruluşlarına ait olup da, yerel yönetim birimlerine yaptırılan hizmetler, onlara devredilen merkezi nitelikteki hizmetler açısından ancak yerindelik denetimi Şart tarafından mümkün kılınmaktadır Konrad Adenauer Vakfı, 1995: 35).

2. BELEDİYELERDE ÖZERKLİK

Yerel özerklik şartı, demokrasinin gelişmesi açısından ve yönetimde etkinlik sağlanması açısından temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmuştur. Şart; taraf olan devletleri, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali yönlerden bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlayıcı kurallar içermektedir (Keleş, 1995: 4).

Yerel yönetimler içinde yer alan belediyeler belde halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulmuş kuruluşlardır. Karar ve yürütme organları belde halkı tarafından seçimle belirlenen, özel bütçeleri ve kendi personelleri olan belediyeler, bir yandan mevcut hizmetleri yerine getirmeye çalışırken bir yandan da giderek artan kentsel taleplere de cevap vermek durumunda kalmışlardır (Akın ve Güleç, 2003: 430). Doğal olarak belediyelerin söz konusu taleplere cevap verebilmeleri için onların belli bir serbesti içinde hareket edebilmeleri gerekmektedir. Nitekim Avrupa Yerel

Yönetimler Özerk Şartı hükümleri bu serbestiyi sağlamaktadır.

Günümüz ulus devletleri, otoritelerinin bir kısmını yerel yönetimlere ve sivil topluma bir kısmını da ulus-üstü örgütlere devretmek gibi iki yönlü bir baskı altındadır. Devletlerin üste devretmek zorunda kaldıkları otorite küreselleşmenin; alta devretmek zorunda kaldıkları yetki ise yerelleşmenin bir sonucudur (Eryılmaz, 1997: 11).

2.1. Türkiye'de Belediyeler Kanunu Ve Özerklik

Geleneksel kamu yönetimi örgütlerinden yapı itibarıyla bazı farklılıklar gösteren belediyelerin artık merkezi yönetimin bir uzantısı ve onun takdiriyle oluşturulan örgütler olarak düşünülmediği belirtilmektedir. Düşüncedeki bu değişim, kamu yönetiminde yeni anlayışların hâkim hale gelmesi, yeniden yapılanma ve reform çalışmaları, kentleşme hızının artması, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlardaki değişme ve çeşitlenmeler vb. sebeplerle temelinde sivil toplum veya özel sektör gibi davranma eğilimi taşıyan yeni bir belediye anlayışının ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Azaklı, 2002: 417). Fakat ortaya çıkan bu anlayışın yapılan yasal düzenlemeler ile desteklenmeleri gerekmektedir. Yoksa anlayış değişimi kendi başına bir şey ifade etmemektedir. Nitekim anlayıştaki bu değişim 5393 sayılı Belediye Kanunu ile desteklenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 1580 sayılı kanundan farklı olarak Avrupa yerel yönetimler özerklik şartını Türkiye'nin imzaladığı 21 Kasım 1988 yılından beri ciddi anlamda ilk revizyon kanunu olduğu söylenebilir.

Bu kanun yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşulu

olarak kısmen benimsenen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1 Nisan 1993 tarihinde 3723 sayılı kanun olarak yürürlüğe girdi. Yürürlüğe girdiği tarihten bu yana gecikmelide olsa belediyelerin mali, ekonomik ve idari açıdan hizmetlerini yapabilmek için ciddi bir adım olarak kabul edilebilir.

Bu kanun ile belediyelerin hizmet alanları genişlemiş, yetkileri arttırılmış, karar alma süreci kısaltılmış, özellikle birincil olarak vesayeti altında buldukları mülki idare teşkilatı yerine genel anlamda seçilmiş bulunan üst makamdaki merkezi birimlere kaydırılarak daha bütüncül ve makul kabul edilebilecek vesayet denetimi sınırları oluşturulmak istendiği söylenebilir.

Şartın özerk yerel yönetimlerin görev alanlarıyla ilgili 4. Maddesi, kendilerine tanınmış olan özgürlük ve haklardan tamamen faydalanabilmelerini içerir. Burada yerel yönetimlerin görev alanlarındaki türlü sektörleri ilgilendiren yasalarla ya da merkezi yönetimin girişimleri ile sınırlandırılmaması istenilmektedir (Pıtırılı, 1989: 33). Bu maddede öncelikli olarak yerel yönetimlerin anayasal olarak tanınmasını içermekte ve bu tanınmanın da yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmemesi gerektiği belirtilmektedir. Şart'ın bu maddesi aynı zamanda "*Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır*" diyerek belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları ile ilgili olarak genel yetki ilkesine vurgu yapmaktadır. Nitekim 5393 sayılı belediye kanununun da bu

maddeye uygun biçimde genel yetki ilkesini benimsediği görülmektedir.

Özerklik Şartı'nın 5. maddesinde; "yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yolu ile ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz" hükmü yer almıştır. Sınır uyuşmazlıklarının çözümü de yeni sınırların tespiti olduğundan Özerklik Şartı'nın bu hükmü gereğince de yerel toplulukların oylarına da başvurulmalıdır. Fakat gerek 1580 sayılı kanunda gerekse yeni 5393 sayılı belediye kanununda sınır uyuşmazlıklarının çözümünde yerel halkın görüşüne başvurulmamaktadır.

Şartın 6. Maddesinde, merkezi yönetimlerin aldığı kararlar ve yaptığı düzenlemeler ile, yerel yönetimlerin kendileri için uygun gelen örgütsel yapıları oluşturmalarını ve kendi personelini çalıştırabilmelerini hiç bir şekilde sınırlandırılmamasını istemektedir (Konrad Adenauer Vakfı, 1995: 32).

Şartın 8. Maddesinde, vesayet denetimi konusu; yerel yönetimlerin takdir yetkilerinin ve etkinliklerinin sınırlandırılmamasına ilişkin güvence sağlanmasını özellikle istemektedir. Bu maddede yerel makamların her türlü idari denetiminin ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebileceğini belirterek keyfi denetimlerin önüne geçilmek istenmiştir. Nitekim belediye kanunun vesayet denetimi konusundaki düzenlemesinin Anayasamız ve Özerklik Şartı'nın bu hükmü ile uyumlu olduğu söylenebilir. Şart'ın bu hükmü vesayet denetimi bakımından hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimlerini içerecek biçimdedir. 5393 sayılı belediye kanunu ile hukuka uygunluk denetimi metne taşınarak öne çıkarılmış fakat bazı maddelerinde, mesela cadde, sokak vb. ad verilmesi konusunu düzenleyen 81. maddesinde, yerindelik denetimine

olanak verilmektedir. Diğer taraftan belediyelerin kalkınma planlarına paralel olarak stratejik plan hazırlayacak olmaları (md:41) ve denetimin amaçları arasında hizmetlerin süreç ve sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere göre değerlendirilecek olması (md:54) belediyelerin faaliyetlerini gerçekleştirirken olası bir yerindelik denetimine olanak vermeyecek şekilde önceden önlem almış olmalarını sağlayacağı söylenebilir.

Şartın, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını ilgilendiren 9. Maddesinde ise, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının, yerel yönetimlerin lehine ve onların merkeze olan bağımlılıklarını azaltacak şekilde artırılması istenmektedir (Yeter, 1996: 6). Anayasamızda mahalli idareler başlığı altında "... bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü yer almıştır. Fakat uygulamada yeterli kaynakların sağlanamadığına ilişkin eleştiriler sürekli dile getirilmiştir. Nitekim 5393 sayılı belediye kanunu ile eski 1580 sayılı belediye kanununun "Belediyenin Varidatı" başlıklı 110. maddesinde sayılan gelirlerle karşılaştırıldığında yeni bir gelir kaleminin sağlanmadığı görülmektedir. Diğer taraftan yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkında kısmi iyileştirmeler yapılmıştır.

Şart'ın 9. maddesinin 3. fıkrasında yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümünün oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacağını hükme bağlamıştır. Türkiye'de de 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çerçevesinde belediyelere kendi öz gelir kaynakları tesis edilmiştir. Nitekim hem 1580 sayılı belediye kanununda (md:13/3) hem de yeni 5393 sayılı belediye kanununda (md: 14) "belediye sınırları içinde oturan,

bulunan veya ilişği olan her şahıs belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür" şeklindeki hüküm yer almaktadır. Fakat belediyeler, sadece kanunla konulmuş bulunan ve tahsiline kendilerinin yetkili kılındığı vergi ve harçları tahsil edebilirler. Bu yükümlülükler dışında belediyeler herhangi bir şekilde kendi organlarının kararları ile vergi, harç ve benzeri mali yükümlülükler koyamamaktadırlar. Belediyeler kanun ile kendilerine tanınmış yetki dışında vergi ve harçların oran ve miktarını değiştiremeyecekler, vergi ve harç konusunu teşkil eden işler için ayrıca ücret tarifesini düzenleyemeyeceklerdir.

Şartın 11. Maddesi özerk yerel yönetimin yargısal korunması ile ilgilidir. Bunun anlamı; merkezi yönetimlerin yerel yönetimler ile ilgili olarak yapabilecekleri yetki gaspı ve özerkliğin çiğnenmesi gibi hareketlerin önüne geçilmesi gibi amaçları gütmektedir. Yargı güvencesinin sağlanması özellikle istenilmektedir (Keleş, 1995: 8).

Yukarıdaki bu maddelerden anlaşılacağı üzere Şart yerel yönetimlerin; yetki yönünden ve korunmaları yönünden tam bir özerkliğini sağlama niyetindedir. Bu bağlamda Şart'ın kapsamını üç madde ile şöyle özetleyebiliriz:

-Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa yada yasalarla belirlenir. Bununla birlikte, bu kural; yerel yönetimlere yasaya uygun olarak belli amaçlar için yetki ve sorumluluklar vermeye engel olmamalıdır.

-Yerel yönetimler, yasanın çizdiği sınırlar içinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan ve başka yönetimlere verilmemiş olan her konuda etkinliklerde bulunmak yönünden tam takdir hakkına sahip kılınmalıdır.

-Yerel yönetimlere verilen yetkiler tam ve yalnız onlara ait olmalıdır. Bu

yetkiler onlara yasalarla öngörölmüş durumlar dışında, merkezi ya da bölgesel nitelikteki başka yönetimlerce kısıtlanması engellenmelidir.

Şart bu saydığıımız üç koşulu ile bu Şartı imzalayan ölkelerin anayasalarına göndermeler yapmaktadır. Bu şekilde ancak yerel özerkliğın sağlanabileceğini özellikle belirtmektedir. Nitekim Şart'ın bu üç vurgusunun 5393 sayılı belediye kanunu ile ölkemizde de büyük oranda gerçekleştirildiği söylenebilir.

SONUÇ

Bu Şart'ı imzalayan ve sonra onaylayan, onaylamayan devletlerin bu konuda bir uygulama zorluğu çektikleri otoriteler tarafından kabul edilmektedir. Buradaki sorunun, ölkelerin "ulusal bütünlüğün" zedelenmesi konusundaki hassasiyetleri olduğu söylenebilir. Bu konu, Türkiye açısından diğere ölkelere göre; özel konumu itibari ile (coğrafi, toplumsal, yapısal vs. nedenler ile) biraz daha önemli bir konudur.

Zaten Şart'ı demokrasinin beşığı kabul edilen birçok Avrupa ölkesinin ya imzalamaması veya imzalarsa da onaylamaması veya onaylasa da bazı çekinceler koyması Şart'ın uygulanabilirliği veya sindirilmeden uygulanması halinde bazı kuşku duyulan durumlara neden olabilmesi açısından önemlidir. Diğere bir açıdan bakacak olursak, Türkiye; Şart'ın Anayasal ve uygulanabilirliği açısından, Şart'ı uygulayabilecek ve sistem olarak zorlanmayacak bir ölkedir. Bunun nedeni, çekince koyduğu bazı maddeleri bile, uygulama da gerçekleştirebilmesi,

yürütme organlarına Şart ile ilgili olarak bazı kurumlara verdiği yetkilerin kullanılabilmesi ve yönetsel sistemimizin temellerini aldığımız Fransa'da Şart'ın onaylanmasa da, uygulanabilmesidir. Nitekim son yapılan düzenlemelerde (5393, 5216, 5302) Şart'a uygun birçok değişiklik yerine getirilmiştir.

Yeni belediye kanunu ile "hukuka uygunluk denetimi" kanun metnine taşınmış ve öne çıkarılmış olmakla birlikte bazı maddelerinde vesayet denetiminin bir türü olarak kullanılan yerindelik denetimine yer verilmektedir. Nitekim kanunun cadde, sokak vb. ad verilmesine ilişkin olan 81. maddesi örnek olarak gösterilebilir. Diğere taraftan kanunda yerindelik denetiminin kısmen de olsa yerel unsurlara, kent konseyine, mahalleli ve hemşehirlere devredildiği ve bunun yerinde bir düzenleme olduğu söylenebilir.

Ayrıca; Şart'ın koyduğu kurallar birer idealdir, ulaşılması gereken birer hedefler ve her ölkede kendi özel koşullarının elverdiği ölçüde ve Şart'ın; sık sık yasaların çizdiği çerçeve içerisinde demesi gibi, anayasaların ve yasaların çizdiği çerçeve içerisinde bu ideale ulaşmak için Şart'ın koyduğu ilkelere, ölkelerin yaklaşma gayreti içerisinde bulunmasının gerekliliğidir. Bu sorun, tüm Avrupa ve Türkiye'nin ortak problemidir. Şu da bir gerçek ki; Türkiye yerel yönetimlerin özerkliği ve maddi yönden rahatlamaları açısından biraz ağır hareket etmektedir ve bu konu halkın demokrasiye katılımı ile bilinçli vatandaş olma gibi nedenler ile önemli bir sorundur.

KAYNAKÇA

AKIN, H. Bahadır ve Sevcan Güleç (2003), "Belediyelerde Stratejik Planlamanın Gerçekleştirilebilirliği ve Karaman Belediyesi'nde Gerçekleştirilen Bir Analiz", **Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi**, TODAİE, Yayın No: 319, Ankara.

ANA BRİTANNİCA (1993), Cilt 3, İstanbul, 1993

- AZAKLI, Sedat (2002), “Belediyelerin Hizmet Stratejileri Belirleme Sürecinde Analizci Yaklaşımın Önemi”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Ankara
- ERYILMAZ, Bilal (1997), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- GERAY, Cevat (1998), “Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler”, **Türk İdare Dergisi**, Y:70, S:421, Ankara
- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (1998), **Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı**, Ankara, 1998
- KELEŞ, Ruşen (1998), **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara
- KELEŞ, Ruşen (1995), “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Ç.Y.Y.D.**, Cilt 23, Sayı 6
- KONRAD ADENAUER VAKFI (1999); **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Ankara
- KONRAD ADENAUER VAKFI, (1995); **Avrupa Yerel Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler**, Ankara
- ÖZEL, Mehmet (2003), “Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine”, **Türk İdare Dergisi**, Y:75, S:441, Ankara.
- PITIRLI, Ali (1989) “ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, **Türk İdare Dergisi**.Sayı: 383
- SARAN, Ulvi (1995), “Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim”, **Türk İdare Dergisi**, Y:67, S:408, Ankara
- YETER, Enis (1996) “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı: 1