

TÜRKİYE'DE YEREL ÖZERKLİK AÇISINDAN İDARİ VESAYETİN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNE ETKİLERİ

EFFECTS OF LOCAL GOVERNMENTS IN TERMS OF LOCAL AUTONOMY IN TURKEY'S ADMINISTRATIVE TUTELAGE

Dr. Mahamat ABAKAR

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimleri Fakültesi, Ankara/Türkiye

ÖZET

Yerel yönetimler yerel hizmetlerin sunumunda çok önemli bir yere sahiptir. Yönetenler ile yönetilenlerin arasındaki mesafe ne kadar kısalsın hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimlilik o kadar artar. Yerel yöneticiler, yerel ihtiyaçların doğru belirlenmesinde ve yerel hizmetlerin etkin bir şekilde sunulmasında önemli bir işleve sahiptirler. Çünkü hizmette halka yakınlık prensibi yerel özerkliğin temel özelliğini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliği ile idari vesayet arasında ters orantının bulunması, yerel özerklik üzerinde önemle durulmasını gerektirmektedir. Bu nedenle yerel özerklik ve idari vesayet arasında çok iyi bir denge kurulması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Demokrasi, İdari Vesayet, Yerel Özerklik, Yerel Yönetimler

ABSTRACT

Local governments play an important role in the provision of local services. The shorter the distance between the managers and the managed, the greater the efficiency and efficiency in the provision of services. Local administrators have an important function in determining the local needs accurately and to provide local services effectively. This is because, the principle of proximity to the public in service is the main feature of local autonomy. The existence of an inverse relationship between the autonomy of local governments and administrative tutelage necessitates the emphasis on local autonomy. Therefore, a very good balance must be struck between local autonomy and administrative tutelage.

Key Words: Democracy, Administrative Tutelage, Local Autonomy, Local Governments.

1.GİRİŞ

Demokrasinin gelişmesinde yerel yönetimler önemli bir yere sahiptir. Çünkü yerel yönetimler birçok düşünür tarafından demokrasi okulu olarak görülmektedir

Bu makalenin amacı hem demokrasi hem de hizmette etkinlik ve verimlilik açısından çok önemli olan yerel yönetimlerin Türkiye'deki gelişimine katkı sağlamaktır. Yerel özerkliğin idari vesayet boyutu araştırılarak özgün bir çalışma yapılmak istenmektedir. Yerel özerklik alanında çalışma yapacak olan araştırmacılara da özgün bir kaynak sunmak istenmektedir. Merkeziyetçi geleneğe sahip olan Türkiye'de, yerel yönetimlerin özerkliğine olumlu bakılmamaktadır. Bu nedenle de merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde yoğun idari vesayet uygulamaları gerçekleştirilmektedir. Bu makale ile ulaşılmak istenen nihai amaç ise; uygulanan bu yoğun idari vesayet uygulamalarının, yerel yönetimlerin özerkliğine nasıl bir etkide bulunduğu.

2. YEREL ÖZERKLİĞİN KOŞULLARI

Yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmek için bazı koşulların var olması gerekmektedir. Bunlara aşağıda detaylarıyla yer verilmiştir.

2.1.Kesin Karar Alma Yetkisi

Öncelikle, yerel özerklik ilkesi anayasa ve yasalarda teminat altına alınmış olmalıdır. Bu konu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 2. maddesinde açıkça düzenlenmiştir. Şartın 2. maddesi, "özerk yerel yönetimler ilkesi, ulusal mevzuatta ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanımlanacaktır."

şeklindedir. Bu madde, yerel yönetimlerin özerkliklerinin sağlanması konusunda temel koşul olarak ileri sürülmüştür. Şart, burada mutlaka özerklik ilkesini yazılı olarak ya anayasa ya da yasalarda belirtilmesini isteyerek güvence altına almak istemiştir.

Özerk bir yerel yönetim, kesin kararlar alabilmeli, alınan kararlar ise üst makamların ön iznine veya onayına bağlı olmamalıdır. Ayrıca, yerel yönetimlerin sorumlu yöneticileri, merkezi yönetim karşısında bağımsız ve onların gereksiz etkilerinden uzak olmalıdırlar. Eğer merkezi yönetim, yerel yönetimlerin personellerini azletmek veya istediği gibi atamak yetkisine sahip bulunursa, bu durumda yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir tür yetki genişliğine sahip, yürütme organları durumuna düşebilirler.

2.2.Karar Organlarının Bağımsızlığı

Yerel yönetimlerin kendi iç örgüt yapılarını kendilerinin belirleyebilmesi, yerel özerkliğin önemli koşullarından biridir

Özerk yerel yönetimlerin organları seçimle iş başına gelir. Merkezi idareye karşı yerel özerkliği sağlayacak olgu, organların seçimle iş başına gelmesi ve bağımsız olmasıdır. Bu seçimler sembolik değil, demokratik olmalıdır. Seçimler yönetimdeki asıl karar alıcıların, geniş bir yönetimi eleştirme, eleştirilerini yayınlama ve alternatifler sunma özgürlüğünden yararlanan yurttaşlar tarafından seçildiği yarışmacı, dönemsel, kapsayıcı, belirleyici seçimlerdir.

2.3.Yeterli Mali Kaynaklara Sahip Olunması

Yerel özerkliğin sağlanmasının en önemli şartlarından birisi, bağımsız bir bütçeye ve bütçe özerkliğine sahip olmasıdır. Gelirlerini ve giderlerini tayin etme yetkisine sahip olmalıdır. Yerel yönetimler, kendilerine kanunla yüklenen görevlerini yerine getirebilmek için yeterli mali olanaklara sahip olmalıdır. Yeterli olarak mali olanakları olmayan yerel yönetimlerin, görevlerini yerine getirmesi ve özerkliğini koruması mümkün değildir. Yerel yönetimler, kendilerine yeterli mali kaynaklar sağlandığı ölçüde özerk sayılırlar.

3. YEREL ÖZERKLİĞİN KAPSAMI

Yerel özerklik kavramı üçlü bir kapsam içermektedir. Buna göre siyasal özerklik, idari özerklik ve mali özerklik olmak üzere sınıflandırılabilir.

3.1.Siyasi Özerklik

Siyasal özerklik, bir devlet sınırları içinde belli bir ülke, bölge ya da yöreye içişlerinde serbestlik tanımadır. Siyasal özerklik, daha çok federal devletlerde, anayasalarca ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir. Yerel toplumun kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarma ve bağımsız davranmasına olanak vardır. Bu tam bir bağımsızlık demek değildir. Bu yönetimler sadece kendi bölgelerinde önemli ölçüde karar ve hareket serbestisine sahiptirler ancak, uluslararası alanda merkezi idarenin hakimiyeti söz konusudur.

3.2.İdari Özerklik

Yerinden yönetim ilkesinden hareketle oluşan yerel yönetimler devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe yani idari özerkliğe sahiptirler. İdari özerkliğe sahip olan yerel yönetimler, kendi seçilmiş organlarıyla, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın, serbestçe karar alıp uygulayabilirler. Bu kapsamda idari özerkliğin iki önemli özelliği ortaya çıkmış olmaktadır. Bunlardan birincisi, yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi, diğeri ise bu organların serbestçe karar verip uygulayabilmesidir.

İdari özerkliğin ikinci özelliği ise, serbestçe karar alabilme ve bu kararları uygulayabilmedir. Yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelmesi ve görevden ayrılması tek başına özerklik için yetmez. Seçimle iş başına gelen yerel yönetim organları, kimsenin etkisinde kalmadan, serbestçe karar alabilmeli ve uygulayabilmelidir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi arttıkça serbestçe karar alma özgürlüğü daralır (Turan, 1991: 29).

3.3.Mali Özerklik

Yerel yönetimlerin mali özerkliği demek, merkezi yönetime muhtaç olmadan, kendilerine verilen sorumlulukları yerine getirebilmek için serbestçe harcanabilecek gelir kaynaklarına sahip olmaları demektir. Yerel yönetimlerin bunu yapabilmesi için serbestçe gelirlerini belirleyebilmesi ve bu gelirleri harcaabilmesi gerekir.

Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği, özerkliğin sınırlanmasına ve merkezi yönetimin yerel yönetime daha fazla müdahale etmesine neden olur. Böylelikle, yerel yönetimlerin bazı girişimleri yapamaması bunları merkezi yönetimin yapmasına ve bu görevleri ona devretmesine neden olur. Özellikle sağlık ve kolluk alanlarında bu eğilim gözlenmektedir (Tortop, 1996: 7).

Bu bağlamda, mali özerklik yerel yönetimlere harcamalarında temel bir hak verirken, aynı zamanda bu harcamalara uygun bir gelir sağlamak ve bu gelirleri de yerel yönetimlerin belirlemesini zorunlu kılmaktadır. Harcamalar, gelirlerin belirlenmesini de beraberinde getirmektedir.

Mali özerklik daha fazla hesap verilebilirliğe yol açmakta, seçilmişleri ödenen vergiler dolayısıyla daha sorumlu hale getirmekte, bireyleri ise ödenen bedeller karşılığında sunulan hizmetlere karşı daha duyarlı kılmaktadır (Güner, 2006 63).

4. YEREL KAMU HİZMETLERİNE ÖZERKLİK AÇISINDAN İDARİ VESAYETİN ETKİLERİ

Özerklik, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde, dengeli bir şekilde ve vesayet kavramına uygun olarak düzenlenmelidir. Özerklik, yerellik ve vesayet merkezi yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi etkileyen ve belirleyen en temel kavramlardır (Mahmutoğlu, 2006: 42). Bunlar, yerel yönetimler üzerinde önemli etkisi olan kavramlardır.

Eğer yerel yönetimler özerk bir yapıya sahipse, yerel yönetimlerin denetimi de gereklidir. Bu denetim merkezi hükümet tarafından yapılır. Merkezi hükümetin bu yetkisine idari vesayet denir. Devletin temel yapısının bir parçası olan yerel yönetimlerin merkezi hükümet tarafından denetlenmesi, yönetim yaklaşımının bir gereğidir. Bu denetimin amacı, yerel otoriteleri kontrol etmeyi, merkezi hükümet ile yerel yönetim birimi arasındaki eşitsizliklerden ve çatışmalardan kaçınmayı, ulusal birlikteki kesintileri ve yerel birimlerde hizmet sürekliliğini önlemeyi amaçlar. Aslında, merkezi ve mahalli yönetimin ayrılmasının yalnızca otorite ve hakların paylaşımına dayanan bir iş bölümü olduğunun anlaşılması yerinde olacaktır (Çevikbaş, 2008: 75).

Özerk kuruluşların denetimi, hizmetlerin sorunsuz bir şekilde yürütülmesi için etkili bir araçtır. Birliği ve bütünlüğü baltalayan ve hizmetlerin sürekliliği ilkesine aykırı olan devlet hizmetlerine aykırı uygulamalar denetim tarafından engellenmektedir. Denetimin özerk kurumların kendi oluşturduğu organlarca yapılması temel ilkedir. Bu anlamda, denetimin özerk kurum tarafından gerçekleştirilme şekli, en etkili ve faydalı denetim şeklidir (Tortop ve diğerleri, 2008: 105). Ancak, burada denetim makamları yasanın sınırlarının ötesine geçmemelidir. Bu konuda ciddi hassasiyet gösterilmesi gerekmektedir.

Vesayet ve özerklik arasında yakın bir ilişki vardır. Vesayet kontrolünün artmasıyla birlikte, özerklik azalır. Aksine özerklik, vesayet kontrolünün azaltılmasıyla güçlendirilir (Şensoy, 2010: 130). Elbette yerel yönetimlerin denetlenmesi gerekir. Ancak bu denetimin kapsamı ve yöntemi çok önemlidir. Türkiye'deki idari denetim çok geniştir. Yerel yönetimler, değişen koşullara ve hizmet önceliklerine uyum sağlamak için daha fazla yetkiye ihtiyaç duyar. Bu bağlamda, yasa idari vesayet kapsamını kısıtlar; ayrıca denetleme otoritesinin niteliği, içeriği ve şekli bu otoritenin keyfi hale gelmesini önleyebilir. Öte yandan siyasi olgunluğa sahip olmamakla itham edilen yerel yönetim başkan ve organlarının söz konusu hizmetler ile ilgili çeşitli eğitim süreçlerinden geçirilerek, yerel halka bu organları denetleme bilincinin kazandırılmasıyla, gerekli yetkinliğe sahip olmaları sağlanabilir (Urhan, 2008: 100). Yerel halkın yerel hizmetlerin daha verimli ve etkili bir şekilde sunulmasına katkıda bulunulması beklenir.

Yönetim sistemindeki düzensizlikler ve tıkanmalar halkın yönetimden memnun olmasını engellemektedir. Kamu hizmetlerinin verimli ve hızlı bir şekilde yürütülememesinin nedenleri arasında, merkezi ve yerel yönetimler arasında dengeli, yeterli ve adil bir güç ve kaynak paylaşımı eksikliği yatmaktadır. Başka bir deyişle, gelir eksikliği, iktidardaki dengesizlikler, görev ve sorumluluklar, ağır idari denetim, bürokrasi, koordinasyon eksikliği ve yönetimde esneklik eksikliği ana sorunlardır (Mahmutoğlu, 2006: 48). Merkezi ve yerel yönetim ile yetki ve kaynakların paylaşımı arasındaki denge, bu sorunların ortadan kaldırılmasının temelleridir.

Merkezi hükümete verilen açık kontrol yetkisinin bazı dezavantajı vardır. Bu dezavantajlar; yetkili makamlara keyfi uygulamalarda bulunma olanağı verir, politikacıların ideolojilerine yakın olanlara daha fazla kaynak aktarmalarına neden olabilir ve yerel yönetimlerin verimli ve etkin hizmetler sunmasının önünde engel teşkil edebilir. Başka bir deyişle, etkisiz hale gelen yerel yönetimler, sosyal refah ile çelişen hedefleri olan yerel ihtiyaçlara ters düşebilir (Çevikbaş, 2008: 83). Bu nedenle, yerel yönetimlerin etkili ve verimli hizmetler sunması ve kendi ayakları üzerinde durması da mümkün olmayabilir.

Merkezi hükümetin durumu, yerel yönetimlerin güçlü ya da zayıf karakterleri olmasını belirler. Güçlü, yerleşik ve kendine güvenen bir merkezi hükümet varsa bazı yetki ve sorumluluklarını yerel makamlara devretmesinde sakınca yoktur. Zira yerel yönetimler halkın kendi kendini yönetmesine imkân sağlayan birimler olma özelliğine sahiptir (Çukurçayır, 2011: 139).

Karşılıklı bağımlılık ve küresel belirsizliklerin arttığı ve değişimin hızlandığı durumlarda, hem kamu hem de özel sektör faaliyetleri için uygun bir çerçeveye sahip olmak çok zordur. Bu, hükümetin müdahale mantığını yeniden değerlendirmeyi ve kamu sektörü kuruluşlarının kârlılığını, programlarını ve düzenleyici faaliyetlerini gözden geçirmeyi gerektirir. OECD raporunda; Dünyanın pek çok yerinde, son derece merkezi, kuralcı ve esnek olmayan kuruluşların, sonuçtan ziyade sürece odaklandıkları ve başarıyı engelledikleri belirtilmektedir. Ayrıca, nüfusun evrimi, ekonomik ve sosyal gelişmeler ve merkezi ve yerel yönetimlerin işlev ve hizmetlerine yenilerinin eklemesine neden olmaktadır. Bu hizmetlerin tüketicileri, hükümetlerin uygulamaları ve kullandıkları yöntemler konusunda daha fazla etkiye sahip olmaya itmektedir (Ökmen, Baştan ve Yılmaz, 2004: 44-45). Bu nedenle, yöneticiler halkın hizmet sunumunda ihtiyaç ve beklentilerine uygun hareket etmelidir. Bu, yerel yönetimlerin daha verimli ve etkili hizmetine katkıda bulunacaktır.

Yerelleşme, yerel demokrasiyi güçlendirmek için son derece önemlidir. Yerelleşme, bağımsız ve kendi başına yeterli bir yönetim sistemi olduğunu kabul etmek yanlıştır. Merkezi ve yerel yönetim arasında eşgüdümlü, etkinlik, verimlilik ve yerelleştirilmiş bir çalışma yapısı oluşturulmalıdır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin yerel özerklik ile daha verimli ve etkili bir hizmet sundukları söylenebilir. Yerel yönetim organlarının seçimi, yerel halkın kendilerine daha iyi hizmetler sağlayacağına inandıkları kişileri seçtiği anlayışına dayanmaktadır.

Yerel yönetimlerin yerel dinamiklerin ortaya çıkmasına, bölgenin gelişmesine ve krizlerin önlenmesine katkısı, esas olarak statülerine ve küresel ağlar etrafında ifade etme yeteneklerine bağlıdır. Yerel yönetimler, küreselleşmiş dünyada etkin bir şekilde çalışması gerekirse, idari ve finansal alanlarda özerk bir statüye sahip olmalıdır. Özerklik; yerel yönetimlerin, yerel bir yapıdaki ortak kamu hizmetlerini, yasaların belirlediği sınırlar içinde, kendi sorumlulukları altında ve halkın çıkarları altında düzenleme ve uygulama hakkıdır. Bu hak, demokratik yöntemler ile seçilmiş üyelerden oluşan kendi karar organları tarafından kullanılır (Eryılmaz, 1995: 91-92). Bu nedenle, seçilen bu organlar yerel halkın sorunlarına daha iyi çözümler üretebilirler. Çünkü yerel toplulukta yaşayan ve sorunları hakkında daha iyi bilgi sahibi olan kişiler bu kuruluşlara dâhil edilmiştir.

Avrupa devletlerinde yerel makamların küçülmesinin genel olarak olumlu etkileri olmuştur. Birleşmenin bir sonucu olarak, yerel yönetimlerin kendi kaynakları ile daha fazla yerel hizmetleri sunmaya başlamıştır. Bu durum da kaynakların israf edilmesinin önlenmesini sağlamıştır. Bu bağlamda, merkezi hükümetten daha az desteğe ihtiyaç duyulurken, idari vesayet boyutları da azaltılmıştır (Yeter, 1992: 17). Avrupa ülkelerindeki bu gelişmeler, yerel yönetimlerin gelişimine büyük ölçüde katkıda bulunmuştur.

Türkiye, üniter bir devlettir. Üniter devlet, kendi ülkesinde, egemenlik hakkını kullanmasını sağlayan yasal ve politik bir örgütlenmeye sahiptir. Vesayet denetimi, yönetimin bütünlüğünü sağlamak için bir araçtır (Özer, 1993: 26). Yerel yönetimlerin özerkliği, üniter yapıya aykırı bir durum olarak algılanmaktadır. Ancak, idarenin bütünlüğüne göre, yerel özerklik sağlayarak üniter yapı içinde yerel hizmetler sağlanabilir.

Türkiye, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında hem finansal hem de idari özerk kavramlarına değinilmektedir. “İdari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim modeli doğrultusunda, yerel yönetimlerin teşkilat, görev ve mali mevzuatında gerekli düzenlemeler yapılacaktır.” ve “Köy, belediye ve il özel idareleri yerinden örgütlenecek, idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimleri haline getirilecektir.” (Çelebi, 2003: 62) ifadeleri kalkınma planında yer almıştır. Bu açıklama, yerel yönetimlerin özerkliği bağlamında önemli bir yer teşkil etmektedir.

Türkiye'nin imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 4. paragrafının kabul edilmesiyle idari vesayet alanı, az da olsa daraltılmıştır. Kabul edilen anlaşmanın ilgili maddesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nda yer almaktadır (Urhan, 2008: 100). Bu, Türkiye'deki yerel yönetimlerin güçlendirilmesi açısından önemli bir gelişmedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, idari vesayet sınırlamasıyla ilgili önemli maddeler içermektedir. Bu nedenle, bu yasa yerel demokrasi ve yerel özerklik ile idari denetim açısından olumlu olarak değerlendirilebilir. Şart'ta yer alan idari vesayet ile ilgili madde doğrultusunda, bu kanunda da düzenlemeler bulunmaktadır. Bu maddeler, etkili bir yerel yönetim yaklaşımının geliştirilmesine önemli bir katkı sağlamaktadır.

Belediye Kanunu'nun vesayet kontrolüne ilişkin düzenlemesi, Anayasa ve Özerklik Şartı'nın ilgili hükümlerine uygun olarak hazırlanmıştır. Anayasal hüküm bakımından değerlendirildiğinde yerel yönetimlere uygulanacak vesayet denetiminin hukuka uygunluk ve yerindelik denetimini içerdiği görülmektedir. Aynı zamanda, Özerklik Şartında; “Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir” (madde: 8/2) hükmü de hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi içerikli bir vesayet denetimine yer vermektedir. Yeni belediye kanunuyla “hukuka uygunluk denetimi” metne taşınmış ve öne çıkarılmış olmakla beraber birtakım maddelerinde vesayet denetiminin bir türü olarak kullanılan yerindelik denetimine yer verilmiştir. İlgili kanunun cadde, sokak vb. isim verilmesine ilişkin 81. maddesi örnek olarak gösterilebilir. Öte yandan, kanunda bazı yetkilerin; yerel unsurlara, şehir meclisine, mahallelere ve vatandaşlara devredildiği ve bunun yerinde bir düzenleme olduğu ifade edilebilir (Yılmaz, 2007: 68). Bu düzenleme, yerel özerklik ile idari vesayet denetimi arasındaki denge için önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 6. maddesi, belediye meclisinin kararıyla ve kaymakamın görüşü üzerine valilerin onayından sonra belediyelerin sınırlarının kesinleşeceğini öngörmektedir (Çağdaş, 2011: 410). Birçok belediye kanunu maddesinde, İçişleri Bakanı veya valinin onayı gibi koşulların varlığı, bu maddeye benzer şekilde, merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerinde yoğun bir baskı oluşturduğunu göstermektedir. Merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki bu ağır baskısı, idari vesayet hâlinin yoğun bir şekilde devam ettiğini göstermektedir.

5393 sayılı Kanun'un “*Norm kadro ve personel istihdamı*” başlıklı 49. maddesinde; “Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir...” ifadesine yer verilmiştir. “*Hizmetlerde aksama*” başlıklı 57. maddesinde; “Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister.

Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir” (Güner, 2013: 52) ifadesi bulunmaktadır. Bu madde, yerel yönetimlerin özerkliği açısından idari vesayetin boyutlarını tanımlamaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile idari vesayete yönelik olarak başka bir düzenleme daha getirilmiştir. Belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz yönde etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakan'ın, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından istemesi durumudur. Söz konusu aksama giderilemezse, bakanlık o ilin valisinden bu hizmeti yerine getirmesini isteyebilecektir. Bu durumda vali, belediye araçlarını, gereçlerini, personelini ve belediyenin diğer kaynaklarını çözmek ve diğer kurumların ve kamu kuruluşlarının sunduğu fırsatları kullanmak için belediyenin araçlarını kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankası'na bildirilir ve İller Bankası tarafından o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir şeklinde ciddi bir vesayet yetkisi de bu kanunla getirilmiştir (Yılmaz, 2007: 69). Bu yasa, idari vesayetin azaltılması ve yerel yönetimlerin etkinleştirilmesinin artırılması temelinde düzenlenmiştir. Yerel yönetimler üzerinde idari vesayetin keyfi uygulamalarına imkân vermeyecek şekilde maddelerin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir (Yılmaz, 2007: 69). 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının oluşturulması ile idari vesayet denetimi daha da güçlendirilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 5302 sayılı Kanunun 15. maddesinin kısmen iptali hakkında verdiği 18.01.2008 tarih ve E: 2005/32, K: 2007/3 sayılı karar, Resmi Gazete'nin 29.12.2007 tarih ve 26741 sayılı nüshasında yayınlanmıştır. Yüksek Mahkemenin bu kararında, vali tarafından hukuka aykırı olduğu görülerek tekrar görüşülmek üzere il genel meclisine iade edilen kararların, iade gerekçesinde ortaya konulan hukuka aykırılıklar giderilmemiş dahi olsa, il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilmesi durumunda kesinleşmesinin hukuka aykırılığı gidermediğinin üzerinde durulmuştur (Güner, 2013: 52). Aynı zamanda da Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasındaki; merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması için kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde İdarî vesayet yetkisine sahip olduğu hükmü karşısında, merkezi yönetim tarafından Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen çerçeve içerisinde kullanılması gereken idari vesayet yetkisinin zayıflatıldığına vurgu yapılmıştır (Can, 2011: 45). Bu kararda Anayasa Mahkemesi'nin idari vesayete bakış açısı açık bir şekilde görülebilmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin E:2008/27, K:2010/29, K: 4.2.2010, R.G.: 21.06.2010-27619 sayılı kararında: “Anayasanın 127. maddesinin beşinci fıkrası, idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasına yönelik olarak, merkezi idareye, mahalli idareler üzerinde, idari vesayet yetkisi tanımakta, bu yetkiyi, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarının gerçekleştirilmesi için öngörmekte, bu hedefe ise, yasa koyucu tarafından esas ve usuller belirlenerek yasal düzenleme yapılarak erişilmesi gerekmektedir.” hükmüyle idari vesayetin gerekliliği ve yararı üzerinde durulmaktadır. Anayasa Mahkemesi; yukarıda belirtilen kararlarında, idari denetim ancak yasalarla düzenlenebilir ve merkezi hükümetin, idarenin bütünlüğünü sağlamak için yerel organların belirli kararlarını iptal etme, erteleme veya onaylama yetkisine sahip olabileceğinin altını çizerek (Sancakdar ve Çınarlı, 2013: 165). Anayasa Mahkemesi, idari vesayet tarafından alınan tüm kararlarda, idarenin bütünlüğünü korumak için gerekli olmakla birlikte, idari

vesayet sınırlarını kanunla çizme zorunluluğu konusunda da ısrar eder. İdari vesayet ile ilgili sadece Anayasa Mahkemesi kararları bulunmamaktadır. Aynı zamanda Danıştay kararlarında da idari vesayet ile ilgili hükümler yer almaktadır.

Danıştay 8. Dairesinin, E.2001/3979, K.2002/2583 sayılı kararında, “Anayasa’nın 127.maddesiyle; hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararına olan yerel ihtiyaçların yasal sınırlar içinde karşılanması amacıyla merkezi yönetime, yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır. Ancak yerel yönetim birimlerinin birbirleri üzerinde vesayet yetkisi bulunmamaktadır.” hükmü vardır. Özellikle, Danıştay, idari denetimin yalnızca yasaların belirlediği sınırlar içinde olması gerektiğini vurgulanmıştır. Başka bir deyişle, yasa koyucu idari vesayet sınırını ve kapsamını belirlemiştir (Sancakdar ve Çınarlı, 2013: 166-167). Danıştay, kararında ve farklı zamanlarda, idari denetimin yasal çerçeve dışında kullanılmasının imkânsız olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca, yerel yönetim birimleri arasında da bir vesayet yetkisinin bulunmadığını belirterek bu yetkinin kapsamında bir genişlemeye gidilmesi ihtimalinin önünü almıştır.

İdari vesayet, çoğunlukla yerel yönetimlerin iş ve işlemleri üzerinde yürütülmektedir. Vesayet denetiminin hukukilik denetimi dışına çıkması doğru değildir. Vesayet denetimi içerisinde yerindelik denetiminin yoğun ve sistematik bir yapıda uygulanması yerel özerkliği zayıflatmaktadır. Hukukilik denetiminde vesayet makamı, kendi düşünceleri doğrultusunda değil, hukuk kuralları doğrultusunda hareket etmek durumundadır. Yerel makamların kararlarının yürürlükteki kurallara uygunluğunu denetlemesi gerekir. Bundan daha fazlası, yerel yönetimlerin özerkliğini tehlikeye sokacaktır (Şensoy, 2010: 131). Bu sebeple, yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmeti, yerel özerkliğin kurulmasına ve idari vesayet dengesine bağlıdır. Eğer bu denge iyi kurulmamışsa ve idari vesayet sınırları kesin olarak tanımlanmamışsa, yerel yönetimlerin kendi kararlarını veremeyen bir birim haline dönüşmesi muhtemeldir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu; büyükşehir belediyelerine, büyükşehir ilçeleri ve birinci kademe belediyelerin, imar uygulamalarını denetlemek için çok güçlü yetki vermiştir. Bütçe ve imar uygulamaları başta olmak üzere birçok meclis kararına yönelik; onama, erteleme, itiraz, değiştirme ve bizzat ikame yolu ile karar ittihazı şeklinde büyükşehir belediyesinin, bir anlamda vesayet yetkisinin de ötesinde hak ve yetkiler ile donatılmış olması, yerel özerkliğin temel mantığına aykırıdır (Annak, 2010: 32). Büyükşehir belediyelerinin etkin, verimli ve hızlı hizmet anlayışı ile verilmesi öngörülen bu yetkilere ilişkin önemli hükümlerin yerinden gözden geçirilmesi yerinde olacaktır.

Sonuç olarak, kamu hizmetlerinin sağlanmasında görev, yetki ve sorumluluklar; merkezi yönetimden öncelikle yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve çeşitli kesimlere doğru kaydıçça denetimin yönünün de deyişerek yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya doğru vatandaş odaklı olarak gerçekleşmesi sağlanabilecektir (Önen, 2012: 887). Yerel yönetimler daha etkin bir şekilde faaliyet gösterdiğinde, bilinçli yerel halk, yerel yönetimle birlikte önemi artan STK, özel sektör ve yerel idarecilerle birlikte yerel hizmetler daha etkin bir şekilde yürütülebilecektir. Böylece, kamu hizmetleri yerinde ve vatandaşların memnuniyeti ekseninde görülecektir. Bu şekilde, denetim daha etkin bir şekilde gerçekleştirilecektir. Zira vatandaş, memnun olmadığı yerel hizmetin cezasını demokratik yöntemlerle kesebilecektir. Aynı zamanda, yerel yönetimler yerel hizmetlerde; STK'ların ve diğer aktörlerin görüşlerini daha fazla dikkate alacaktır. Dolayısıyla, alınan yerel kararlar sağlam temellere dayanmaktadır. Bu da denetimin yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya doğru gelişmesine olanak sağlamaktadır.

Öte yandan, yerel özerkliğin, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden tamamen bağımsız hareket etmesi şeklinde algılanması da doğru değildir. Yerel özerkliğin çerçevesi anayasa ve yasalarla belirlenir. İdari vesayet sınırları yine anayasa ve kanunlarla belirlenir. Yerel makamlar, hukuk çerçevesinde serbestçe karar alabilmelidir. İdari vesayetle de yasal çerçeve içerisinde kalınarak yerel yönetimlerin denetlenmesi sağlanabilmelidir. Ancak bu denetimin yasal sınırların dışına çıkmaması gerekir. Aksi halde yerel yönetimlerin karar alabilmesi ve aldığı kararları uygulayabilmesi katı idari vesayetle mümkün değildir. Sonuç olarak yerel özerklik ile idari vesayet dengesindeki bozulmalar

yerel hizmetlerin görülmesinde önemli sıkıntılar oluşturabilmektedir.

Hizmet sunumunun kalitesini ve sürdürülebilirliğini sağlarken yerel hizmetlerin üretim maliyetlerini düşürmek için bir finansal sistemin uygulamaya konması gerekir. Yerel ölçekte güçlü ve istikrarlı bir mali yapı için hizmetin üretildiği ve sunulduğu alanı ve nüfusu temel alan yerinde tahsil ve yerinde harcama ilkelerinin uygulandığı bir yerel yönetim anlayışının geliştirilmesi gerekmektedir. Yerel ölçekte kaynakların etkin kullanımının sağlanması için verim ilkesine göre ölçeye uygun bir faaliyet alanı seçilmesi gerekmektedir. Bu alanda, yerinde tahsil ve yerinde harcama ilkelerinin temel alındığı bir mali sistemin kurulması yerinde olacaktır (Bakan ve Tuncel, 2010: 10).

Yerel yönetimler, halka en yakın birimler olduğu için demokrasi açısından çok önemli bir yer işgal etmektedir. Birçok düşünür, yerel yönetimleri bir demokrasi okulu olarak görmektedir. Yerel yönetimlerin gelişimi, yerel demokrasinin gelişmesine ve dolayısıyla ulusal demokrasinin güçlendirilmesine katkıda bulunmak için önemlidir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin özerkliği demokrasi açısından değerlendirmelidir.

5. SONUÇ

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yerel halkın daha iyi ve hızlı hizmet almasını sağlayacaktır. Burada önemli olan merkezin yerel yönetimlere sahip çıktığının ve desteklediğinin yerel halka iyi anlatılması ve gösterilmesidir. Bu da ülke bütünlüğünü koruyacak ve yerel halkın merkeze olan bağlılığını ve sadakatini arttıracaktır. Aksi takdirde, ülke bütünlüğünü bozma endişesi ile tüm yetkileri ve sorumlulukları elinde bulunduran bir merkezi yönetimin bu sorunları gidermekle uğraşması içinden çıkılmaz bir durum yaratacak ve yerel halkı merkezi yönetimden daha da uzaklaştıracaktır. Bu açıdan bakıldığında, yerel yönetimlerin, ulusal birlik oluşturma ve bu birliğin devamını sağlama anlamında bir araç olarak kullanılabilmesi görülmektedir.

Sonuç olarak, İdari vesayet denetimi ile yerel yönetimlerin özerkliği arasında karşılıklı bir ilişki vardır. İdari vesayet denetimi ve yerel yönetimlerin özerkliği birbirini tamamlayıcı iki kavramdır.

KAYNAKÇA

ANNAK, Celal (2010), "Mahalli İdareler Açısından İdari Vesayet Müessesesine Bir Bakış", Birlik, Yıl: 35, Sayı: 70, ss: 30-35.

BAKAN, Selahattin; Gökhan TUNCEL (2010), "Türkiye’de Yetkin Devletten Etkin Devlete Geçiş Sürecinde Subsidiaritenin (Yetki Devri) Rolü, KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1, ss: 1-16.

ÇELEBİ, Talat (2003), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de İdari Vesayet Uygulamasının Değerlendirilmesi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Kent ve Çevre Bilimleri) Anabilim Dalı, Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

ÇEVİKBAŞ, Raf et (2008), "Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet", Yerel Siyaset Dergisi, Sayı: 32, ss: 74-86.

GUNER, Sinan (2013), ABD ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi Türkiye için Bir Model Önerisi, İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Yayını.

MAHMUTOĞLU, Abdulkadir (2006), "Merkezi Yönetim-yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler", Türk İdare Dergisi, Sayı: 452, ss: 29- 52.

ÖNEN, Mustafa (2012), "Kamu Yönetimde Değişim: Yönetimden Yönetişime Dönüşüm", Küresel Değişim ve Demokratikleşme: Turgut Özal Uluslar arası Ekonomi ve Siyaset Kongresi-II, 19-20 Nisan, ss: 868-893.

SANCAKDAR, Oğuz; Serkan ÇINARLI (2013), "Valilerin Belediye Meclis Kararlarına Karşı Yargı Yoluna Gitmesini Düzenleyen Hükümün Anayasa Mahkemesi’nce İptalinin İrdelenmesi", Yerel ve Bölgesel Kalkınma: Küresel ve Yerel Bakış Açılımları, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler

Enstitüsü, Ed: Buğra Özer ve Güven Şeker, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Matbaa Birimi.

ŞENSOY, Barış (2010), Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetimler Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

TORTOP, Nuri. Mahalli İdareler. 6. Baskı. Ankara: Yargı Yayınları, 1999.

TORTOP, Nuri. Yerel Yönetimler Maliyesi. 1. Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları, 1996.

URHAN, Vahide Feyza (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 70, ss: 85-102.

YETER, Enis (1992), “Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 1, Sayı:4, ss: 13-21.

YILMAZ, Süleyman (2007), 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda İdari Vesayet Sistemi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.