

YEREL ÖZERKLİK AÇISINDAN 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NUN GENEL BİR DEĞERLENDİRİLMESİ

AN EVALUATION OF MUNICIPAL LAW NO. 5393 IN TERMS OF LOCAL AUTONOMY

Doç.Dr.Abdullah ÇELİK*

ÖZET

Karar ve yürütme organlarının halk tarafından seçilmesi, bunun yanında kanunun kendilerine verdiği görevleri yerine getirirken dışarıdan bir müdahale olmadan ifa etmeleri ve tüzel kişiliğe sahip olmaları nedeniyle belediyeler özerk kuruluş sayılırlar. Ancak yerel yönetimlerin gerçek anlamda özerk sayılabilmeleri için, merkezi yönetimin ya da diğer organların ön iznine ya da onayına tabi olmadan kendi kararlarını kendilerinin alması, karar ve yürütme organlarının, merkezi yönetim karşısında bağımsız ve merkezi yönetimin etkilerinden uzak ve yeterli mali kaynaklara sahip olması gerekir. Yerel özerklik ise, kanunlar çerçevesinde yerel yönetimler kendi yetki ve sorumlulukları altında bulunan ve yerel halkın çıkarlarına yönelik kamu hizmetlerin düzenleme ve yönetme hakkıdır. Bu hak doğrudan, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak seçilen yürütme organı tarafından kullanılır.

Bu çalışmada, belediye yönetiminde önemli yenilikler getiren, büyük ölçüde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı dikkate alınarak hazırlanan ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu "yerel özerklik" bağlamında olumlu ve olumsuz yönleri irdelenmektedir.

ABSTRACT

Municipalities are considered as autonomous establishments, since their institutions of decision making and administration are elected by people, they could execute their functions without any influence from external authorities/institutions, and have legal personality. Yet, for municipalities to have real and effective autonomy, they should take decisions without any prior authorization from any authority, be independent against central administration, and have sufficient financial resources.

This study analyzes both positive and negative aspects of Municipal Law No. 5393, which was prepared in parallel with European Charter of Local Self Government and enacted in 2005, in terms of "local autonomy".

* Harran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, acelik@harran.edu.tr

Anahtar Kelimeler: Yerel özerklik, yönetsel özerklik, mali özerklik, yönetsel denetim, Belediye Kanunu
Keywords: Local autonomy, administrative autonomy, financial autonomy, administrative supervision, Municipality Law.

GİRİŞ

Belediyenin yürütme ve karar organlarının doğrudan halk tarafından seçilme görevi getirilmesi, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında bulunması ve kendisine özgü bütçesinin olması, onu, demokratik ve özerk bir kuruluş yapmaktadır. Belediyeye tanınan bu özerklik, kendisinin rasyonel karar almasına yöneliktir. Yerel özerklik hizmetlerde etkinliği ve verimliliği artırmaktadır. Başka bir deyişle, yerel özerklik; belediyeye, su, elektrik, yol, trafik, sosyal hizmet, ulaşım, temizlik, sağlık, kültür, eğitim, yeşil alan, imar ve planlama gibi konularda daha iyi hizmet görülebilmesinin aracıdır.

Belediyelere tanınan özerklik, ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Özellikle bağımsızlıklarına yeni kavuşmuş ülkelerde, ulusal birlik ve bütünlüğün sağlanması kaygısı ile yerel yönetimlerin özerkliği sınırlandırılmaktadır. Bununla birlikte, etnik ayrılaşmanın önemli boyutlara vardığı ülkelerde de, ulusal birlik endişesiyle yerel yönetim geleneğinin kök salması ertelenebilmektedir. Ancak güçlü bir merkezi yönetime sahip, ulusal birlik ve bütünlüğe karşı etnik ayrılaşmanın bulunmadığı ülkelerde yerel yönetimlerin güçlenmesinden kaygı duyulmamaktadır (Keleş, 1982:412).

Yerel özerklik önemi nedeniyle başta Birleşmiş Milletler olmak üzere uluslararası örgütlerin gündeminde yer almış, hazırlanan uluslararası belgelerde özerklik her yönüyle değerlendirilerek bütün dünyada uygulama birliği sağlanmaya çalışılmıştır. Avrupa Konseyi de bu konuyu ele almış ve Avrupa Birliği'nin gerçekleşmesi yolunda, 1957'de toplanan Yerel Yönetimler Konferansı'nda yerel özerklik ilkesinin anayasalarda yer almasını önermiştir. 1970'li yıllarda başlayan çalışmalar, 1980'li yıllarda somut sonuçlar vermeye başlamış ve 1985'te Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Konsey tarafından kabul edilmiştir. Bu Şartta Konsey'e üye ülkelere ortak yerel özerklik anlayışı sunulmuştur. Türkiye, 3723 sayılı Kanunla, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı maddelerine çekince koyarak yürürlüğe koymuştur

Bu çalışmada, belediye yönetiminde önemli yenilikler getiren, büyük ölçüde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı dikkate alınarak hazırlanan ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu "yerel özerklik" bağlamında olumlu ve olumsuz yönleri irdelenmektedir.

1. YEREL ÖZERKLİK

Tarihi gelişimi içinde yerel yönetimlere özerklik, merkezi yönetimin bir lütfü olarak verilmemiştir. Yerel yönetimlerce verilen uzun mücadeleler sonucunda alınmış bir haktır. Bu hak, sadece yerel yönetimler tarafından

sunulan yerel kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesine yardımcı olmak değil; aynı zamanda, yerel halkın kendi kendini yönetmesi, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçimini kurması ve zenginleştirilmesi için kullanılır (Keleş, 1992:13).

Özerklik, “bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı”dır (TDK, 2005:1556). Fransızca *autonomie* karşılığı olan özerklik, “sosyal bir topluluğun veya tüzel kişilerin, kendisini idare eden kurulların tamamını veya bir kısmını bizzat saptayabilmek veya devletçe konulan nizamların çizdiği sınırlar içinde hareket serbestliği yetkisi”dir (Meriç, 1992:57). Özerklik, merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek ya da azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Çünkü yetkilerin sadece bir elde toplanması, kararların üst düzeylerde merkezi yönetim tarafından alınması, hizmetleri geciktirir (Tortop, 1991:3).

Yerel yönetimler açısından özerklik, anayasa ve kanunların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir (Akın, 1997:115). Yerel özerklik, yerel yönetimlerin yerel hizmetin kalitesini ve miktarını artırabilecek biçimde rekabet edebilmesine uygun koşulların varlığıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2009:262).

ABD Yönetimler arası İlişkiler Komisyonu'nun 1993'te yayınladığı raporda, yerel özerkliğin dört temel unsuru kapsadığı vurgulanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009:262). Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin kendi örgüt ve yönetim birimlerini oluşturabilmesidir. İkincisi, yerel yönetimlerin sunacağı hizmetlerin kendi karar organları aracılığıyla karar verebilmesidir. Üçüncüsü, gelirler, harcama ve borçlanma hususunda yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı hareket edebilmesidir. Dördüncüsü, yerel yönetimlerin kendi personelini ataması, personelinin çalışma koşullarını tespit etmesi, personel sayısı ve niteliği konusunda serbestçe hareket edebilmesidir.

Yerel özerklik üç boyutlu bir terim olarak da ele alınmaktadır. Bunlar, yerel yönetimlerin hangi ölçüde kendi gündemini belirleyebildiği, merkezi yönetimce yerel yönetimlere ne kadar politika yapma özgürlüğü verildiği ve yerel yönetimler karar verirken merkezi yönetime bağımlı olup olmadığıdır (Fleurke and Willemsse, 2006).

Yerel özerkliğin iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan siyasal, yönetsel ve mali ilişkilerini ilgilendirmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan bu ilişkileri, merkezi yönetimden tamamen bağımsız olduğu anlamına gelmemektedir. Ancak bu yönüyle özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin müdahalesi olmadan kendi hizmetlerini kendi olanaklarıyla sunmasıdır. İkincisi ise, yerel yönetimlerin halkla olan ilişkilerini hatırlatır. Bu boyutuyla özerklik, seçilmiş yerel organların halkı adaletli bir şekilde temsil edebilmesi, temsil kurumunun bu nitelikteki kişilerin seçilmesine olanak vermesidir (Keleş, 2000:50).

Yerel yönetimlerin kazanmış olduğu yapı, her ülkenin kendi tarihsel, coğrafi, siyasal ve toplumsal koşullarına göre değişiklik göstermektedir. Böylece farklı ülkelerde yerel yönetimlerin özerklik dereceleri, görev, sorumluluk ve yetki alanları da çeşitlilik arz etmektedir. Genel kabul görülen yerel özerklik kategorileri, kanuni özerklik düşük ve yüksek, siyasal özerklik düşük ve yüksek olmak üzere dörde ayrılmaktadır. Türkiye, düşük kanuni özerkliğe sahip ülkeler grubunda yer almaktadır. Düşük seviyedeki kanuni özerklik, yerel yönetimlerin yönetsel ve mali kaynak bağlamında merkezi yönetime bağımlı olmanın bir sonucudur (Koyuncu ve Coşkun, 2003).

Yerel özerklik terimi, bazen siyasal anlamda bağımsızlık ve egemenlik kavramlarıyla karıştırılmaktadır. Egemenlik kavramı, yerel özerkliği sorunlu kılmaktadır (Pratchett, 2004:362). Yerel özerklik ve egemenlik terimleri arasındaki karmaşayı gidermek için kamu yönetimi yazınında bir sınıflandırma yapılmıştır. Buna göre siyasal örgütler, ulusal egemenlik kavramının üzerinde bulunan birimler, egemen ulusal birimler, yarı egemen birimler ve egemenlik altı birimler biçiminde kategorize edilmektedir. Yerel yönetimler doğası gereği egemenlik altı siyasal örgütlerdir (Humes and Martin, 1969:27).

Özerk yerel yönetim ya da yerel özerklik terimi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ının 3. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre yerel özerklik, kanunlar çerçevesinde yerel yönetimler kendi yetki ve sorumlulukları altında bulunan ve yerel halkın çıkarlarına yönelik kamu hizmetlerin düzenleme ve yönetme hakkıdır. Bu hak doğrudan, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilen yürütme organı tarafından kullanılır. Yurttaşlar da, kanunlarda öngörülen yerel meclislere ve halk oylaması (referandum) ya da diğer doğrudan katılım biçimlerine başvurabilirler.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye yönetimine halkın katılımı ve yerel demokrasi açısından önemli ilkeler getirmiştir. Bu ilkeler arasında, hemşehrilik hukuku, kent konseyleri, gönüllü katılım ve denetim komisyonları vardır. Ancak doğrudan katılım biçimleri olan halk girişimi, referandum ve seçilmişleri halk oylamasıyla görevden alma (recall) yöntemlerine kanunda yer verilmemiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerk Şartı'nda, "yerel yönetimlere verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel yönetimler tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz" hükmü yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da belediyelere verilen görev ve yetkiler, "sadece kendileri [belediyeler] kullanır" denilmektedir. Bu hüküm özerk yerel yönetim terimiyle uyumluluk göstermektedir. Belediye yönetimi, yetki ve sorumluluklarını kullanarak, kanunda öngörülenin dışında, merkezi yönetim tarafından sınırlandırılmaz. Ancak belediye yönetimi, yetkilerini yerel koşullarla uyumlu bir biçimde kullanmak zorunda olup, yerel hizmetleri sunarken, birimin mali durumunu ve hizmetin önceliğini dikkate alması gerekir.

2. YEREL ÖZERKLİK VE 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU

Yerel özerklik genellikle anayasalarca güvence altına alınmaktadır. Özerkliğin kapsamı anayasa ve kanunların öngördüğü sınırlar içinde kalmaktadır. Mevzuatı olumsuz yorumlayarak ülke çıkarlarına ters kararlar almak ve bu doğrultuda uygulamalar yapmak özerklikle çelişmektedir. Yerel hizmetlerin etkin, verimli ve iyi görülmesi amacıyla belediyelere özerklik verilmiştir (Tortop, 1991:4).

1982 Anayasası'nın 123. maddesinde, yönetimin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayanacağı hükmü yer almaktadır. Anayasa'nın 127. maddesinde ise, yerel yönetimlerin, "il, belediye ve köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişilikleri" olduğu vurgulanmaktadır. Görüldüğü gibi yerel yönetimleri düzenleyen bu madde, açıkça yerel özerklikten söz etmemektedir. Ancak 127. maddenin tümü dikkate alındığında ismi konulmamış olsa da "yerel özerklik" anlayışının olduğu belirtilebilir (Zengin, 1994:196). Bu belirsizlik, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile çelişmektedir. Şartta, yerel yönetimlerin özerkliği ülke kanunlarında ve mümkün olduğu durumlarda anayasalarda yer alması gerektiği belirtilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyeyi, "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlamaktadır. Dolayısıyla yeni belediye kanunu, anayasada yer almasa da, belediye tanımını, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyumlu hale getirmiştir.

2.1. Yönetimsel Özerklik

Yönetimsel özerklik anlayışında yerel hizmetlerin sunumunda sorumluluk halka daha yakın olan yönetim birimlerine aktarılmaktadır. Böylece yerel halk, demokratik haklarını kullanma konusunda daha fazla özgür olabilecektir. Kendisini ilgilendiren konularda söz sahibi olan halk, hizmetleri sunan kamu görevlilerini daha etkin denetleyebilecektir (Ulusoy ve Akdemir, 2009:264). Yerel özerklik koşulları, (mali özerklik dışında) kesin karar alma, aldıkları kararları uygulayabilme ve karar alacak organların özgürce oluşturabilmesidir (Tortop, 1991:3-6):

Kesin Karar Alma Yetkisi: Özerk bir kurum ya da kuruluş kesin kararlar alabilmelidir. Bu kurum ve kuruluşun aldığı kararlar, üst makamların iznine ya da onayına tabi değildir. Gerçek bir özerklikten söz edilebilmesi için belediyelere bu hakkın verilmesi gerekir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye meclisinin aldığı kararların kesin olduğunu, ancak yönetimsel denetim organlarının bunlara karşı yargıya başvurabileceğini belirtmektedir.

Organların Bağımsızlığı: Yerel yönetimlerin çalışanları, merkezi yönetim karşısında bağımsız olmalıdır. Başka bir deyişle, yerel yönetim

personeli, merkezi yönetimin gereksiz etkilerinden uzak olmalıdır. Merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerinde çalışan personeli görevden uzaklaştırma ya da isteğine göre atama yetkisine sahip olması, bu kuruluşları bir çeşit yetki genişliğine sahip merkezi yönetimin organı haline getirir.

Özerk bir yönetimin organları seçimle iş başına gelmektedir. Özerkliğin en önemli koşullarından biri, organlarının bu yöntemle göreve gelmesidir. 1982 Anayasası yerel yönetimlerin karar organlarının (belediye meclisi ve il genel meclisi) seçimle göreve geleceğini, yürütme organının (belediye başkanı, vali, muhtar) ise karar organının dışında olması ve seçim yönteminin dışında, atama ile göreve gelebileceği hükmünü açık bırakmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 46. maddesinde, belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı ya da başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılmaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise, vali tarafından görevlendirme yapacağını ifade etmektedir. Kanunun bu hükmü, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre özgürce seçilmiş üyelerden" oluşan yürütme organı hükmüyle bağdaşmamaktadır. Öte yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 33-36 maddeleri dikkate alındığında, belediye encümeni, aynı zamanda karar organı olduğu söylenebilir. Ancak, belediye encümeni hem seçilmiş üyelerden hem de atanmış üyelerden oluşmaktadır. Bu hüküm Anayasanın 127. maddesinin amir hükmüne aykırı olduğu gibi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na da aykırıdır.

2.2. Mali Özerklik

Yerel yönetimler, kanunun kendilerine verdiği yetki, görev ve sorumluluklarını yerine getirirken yeterli mali kaynaklara sahip olması gerekir. Gelir olmadan yerel hizmetlerin sunulması zordur. Yerel yönetimler ya da özelde belediyeler, kendilerine yeterli mali kaynaklar sağlandığı ölçüde özerk sayılırlar. Belediyeler, mali kaynaklarını kendi ihtiyaçlarına göre ayarlama olanağına sahip olmalıdır. Sadece merkezi yönetimin verdiği yardımlarla idare edilen bir belediyenin çalışmalarını genişletmekte tam özgür olduğunu söylemek güçtür (Tortop, 1991:6).

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı ve bağımsız mali kaynaklara sahip olması, özel bütçelerinin bulunması, özerk kuruluş sayılmalarının bir sonucudur (Keleş, 1982:412). Ancak mali özerklikten söz edebilmek için yerel yönetimlerin kendi sınırlarında vergilendirme, harcama yapma, bütçe hazırlama, borçlanma ve yerel kamu hizmetlerini sunma konularında yetkilerle donatılması gerekir (Ulusoy ve Akdemir, 2009:267).

Belediyelerin yerel halkın ihtiyaçlarına uygun, etkin ve verimli hizmet sunumu mali özerklikle yakından ilişkilidir. Mali özerkliğin göstergesi, belediyelerin gelirleri ve bu gelirlerin bileşimi gösterilmektedir. Bunlar, öz gelirlerin harcamalarını karşılayabilme kapasitesi, vergi gelirleri, belediyelerin vergi ve benzeri gelirlerin matrah, oranı belirlemedeki özgürlük derecesi, borçlanma konusundaki düzenleme ve sınırlamalardır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 268). Mali özerklik çerçevesinde, belediyelere bazı vergileri

alabilme (işletme vergisi), bazı vergilerin en yüksek oranını merkezi yönetimce belirlenmek suretiyle eklenti yapabilme (kurumlar vergisi gibi), belediyelerce tahsil edilen hizmet karşılıklarının ücret ya da pay ismi altında “ilgili”den tahsil etme yetkisi verilmelidir (Meriç, 1992:59).

Mali özerkliğin gerçekleşmesi sayesinde belediyeler, sunacağı hizmetleri merkezi yönetimin müdahalesi olmadan yerel halkın tercihlerine göre saptayacaktır. Yurttaşlar, kendi istemlerine uygun hizmetleri sunan ve daha çok sorumluluk üstlenen belediye yönetimi sınırları içerisinde kalmayı tercih ederler. Bu çerçevede, belediyeleri, hem birbirleriyle hem de merkezi yönetimle daha kaliteli ve istemlere uygun hizmet sunması rekabetine sokacaktır. Belediyelerin, hem birbirleriyle hem de merkezi yönetimle olan hizmet sunması rekabeti, kıt kaynakların daha verimli kullanılması sonucunu doğurarak toplumu olumlu yönde etkileyecektir (Ulusoy ve Akdemir, 2009:565).

Özerk yerel yönetimlerin mali kaynakları Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinde düzenlenmiştir. Türkiye, yerel yönetimlere ulusal ekonomi siyasetine uygun olarak ve yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecek yeterli öz mali kaynaklar sağlaması, yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olması, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanması fıkralarını uygun görmüştür. Ancak, yerel yönetimlere yeterli kaynak sağlayan mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalar gerçek artışına kolaylıkla uyum sağlayabilmelerine olanak verecek ölçüde farklılaştırılmış bir yapıda olması, yeniden dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere tahsisin nasıl olacağı konusunda, uygun bir yöntemle danışma zorunluluğu, yerel yönetimlere yapılan hibelerin genel nitelikli olması ve hibelerin yerel yönetimlerin kendi yetki alanları içerisinde belirlenen siyasalara yönelik temel özgürlüklerine zarar vermemesi fıkralarına çekince koymuştur.

Belediyeler, kendilerine verilen görevlerini yerine getirirken kullanacakları mali kaynaklar, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, belediyelere, “görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm belediyelerde görev-gelir dengesinin sağlanması anayasal amir bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır (Eryılmaz, 2010:159). Bu dengenin sağlanabildiğini söylemek güçtür. Bununla birlikte belediyelerin öz gelirlerini yetkileri dâhilinde özgürce kullanabilmeleri olanaklı değildir. Çünkü Anayasası'nın 73. maddesine göre, belediyeler kendi başlarına yerel vergilendirme yetkisine sahip değildir. Aksine, merkezi yönetim, belediye gelirlerinin oranını saptar, yerel vergi gelirlerinin oranlarında yapılacak değişiklikleri belirtir ve yerel yönetim harcamalarını Sayıştay aracılığıyla denetler.

Belediyenin gelir kaynakları “genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar”, “öz gelirler” ve “denkleştirme ödeneği” olmak üzere üçe ayrılmaktadır (Eryılmaz, 2010:159). Öz gelirler, her zaman genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardan düşük olmuştur (İnanç ve Ünal, 2007).

Dolayısıyla belediyeler, mali kaynak yönünden merkezi yönetime “göbekten” bağlı hale gelmiştir. Merkezi yönetim, belediyelere özgürce kullanabilecekleri yerel nitelikte kaynaklar bırakmamıştır. Ayrıca merkezi yönetimce kullanılan fon ve ödenek aktarımında partizanca hareket edilmektedir. Başka bir deyişle, siyasal iktidar, siyasal partisine mensup olan belediyelere kayırıcı, ödüllendirici, siyasal partisine mensup olmayan belediyeleri ise cezalandırıcı biçimde davranmaktadır (Geray, 1993:14).

2.3. Yönetimsel Denetim ve Özerklik

Belediyelerin yönetimsel ve mali özerklik ilkesi, merkezi yönetimin bunlar üzerinde sahip olduğu yönetimsel denetim çerçevesinde ele almak gerekir (Gözübüyük, 1967:2). Belediyelerin merkezi yönetime göre, daha köklü bir geleneğe sahip olduğu Batı ülkeleri de dâhil olmak üzere bütün ülkelerde yerel özerklik sınırlıdır (Eke, 1982:64). Belediye yönetimi, çatısı altında yaşadığı devletin amaçlarına göre hareket etmek zorundadır. Siyasal yönden devletin birliği, belediye yönetimi yüzünden tehlikeye düşmemelidir. Devlet bu amaçla, belediyenin organları, personeli, işlem ve eylemleri üzerinde yönetimsel denetimi uygulayarak hukuka uyum sağlamaya çalışır (Örnek, 1991:129).

Denetimin özerk kuruluşun kendisi oluşturduğu organlar tarafından gerçekleştirilmesi temel ilke kabul edilmektedir. Bu yönden iç denetim, yani denetimin yine özerk kurumun kendisi tarafından gerçekleştirilmesi yöntemi en etkili denetim biçimidir. İç denetim özerk kuruluşun etkinliğine ve saygınlığına zarar vermeksizin yapılmalıdır (Tortop, 1991:4).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55. maddesinde, belediyelerde, iç ve dış denetimin yapılacağı, denetimin iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsadığı, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer yönetimsel işlemlerinin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceği belirtilmektedir.

Yönetimsel denetim ve yerel özerklik, kamu yönetiminin en büyük sorunlarından biridir. Yönetimsel denetim ile özerklik ters orantılıdır. Başka bir deyişle, özerklik artınca, yönetimsel denetim azalır. Yönetimsel denetim yoğunlaştıkça, özerkliğe zarar verir. Her ülke kendi sosyo-politik yapısına göre bir denge kurmuştur. Bu denge oluşturulurken dikkat edilmesi gereken bazı durumlar vardır (Özer, 1993:29). Bu durumlardan birincisi, belediye yönetiminin alınan kararlar hemen uygulanırsa ya da yönetimsel denetim organı bir inceleme sonucunda kararı hukuki açıdan incelemek üzere yargıya başvurursa yönetimsel denetim hafiftir. İkincisi, belediye yönetiminin kararları üzerinde yönetimsel denetim organının, yürütmeyi erteleme ya da onama yetkisi varsa yönetimsel denetim ağırlıklıdır. Üçüncüsü, yönetimsel denetim organı belediye yönetiminin yerine geçerek kendiliğinden karar alma durumunda ise, artık özerklikten söz edilemez.

Türkiye’de yönetimsel denetimin dayanağı 1982 Anayasası’nın 127. maddesidir. Bu maddede yönetimsel denetim, “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi”, “kamu görevlerinde birliğin sağlanması”, “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği

gibi karşılanması” amaçlarına yönelik olarak düzenlenmiştir. Anayasanın bu amir hükmü yönetsel denetimi sadece hukuka uygunluk ilkesiyle sınırlandırmamakta, aynı zamanda son iki ilke yerindelik denetimini zorunlu hale getirmektedir (Eryılmaz, 2010:179). Bu çerçevede, belediye yönetiminin organları, kararları, işlemleri ve personeli üzerindeki yönetsel denetim sistemi onun gelişmesini engellediği gibi, demokratikleşme ve yerelleşmeyi de önlemektedir (Geray, 1993:15).

Yönetsel denetim konusunda asıl sorun, kanunun tanıdığı yetkinin kullanılması değil, bu yetki kullanılırken, idare hukukunun kabul ettiği sınırlar dışına çıkılması ve bu yapılırken, hukukun öngördüğü temel ilkelerin dikkate alınmamasıdır. Yönetsel denetim açık bir kanun hükmüne dayanmasına karşın, uygulamada çoğu zaman buna uyulmamaktadır. Kanunun verdiği bir yetki olmadığı halde yönetmelikler, talimatlar ve tebliğlerle belediyelerin çalışmaları sınırlandırılmaktadır (Meriç, 1992: 57).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesi, yerel yönetimlerin faaliyetlerini “yönetsel denetimi” ismiyle düzenlenmiştir. Türkiye, yerel yönetimlerin her türlü yönetsel denetimi ancak kanunla ya da anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilmesi, yerel yönetimlerin faaliyetlerinin yönetsel denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılması, üst makamlar yerel yönetimleri yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını yönetsel denetimine tabi tutabilmesi ilkelerini kabul etmiştir. Ancak, yerel yönetimlerin yönetsel denetimi, “denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmaması” ilkesine çekince koymuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu yönetsel denetim konusunda önemli değişiklikler yapmıştır. Eski Belediye Kanunu'nda (1580 sayılı Belediye Kanunu), mülki idare amirleri olarak bilinen vali ve kaymakama, belediye meclisi kararlarından bir kısmını onaylama ya da onaylamayarak yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade etme yetkisi verilmiştir. Yeni Belediye Kanunu'na göre mülki idare amirleri, hukuka aykırı buldukları belediye meclisi kararlarını, ancak yargıya götürebilirler. Yönetsel denetim organlarının belediye bütçesini onaylama ve belediye meclisi kararları üzerindeki yönetsel denetim yetkisi tamamen kaldırılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu, yönetsel denetim organlarına, kesinleşen belediye meclisi kararlarını idari yargıya götürmesi, yönetsel denetiminin içeriğinin daraltılması, yönetsel denetimde yerindelik denetimin dikkate alınmaması ve sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılması olumlu düzenlemelerdir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda öngörülen yerel özerklik ilkesi dikkate alınarak, belediyelerin daha özerk ve demokratik bir yapıya kavuşturulmasına çalışılmıştır. Kanunda ilk defa belediyeyi, “idari ve mali özerkliğe sahip

kamu tüzel kişisi” olduğu vurgulanmıştır. Bu hüküm Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda benimsenen “ulusal mevzuatta” özerklik tanınacağı ilkesiyle uyumludur. Ancak aynı maddede, uygun olduğu durumlarda “anayasa”da, özerklik terimi açıkça yer alacağı ilkesi, 1982 Anayasası ile çelişmektedir. Yerel özerklik kavramı anayasada yer almamaktadır. Bu düzenleme Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın hükmüyle çelişmektedir. Bu çelişkiyi gidermek için anayasada “özerklik” ilkesine açıkça yer verilmelidir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, yönetsel denetim ile özerklik arasında bir denge oluşturmuş ve yerindelik denetiminden vazgeçerek hukuka uygunluk denetimi getirmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu yönetsel denetim organlarına, belediyenin icrai kararlarını onaylama ya da onaylamama yetkisi vermiştir. Yeni Belediye Kanunu, yönetsel denetim organlarına, sadece hukuka uygun bulmadıkları kararlara karşı yargıya başvurabilir yetkisi vermiştir. Bu düzenleme Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uyumlu olup, demokratik ve özerk belediyenin gelişimine katkı sağlayabilecektir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yerel özerklik terimiyle çelişen düzenlemeler de vardır. Bunların başında mali kaynak açısından belediyelerin tam özerk olmamasıdır. Belediyelerin, vergi ve harçları tespit etme yetkileri bulunmamaktadır. Merkezi yönetim, belediye gelirinin oranını tespit eder ve yerel vergi gelirlerinin oranlarında yapılacağı değişiklikleri yapar. Ayrıca, belediye başkanının geçici olarak görevden uzaklaştırılma yetkisi İçişleri Bakanı’ndan alınmaması, belediye encümeninde atanmış üyelerin bulunması ve istisna bir uygulama da olsa, atama ile belediye başkanının göreve getirilmesi yerel özerkliği olumsuz etkilemektedir.

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda öngörülen yerel yönetimler “kendi iç idari örgütlenmelerini kurabilir” hükmüne çekince koymasına karşın, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda, belediyelerde esnek bir örgütlenmeye gidilmiştir. Belediye örgütünde zorunlu (yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta) birimlerin dışında, diğer (sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri vs.) birimler ihtiyaçlara göre belediye meclisi kararıyla kurulmakta ve özerklik açısından önemli bir gelişme olarak görülmektedir. Belediyelerin daha özerk ve demokratik bir yapıya kavuşabilmesi için Bakanlar Kurulu kararıyla konulan bütün çekincelerin kaldırılması yerinde bir adım olacaktır.

KAYNAKÇA

1. AKIN, Cengiz (1997), “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 414, Ankara, s.111-124.
2. EKE, Ali Erkan (1982), *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, AÜ SBF Yayınları, Ankara.
3. ERYILMAZ, Bilal (2010), *Kamu Yönetimi*, 3. Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara.
4. FLEURKE, Frederik and Rolf Willemse (2006), “Measuring Local Autonomy: A Decision-Making Approach”, *Local Government Studies*, Volume 32, Number 1, p.71-87.
5. GERAY, Cevat (1993), “Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 5, Ankara, s. 13-21.
6. GÖZÜBÜYÜK, Şeref (1967), *Türkiye’de Mahalli İdareler*, TODAİE Yayını, Ankara.
7. HUMES, Samuel and Eileen Martin (1969), *The Structure of Local Government*, IULA Pub., The Hague.
8. İNANÇ, Hüsametdin ve Feyzullah Ünal (2007) “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/17/1-24.pdf>, 10.02.2011.
9. KELEŞ, Ruşen (1982), “Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay”, *Seha L.Meray’a Armağan*, Cilt 2, AÜ SBF Yayınları, Ankara, s.411-428.
10. KELEŞ, Ruşen (1992) “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, Ankara, s.9-14.
11. KELEŞ, Ruşen (2000), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
12. KOYUNCU, Başak ve Bayram Coşkun (2003), “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik”, Edt: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal öztürk ve Bayram Coşkun, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınları, Ankara.
13. MERİÇ, Osman (1992) “Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, Ankara, s.57-60.
14. ÖRNEK, Acar (1991), *Kamu Yönetimi*, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul.
15. ÖZER, Ahmet (1993) “Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, Ankara, s.23-32.
16. PRATCHETT, Lawrence (2004) “Local Autonomy, Local Democracy and the New Localism”, *Political Studies*, Volume 52, Number 2, p.358-375.

17. TORTOP, Nuri (1991), “Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 4, Ankara, s.4-9.
18. TDK (2005), *Türkçe Sözlük*, 10. Baskı, Türk Dil Kurumu Yayını, Ankara.
19. ULUSOY, Ahmet ve Tekin Akdemir (2009), “Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 12, Sayı 21, Balıkesir, s. 259-287.
20. ZENGİN, Eyüp (1994), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 403, Ankara, s.195-204.