

METROPOLİTAN ALANDAKİ YEREL YÖNETİMLERDE MERKEZİ DENETİM

Mahmut DOĞAN

M.Ü. Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, Araştırma Görevlisi

ABSTRACT

The present administrative tutelage on local governments in metropolitan regions cause to undesired results. This research is aimed to constrain the legal and constitutional framework of administrative tutelage by means of European local legal control a posteriori. The charte of European local Authoritys Antonomy is also taken into consideration in this aim. Furthermore, a legal framework for a type administrative tutelage which is suitable for the conditions of Turkey is tried to be developed.

I-GİRİŞ

Metropolitan alanda yer alan yerel yönetim birimleri kamu yönetimimizin ayrılmaz birer parçasıdır. Merkeziyetçilik, bürokrasi, yavaşlık ve hantal yapı ülkemizde yönetimin özeliğidir. Bu özellikler kamu yönetimini oluşturan tüm unsurlara örgütlenmeden denetime kadar tüm işlevlere yansımıştır.

Ülkemizde yerel yönetimler, bugüne kadar kamu görevlerini güçleri oranında yerine getirmeye çalışmışlardır. Fakat, 1960'lı yıllardan sonra hızlı ve çarpık kentleşme ile dengesiz nüfus artışının yanında büyük şehirlere yönelik iç göç olayı, yerel yönetimlerin görev alanlarının genişlemesine ve büyümesine yol açmıştır. Bu durum ise özellikle, büyük şehirlerde sorunların çözümünü son derece güçleştirmiş ve içinden çıkılmaz hale getirmiştir.

Metropolitan alanlar her gün daha çok insanın yaşamakta olduğu ve gelecekte de daha çok insanın yaşayacağı yerler olacaklardır. 2000 yılına kadar, dünya nüfusunun yarısından fazlasının belli başlı büyük metropol şehirlerde yaşayacağı tahmin edilmektedir. Geleceğin başlıca sorunları metropolitan alanlarda yatmaktadır. Bu bakımdan geleceği daha iyi karşılamak için onunla bugünün şehirlerinde çözümler üretmek uğraşmalıyız.

Bu çalışmada metropolitan alanlardaki yerel yönetimler üzerine uygulanan merkezi denetim ile bazı öneriler söz konusu olacaktır. Yerel yönetimler halkın katılımı ile meydana gelen demokratik yapıya sahip

kurumlardır. Yerel yönetimler ne kadar demokratik bir yapıda olurlarsa olsunlar, merkezi yönetimin bu birimler üzerindeki denetiminin ortadan kaldırılmasını gerektirmez. Metropolitan alandaki yerel yönetimler gelecek asırda hemşehrilerinin beklentilerini ve gereksinimlerini karşılayarak saygınlığını kazanmak istiyorlarsa, bu yönetimler üzerlerinde oluşan kötü izlenimi ortadan kaldırmalıdır. Aksi halde, yetkilerinin ellerinden alınması ve hizmetlerin merkezileşmesi ile merkezi denetimin daha da ağırlaşması süreci devam edecektir.

Değişmekte olan sosyal, ekonomik, politik ve kültürel çevre, metropolitan yönetim, örgütlenme ve denetimin daha etkin ve esnek bir yapıya sahip yeni biçimlerini gerekli kılmaktadır. Yönetim yapısı ve giderek karmaşıklaşan bir nitelik taşıyan sorunları göğüslemek, gereken uyum ve koordinasyonu sağlamak için sürekli değişime ve gelişime ihtiyaç vardır.

II- DENETİM TANIMI VE AMACI

Denetim, "yönetimin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini saptamak için yapılan faaliyettir." [1]

Metropolitan merkezi denetimi de, metropolitan alanda, yer alan yerel yöneticilerin ve yönetim organlarının durumunu değerlendirmek ve aksayan yönlerini belirleyebilmek için yapılan faaliyetlerin tümü olarak tanımlayabiliriz.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki temel ilkelerden biri de ülke içinde uyum ve birliğin sağlanmasıdır. Bundan amaç, bölgeler arasında ekonomik ve sosyal eşitsizliklerin ortaya çıkmasını önlemektir. Bu açıdan da, devletin yerel yönetimlerin hem genel ve hem de mahalli yararlarına ters düşen karar ve eylemlerine engel olması gerekir. Bu aynı zamanda denetimin amacını ortaya koymaktadır.

Yerel özerkliğin en geniş tanındığı ülkelerde bile, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde gözetim ve denetim yetkisi vardır. Çünkü, sınırsız bir özerklik devlet içinde kamu hizmetlerinin görülmesinde birlik ve ahengi bozabilir. Bu birliği sağlamak, genel ve yerel çıkarlar arasındaki çatışmaları önleme, yerel yönetimlere tanınmış

yetkilerin ulusal çıkarları bozmasına imkan vermemeye, bu yetkilerin sınırlarının aşılmamasını, yasal görevlerin savsaklanmamasını sağlamak için merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde denetim ve gözetim yetkisi ile donatılmıştır. Bu denetimi en yoğun yaşayan yerlerde metropolitan alanlardaki yerel yönetimlerdir.

Ülkemizde uygulanan merkezi denetim mantığının çağın ve ihtiyaçların gerisine düştüğünü ve çok büyük ekonomik ve bürokratik külfetlere yol açtığını görüyoruz. Bu bağlamda, hizmetlerin etkinliğini artırmak ve ülkenin genel politikalarına ve çıkarlarına ters düşmeden ve metropolitan alanlarında genel çıkarlarına uygunluğu sağlamak üzere yeni denetim modeli oluşumlarına ihtiyaç söz konusu olmakta ve bu oluşumların da bir an önce hayatiyet kazanmaları gerekmektedir.

III-MERKEZİ DENETİM

Metropolitan yönetimler üzerinde günümüzde dört türlü denetim söz konusudur. Bunlar; merkezi denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve siyasi denetimdir.

Bu çalışmada sadece merkezi denetim irdelenecektir. Ülkemizde yerel yönetimler gerek hukuk devletinin doğal bir sonucu olarak, gerekse ulusal ekonomiye katkılarının artırılması amacı ile parlamento, yargı organları ve merkezi idare tarafından denetlenmektedir.[2]

Tanzimattan beri her şey mutlak bir otoriteye bağlı merkeziyetçi yönetim anlayışı çerçevesinde öylesine gelenekleşmiş ki Cumhuriyetin kuruluşundan beri demokratik bir topluma dönüşme isteğimiz bir türlü gerçekleşmemiştir. Özellikle devletin üst kademelerinde görev ve yetki alanlar, her işin her konunun kendi karar ve direktifleriyle yönlendirilmesini adeta mutlak bir hak ve vazgeçilmez bir gereklilik olarak görmekteyler. Bunun sonucu da yerel yönetimleri, merkezi yönetimin doğal bir uzantısı olarak görmüşler ve uygulamalarını da bu doğrultuda yapmışlardır. Çıkardıkları yasalar ve idari metinlerle bu birimleri yönlendirmişler ve kendilerine muhtaç bir duruma sokup kendi ayakları üzerinde durmalarına çeşitli sebepler üreterek engel olmuşlardır.

Merkezi denetim anlayışı zaman içinde hafifleyeceğine, aksine hizmet alanları yerel yönetimlerin hizmet alanları ile çatışan yeni yeni merkezi kurum ve kuruluşlar doğmuş ve bunlar da idari vesayet mercii olarak görünme hevesine kendilerini kaptırmışlar ve böylece Mülki İdare Amirleri, İç işleri Bakanlığı, Bakanlar Kurulu, İdari Yargı Mercii, Sayıştay gibi klasik vesayet merciiyeri yanında daha bir çok Bakanlık ve Bağlı Kuruluşlarda yerel yönetimler üzerinde idari vasi kesilmişlerdir.[3]

1982 Anayasasının 127. maddesinin, 5. fıkrası merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir.

İşte, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ilkeleri, merkezi yönetimin keyfi uygulamalarına ve denetimlerine, ayrıca hükümlük denetimini aşan ve yerindelik denetimine yol açabilen uygulamalara davetiye çıkarmaktadır. Bu açıdan merkezi denetimin anayasal çerçevesi iyi çizilmeli ve her bir yetkininde tutarlı ve geçerli bir gerekçeye dayandırılması gerekir.

Bununla beraber, 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinin, 4. fıkrasındaki, mahalli idare organlarını veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanının bir tedbir olarak, geçici olarak görevden uzaklaştırabilmesi ve yargıda devam eden davanın kesin hüküm kazanmasına kadar bu geçicilik durumunun devam edebilmesi merkezi denetimin hukuka uygunluk denetimi ilkesini aşmaktadır. Çoğu zaman bu uygulama politik sebeplerle gündeme gelmekte, bu durumda amacı aşabilen keyfi uygulamalara sebep olabilmektedir. Bu durum aynı zamanda yerel yönetimlerin özerkliğinde büyük ölçüde zedelemektedir.

1-İl Özel İdarelerindeki Denetim

İl özel idarelerinin kararları, işlem ve eylemleri organları ve personeli üzerinde merkezi yönetimin denetim yetkisi vardır. Bu yetki merkezde veya taşrada kanunen tatbik edilen merkezi yönetim organları veya merkezi yönetimin temsilcisi vasıtasıyla kullanılır. Bu açıdan, İl özel idarelerindeki denetim ve gözetimin, yerel yönetim birimleri arasında en ağırlı olduğu yolunda görüşler mevcuttur. Bu yönetimin başı olan Vali, aynı zamanda, İl Genel Meclisinin ve İl Daimi Encümeninin de başıdır. İl Genel Meclisinin bütün kararlarını itiraz etme hakkı vardır[4]. İl özel idarelerindeki denetim ve gözetim yetkisinin kaynağı, İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatının 125. ve 135. maddeleridir. Bu maddeler, il bütçelerinin Bakanlar Kurulunca onaylanacağına ve İl Genel Meclisinin bütün kararlarının Valinin onayı ile kesinleşeceğine ilişkindir[5]. İl Özel İdareleri bütçelerinin onay yetkisi de 3360 sayılı yasa ile İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir. Bu durum merkezi denetimin yoğun olarak il özel idaresinde yaşanmasına yol açmaktadır.

2-Belediyeler Üzerindeki Merkezi Denetim

Yerel yönetim birimleri içinde , merkezi yönetimin denetim ve gözetim yetkilerinin en çok kullanıldığı birim, il özel idarelerinden sonra belediyelerdir.[6] Belediyeler üzerindeki denetim belediyelerin kuruluşundan itibaren başlar ve belediyelerin faaliyete geçmesiyle devam eder.[7] Belediyeler üzerindeki merkezi denetim yetkileri çeşitli yasalarla düzenlenmiştir. En temel yasa 1580 sayılı Belediye Kanunudur. Bunun yanında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanunun 21. Maddesi de , bu kanuna aykırı olmayan 1580 sayılı ve diğer mevzuat hükümlerinin Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri için de uygulanacağını kabul ederek diğer belediyeler üzerindeki merkezi denetim yetkilerini büyük ölçüde Büyükşehir Belediyeleri içinde geçerli kılmıştır. Belediyeler üzerindeki merkezi denetim şöyle sınıflandırmak mümkündür.

1- Kararları üzerindeki denetim ve gözetim onaylama, erteleme, bozma, o yönetimin yerine karar verme ve önceden izin alma biçiminde olmaktadır.

2- Eylem ve İşlemleri üzerindeki denetim, bir bakanlığın müfettişlerinin, o işlemi yapan yönetimin, eylem ve işlemlerini teftiş etmesiyle gerçekleştirilmektedir.

3- Görevliler ve çalışanlar üzerindeki denetim ve gözetim, bunların kadrolarının alınması, atanmaları, izinleri ve haklarında yapılacak kovuşturmaları üzerinde olmaktadır.

4-Organları üzerindeki denetim ve gözetim, yürütme ve karar organlarının işe başlayabilmeleri, olağanüstü toplantıya çağırabilmeleri ve çağırılmalarına son verilmesi gibi durumlarla ilgili olmaktadır.

5-Valiliklere yetki devri yolu ile tanınan denetim ise, 3 ocak 1994 tarihinde, İçişleri Bakanlığının yayımladığı bir genelge ile verilmiştir. Bu genelgede, bakanlığın kuruluş görevlerine ilişkin, yasadan ve başka yasalardan kaynaklanan, yerel yönetimlere ilişkin onay, izin ve vize gibi denetim ve gözetim yetkilerinden bir bölümünü valiliklere devredildiğini görüyoruz[6]. Bu genelge metropoliten alandaki yerel yönetimler üzerinde merkezi denetimin daha da artmasına yol açabilecek bir nitelik arz etmektedir.

Metropoliten alandaki yerel yönetimler üzerinde uygulanan merkezi denetim ve gözetimin niteliği üç başlık altında toplanabilir.

• Yönetim makamları ve idari yargı yerlerince kullanılabilen bir denetimdir.

• Bu yetki yasaya dayanır ve yasalarla sınırlandırılmıştır.

• Bu denetim yetkisini, yasalar, merkezdeki bir makama ya da organa ya da merkeze bağlı bir memura veya kurula tanımıştır.[6]

Merkezi idareye verilen bütün bu yetkiler metropoliten alandaki yerel yönetimler üzerinde gereksiz bir merkez baskısının doğmasına yol açabilecek nitelik arz etmektedir. Ülkemizde, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetim yetkisi çoğu zaman hukuka uygunluk denetimden çıkıp, yerini yerinde denetimine bırakmaktadır.

Gerek Anayasa ve gerekse yasalarda merkezi idarenin geniş bir takdir yetkisine sahip olduğunu söylemek mümkündür.

IV-ÖNERİLER

Bu bağlamda, merkezi yönetimin denetimini (her durumda) korunması amaçlanan yararların önemiyle orantılı olarak düzenlemek gerekir. Metropoliten alandaki yerel yönetim birimlerinin işleyişini gözetlemek, hukuka aykırı gördüğü karar ve işlemler aleyhine yargı organına başvurmak ve yerel yönetimin işleyemez duruma düşmesi gibi olağanüstü durumlarda müdahale etmekle sınırlandırmak gerekir.

Metropoliten alandaki yerel yönetim birimlerinin herhangi bir nedenle çalışamaz duruma gelmesi halinde bütçenin kabul edilmemesi, yürütme ve karar organının birlikte görevden çekilmesi vb. merkezi yönetimin müdahalesi ve bunun kullanılma biçimi de ayrıca yasa ile düzenlenmelidir.[7]

Merkezi Yönetim, hizmetlerin görülmemesi durumunda hizmetlerin görülmesini sağlamak için girişimlerde bulunma konusunda yetkilendirilir. Girişimlerin bir sonuca ulaşamaması durumunda, hizmetin nasıl yürütülebileceği ile ilgili olarak da yasal düzenleme yapmakla yükümlü kılınabilir.

Bu amaçla merkeze verilmiş denetim ve gözetim yetkilerinin de çok gerekli olanlarla gereksizleri belirleyerek bir ayıklama yapılması ve çok sınırlı ölçüde tutulması ve her bir yetkinin kesinkes bir gerekçeye dayandırılması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin merkez adına yaptıkları görevlerde merkezin denetimi olmalı, fakat, bu denetim sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmalıdır. Mahalli nitelikli hizmetlerde denetim tamamen yerel halka ait olmalıdır.

V-SONUÇ

Şu ana kadar yapılan araştırmalar ve incelemeler ışığında, merkezi denetim açısından şu sonuçlara ulaşmak mümkündür.

1-Yerel yönetim sistemimiz kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçasıdır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler birbiriyle çelişen ve çatışan iki ayrı kurum değil, tam tersine ülke insanlarına en iyi hizmeti sunabilme amacı etrafında birleşen yönetim anlayışlarına sahip birimlerdir. Merkezi yönetim ülkenin bütünü yürütmekten dolayı yerel yönetimler üzerinde sistemin bütünlüğünü sağlamak ve sürdürme konusunda bazı haklara sahip kılınmıştır. Denetim hakkı da milli menfaatlerin daha iyi korunabilmesi için merkezi yönetime bırakılmıştır.

2-Yerel özerkliğin en geniş ölçüde tanındığı ülkelerde bile merkezi denetimin varlığı söz konusudur. Ama ülkemizde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi dayanılmaz bir ağırlık arz etmektedir. Bu sebeple ülkemizde merkezi yönetimin metropolitan alandaki yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkileri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile belirlenen ilkeleri aşmakta ve Yerel Yönetimler Özerklik Beyannamesi ile belirlenen yerel özerklik kavramını zedeler niteliktedir.

3-Merkezi denetimin esasları belirlenirken ayrıca ülkemiz tarafından da imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygunluğu göz önünde bulundurulmalı ve denetimin çerçevesi iyi bir şekilde çizilerek hukuka uygunluk denetimini aşmaması sağlanmalıdır.

4-Metropolitan alandaki yerel yönetimleri kamu yönetiminin bir alt sistemi olarak yetki genişliği ve merkezi yönetimle bir uyum içinde olacak şekilde düşünölmeli ve ona uygun yeni yapı ile yeniden düzenlemelidir.

5-Yeniden düzenleme esaslarına uygun olarak, yerel yönetimler alanında yapılacak reformda Anayasal ve yasal düzenlemeler bir an önce sonuçlandırılmalıdır. Aynı zamanda metropolitan alandaki yerel yönetimler üzerinde işlem öncesi merkezi denetim değil ,işlem sonrası yargı denetimi olmalıdır.

KAYNAKÇA

- [1]-Gözübüyük, Şeref. Yönetim Hukuku, Turhan Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 1996.
- [2]-Arslan, Süleyman. Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, A.İ.T.İ.A. Yayını, Ankara, 1978.
- [3]-Aykaç, Fethi. Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler, MİEAGM, Ankara, 1994
- [4]-Gözübüyük, Şeref. Türkiyede Mahalli İdareler, TODAİE, Ankara, 1967.
- [5]-Meriç, Osman. Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet. Prof.Dr. Fehmi Yavuz'a Armağan, Ankara, SBF: yayınları, 1983.
- [6]-Keleş, Ruşen. Yönetim Hukuku, Turhan Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 1996.
- [7]-Marmara ve Boğazlar Belediyeler Birliği, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi. IULA-EMME, İstanbul, 1993.