

GÜNEŞ

ALMANYA VE TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİMLERE KARŞILAŞTIRMALI BİR BAKIŞ

Mehmet GÜNEŞ¹

ÖZET

Bu çalışmada, Avrupa Birliği'nin en önemli üyelerinden biri olan Almanya ile bu birliğe katılmak isteyen Türkiye'nin yerel yönetimleri incelenmektedir. Çalışmanın amacı bu iki ülkenin yerel yönetimlerini karşılaştırmaktır. Seçilen önemli karşılaştırma kriterleri ile bu iki ülkenin yerel yönetim yapıları ortaya konulmaktadır. Yerel yönetimlerin gelecek yüzyılın en önemli kamu örgütleri olacağı kabul edilmektedir. Yeterli ve etkin bir yerel yönetim yapısına sahip olan ülkelerin birçok yönetim sorununu daha kolaylıkla çözebileceği varsayılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, İdari Vesayet, Kamu Yönetimi

A COMPARATIVE VIEW OF LOCAL ADMINISTRATIONS IN GERMANY AND TURKEY

ABSTARCT

In this study, it is examined that the local administrations of Germany, one of the important members of the European Union, and Turkey a candidate having a bid to join to this Union. The aim of this study to compare with the local administrations of Germany and Turkey. It is being put forward with selected important comparison criteria about the local management structures of this two states. It is accepted that the local administrations will be the most important public organizations in next century. And it is assumed that countries with adequate and effective local management structure can more easily solve a number of management problems.

Key Words: Local Administrations, Administrative Tutelage, Public Administration

1. GİRİŞ

Modern yerel yönetimler, bölgesel sınırları açık bir şekilde belirlenmiş, idari ve mali açıdan özerk, yerel personeli atamada merkezi idareden bağımsız, tüzel kişiliğe sahip idarelerdir (Kingdom, 1991:478). Yerel yönetim sisteminde en önemli husus, merkezi idarenin dışında kalarak kamu tüzel kişiliğini kısaca kendi yapısını, örgütünü ve işleyişini düzenleme konusunda karar verme hakkına sahip olmaktır. Özellikle yerel özellik taşıyan hizmetleri yerine getirmede söz sahibi olabilmek için yerel yönetimlerin, ayrı mali imkânlara, yeterli personele ve farklı yapılanmaya

¹ Hv.Svn.Yb., Kara Harp Okulu Temel Bilimler Bölümü, Ankara, megunes@kho.edu.tr

GÜNEŞ

İhtiyaç duydukları da açıktır. Ancak bütün bunları yerel yönetimlerin içinde yer aldıkları devletin genel idare anlayışından soyutlamak da mümkün görünmemektedir. Birçok açıdan yerel yönetimlerin modernliğin uygulanabilir en iyi modelini sundukları düşünülmektedir. Yerel yönetimleri etkin ve kendine yeterli olan ülkelerin, gelişmişlik seviyelerinin de üst seviyelerde olduğu görülmektedir. Bu makalede Avrupa Birliği'nin lokomotifini kabul edilen ve en çok bilinen ülkesi olan Almanya ile gelecekte Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen Türkiye'nin yerel yönetimlerini birkaç noktadan karşılaştırmak ve aralarındaki benzerlik ve farklılıkları ortaya koymak amaçlanmıştır.

Farklı devlet düzenlerine sahip olan (Almanya federal bir devlet iken Türkiye üniter bir yapıdadır.) iki devletin yerel yönetimlerini incelerken, beş farklı ve önemli boyut dikkate alınmıştır. Bunlar; yerel yönetimlerin sayısı ve özerklikleri, mali yapıları, görev ve yetkileri, personel durumları ve denetimleri başlıklarını taşımaktadır. Bir yerel yönetimin etkinliği belirlemek ve yerel yönetimin yapısını ortaya koymak için öncelikle ele alınması gerekli görülen bu beş başlıkla, Almanya'daki yerel yönetim yapısının daha rahat anlaşılması ve Türkiye'deki yerel yönetim yapısı ile karşılaştırılması mümkün olabilecektir. Ayrıca bu başlıklar iki ayrı yerel yönetime ait sayısal verileri sunmayı da kolaylaştırdığı için tercih edilmiştir. Ancak, bahsedilen bu başlıkları incelemeyen önce her iki devletin yönetim yapısını ana hatları ile incelemek gerekmektedir.

2. ALMANYA VE TÜRKİYE'NİN YÖNETİM MODELLERİ

Avrupa ülkeleri arasında en köklü ve güçlü yerel yönetim geleneği bulunan Almanya ile bu konuda daha geride bulunan Türkiye'nin farklı devlet yapıları bulunmaktadır. Her iki ülkenin yerel yönetimlerini karşılaştırmadan önce devlet düzenlerini ortaya koymak gerekecektir. Almanya federal Anayasası'nın 20. maddesinde yer alan ve Anayasanın 79. maddesiyle de değiştirilemeyeceği belirtilen hükme göre, Almanya Cumhuriyeti Devleti: Cumhuriyet, demokrasi, federalizm, hukuk devleti ve sosyal devlet olmak üzere beş temel üzerine kurulmuştur (Karaer, 1990:535). Türkiye ise üniter devlet yapısı ile 1982 Anayasasının 2. maddesinde de belirtildiği üzere demokratik, laik, sosyal bir hukuk devletidir.

Almanya Cumhuriyeti ülke genelinde 13 eyalet ve 3 büyük serbest kente ayrılmaktadır. Eyaletler; yönetim bölgelerine, ilçelere, beldelere ve ilçeden bağımsız 466 kente (466 kreisfreie Städte: kent-ilçe) ayrılmaktadır.

GÜNEŞ

Almanya'da anayasanın federal devlet ilkesi; devlet niteliğine yalnız federal devletin değil, 13 federe eyaletin ve 3 büyük serbest kentin de sahip olması anlamını taşımaktadır. Yani, eyaletlere bazı alanlarda kısıtlı egemenlik hakkı verilmiştir ve bu hak, eyaletlerin yasama, yürütme ve yargı erklerince kullanılmaktadır. Devlete ait görev ve yetkilerinin federal devletle eyaletler arasında bölüşümünde yasama dengesi federal devlet lehine, yürütme dengesi ise eyaletler lehine tesis edilmiştir. Anayasa, bu bölüşümü kuvvetler ayrımı ve kuvvetler dengesi sistemlerinin önemli bir unsuru olarak kabul etmektedir.

Türkiye'de ise idare, merkezden ve yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır.1982 Anayasası'na göre, "Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır"(m.126). Yerinden yönetimler ise kendi içerisinde hizmet ve yer yönünden yerinden yönetim olarak ikili ayrıma tabi tutulur. Yerel yönetimler İl özel idaresi, Belediye ve Köy olarak 3 değişik forma sahiptir. Halen Türkiye'de 81 il, 923 ilçe ve 35.000'den fazla köy yönetimi bulunmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimler, merkezî yönetimin vesayet denetimi altında ve belli sınırları olan kısıtlı özerkliliklere sahip olarak görev yapmaktadırlar (Aykaç, İsbir, Tortop, 2007:413).

3. YEREL YÖNETİMLERİN SAYISI VE ÖZERKLİKLERİ

Hem Türkiye hem Almanya, nüfus olarak Avrupa'nın en büyük ülkeleri olmalarına rağmen, farklı yerel yönetim sayılarına sahiptirler. 2009 sonu itibarıyla Türkiye nüfusu, 72.561.312 kişiden oluşmakta ve yerel idareler tarafından yönetilen ülke nüfusunun % 75'i il ve ilçe merkezlerinde yaşamaktadır (TÜİK, 2010:11). Buna karşın Almanya'da yaşayan genel nüfus 82.312.600 (Destatis, 2009: 2) olarak belirlenirken, kentsel nüfusun genel nüfustaki payı yaklaşık olarak % 88,6'dır (Tatsachen-Ueber-Deutschland, 2009:3).

Türkiye'de 2000'li yılların başında nüfusun %64,9'u belediye sınırları içerisinde yaşarken (Ulusoy,2005:207), bu oran sürekli yükselme eğilimi göstermektedir. Yerel yönetimler içerisinde İl Özel İdarelerinin sayısı Türkiye'de 81 iken Belediyeler ve ilçeler, ülkedeki yerel yönetim kuruluşlarının çoğunluğunu oluşturmaktadır. Almanya'da kentsel niteliği ağır basan ve genellikle nüfusu 100.000'in üzerindeki belde ise, ilçe ile herhangi bir bağlantıları olmayan tek basamaklı olarak örgütlenmiş yerel yönetim birimleri olarak kabul edilmektedir. Halen Almanya'da nüfusu

GÜNEŞ

100.000'i aşan 82 büyük şehir bulunmaktadır (Tatsachen-Ueber-Deutschland, 2009: 4).

Tarihsel süreçte Alman federatif sistemi; merkezî yasama devleti ve federatif yönetim devletine doğru bir gelişim göstermiştir. Bu eğilim yerel yönetimlere ağırlık ve öncelik veren bir siyasal anlayışın yansıması olup tarihsel köken olarak da "Kent, yaşamı özgür kılar." atasözünüyle betimlenen Orta Çağ özgür kentleri geleneğine ve "Prusya kent düzenine" dayanmaktadır (Çelik, Aykanat, 2007:105). Federal Anayasa'nın 28. maddesinde yer alan ve anayasal güvenceye sahip yerel yönetim birimleri olan belediyeler, ilçeler ve köylerin kendi görev alanlarındaki hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda genel yetkiye sahip bulduklarına ilişkin hüküm de bu anlayış ve geleneğin hukuka ve uygulamaya yansımasıdır. Türkçedeki karşılığı ile "yedek olma, ikinci olma" anlamına gelen ve bir yetki ya da sorumluluğun halka en yakın yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesini belirten "Subsidiarite veya Yerellik ilkesi" gereğince Almanya'da yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yapma yetkisi eyaletlere aittir (Uzun,2003:605).

Almanya'daki yerel yönetimlerin genel bir çerçevesini çizmek gerekirse, yerel yönetimleri başlıca iki grupta toplamak mümkündür: Birinci grupta, kırsal yörelerdeki yerel yönetimler yer alır ve bu grup iki basamaklı bir yapı sergiler. Bu yapının ilk basamağında belediyeler, ikinci basamağında ise ilçeler bulunmaktadır. İkinci gruba ise ilçeden ayrı, bağımsız, ilçe örgütlemesi dışında kalan belediyeler (bağımsız kentler, kent-ilçeler) girmektedir. Bunlar genellikle nüfusu 100.000'in üzerinde olan kent belediyeleridir. Ancak, konuya ilişkin olarak eyaletten eyalete uygulama farklılıkları bulunmakta, kentin ekonomik ve toplumsal önemine bağlı olarak daha az nüfuslu yerleşim merkezlerindeki belediyeler de ilçe örgütlenmesi dışında tutulmaktadır (Mengi, 1997:94). Almanya'da Türkiye'ye hiç benzemeyen bir şekilde, kamu hizmetlerinin götürülmesi görevi temel olarak federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Aslında uygulamada bu kademelerin sayısı daha da fazladır. Bu doğrultuda Almanya'da kamu yönetimine ilişkin genel örgütlenme kademeleri aşağıdaki şekilde sayılabilir (Uzun,2003:608):

- Federal Yönetim (Bundesverwaltung)
- Eyalet Yönetimleri (Landerverwaltungen)
- Bölge Yönetimleri (Regievunospraesidien)
- İlçeler (Kreise)
- İlçeden Bağımsız Belediyeler (Kreisfreistaedte: Bağımsız şehirler, kent-ilçe)

GÜNEŞ

- Belediyeler (Komünen)

Bu kademelerden son iki basamakta olanlar yerel yönetim kuruluşlarıdır.

Alman yerel yönetimleriyle ilgili olarak vurgulanması gereken bir başka nokta, hem ilçelerin ve hem de ilçeden bağımsız kent belediyelerinin yerel yönetim hizmetlerinin yanı sıra, merkezî yönetim “hem federal devlet ve hem de eyalet” görevlerini de gerçekleştiriyor olmalarıdır. Bu ikili işlev, onlara yerleşim merkezlerindeki tek yetkili örgüt kimliğini kazandırmakta, böylece bir yandan hizmetler tek elden götürülerek aynı yerleşim alanında ortaya çıkabilecek yönetsel eşgüdüm sorunu en aza indirgenmekte, öte yandan da yerel yönetim ilke olarak beldede yaşayanlara açılmaktadır. Bir üst yerel yönetim birimi olan ilçenin belediyeleri tamamlayıcı hizmetleri ise yerel hizmetlerin ülke düzeyinde eşit dağılımına aracılık etmektedir (Uzun,2003:612).

Bugün Almanya'nın ilçeleri, alan olarak ülke topraklarının yaklaşık % 95'ini kapsamakta ve nüfusları 49.000–632.000 arasında değişen ilçelerde ülke nüfusunun yaklaşık % 65'i yaşamaktadır (Ulusoy, 2005:207). Almanya'da ilçeler, belediyeler üstü görevlere sahiptirler. Bunlar birden çok küçük belediyenin bir araya gelerek oluşturdukları, tüzel kişiliğe sahip olan birimlerdir. Buna karşın Türkiye'de 1982 Anayasası, yerel yönetimleri; il, belediye ya da köy halkının ortak ihtiyaçları karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlamaktadır (Anayasa, m.127).

Almanya'da artan yerel yönetim birimlerinin sayısı daha nitelikli hizmet vermek adına iki Almanya birleşmeden önce 1968–1978 yılları arasında Baden-Vürtemberg eyaletinde 3379'dan 1100'e, Bavyera eyaletinde 7073'den 2027'ye, Hesse eyaletinde 2690'dan 416'ya düşürülmüştür (Güler,1992:115). Ayrıca eski Batı Almanya'da gerçekleştirilen reform çerçevesinde daha önce sayıları 24371 olan belediye sayısı 8506'ya indirilmiştir. İki Almanya'nın birleşmesinden sonra, Doğu Almanya'da oluşturulan beş eyaletten önce yeni belediyeler kurulmuş, daha sonra belediye sayısı ise azaltılmıştır. Yakın zamanlarda belediyelerin ortalama nüfusu batı Almanya'da 7500'e çıkarken, doğu'da 2000'e kadar düşmüştür (Ulusoy,2005:105). Türkiye'de de benzer gelişmeler yaşanmıştır. Hizmetlerin daha iyi sunulabilmesi adına en çok sayıdaki yerel yönetim birimi olan belediyenin kurulabilmesi için gerekli olan nüfus ölçütü 2000'den 5000'e çıkartılmıştır (5393 sayılı Kanun, m.11).

GÜNEŞ

Türkiye’de 1923’ten önce belediye sayısı 389 iken, 1950 yılında 628’e, 1981’de 1587’e ve 1981–1992 yılları arasında ise, 2270’ye yükselmiştir (TBMM, 2010: 1). 2008 yılı itibarıyla 5747 sayılı kanunla beraber daha önce 3228 olan belediye sayısı 2949’a düşürülmüştür. Bu belediyeler içerisinde 16 Büyükşehir, 65 il, 143 Büyükşehir ilçe belediyesi, 749 ilçe belediyesi, 1976 belde belediyesi yer almaktadır (Mahalli İdareler, 2009:3). Türkiye ve Almanya’daki belediye çeşitlilik ve sayısı karşılaştırıldığında; Türkiye’deki yerel yönetimlerin sayısının daha fazla olduğu görülmektedir.

Sonuçta Almanya’da yerel yönetimler, federal sistemin sağladığı esneklikten de yararlanarak oluşturulan özerk ve güçlü yönetim birimleri biçimindedirler. Genel yetki ilkesi çerçevesinde, yasalarla başka yönetim birimlerine verilmemiş her türlü görevi üstlenebilen yerel yönetimlerin varlığı, aynı zamanda federal Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Bu durum, Almanya’da federalizmin ayırt edici bir özelliği olup Avrupa tipi federalizmde yetki paylaşımı ABD federalizminden farklı olmuştur. Hâlbuki Türkiye’deki yerel yönetimlerin var oluş sebebi olarak kamu hizmetlerinin tamamının merkezi yönetim tarafından etkin ve verimli bir şekilde sunulmaması sonucu, artan kentleşme olgusunun sorunları karşısında merkezi yönetimin ister istemez yetkilerini paylaşmak zorunda kalması büyük rol oynamaktadır. Bu durumun daha iyi anlaşılması için yerel yönetimlere tanınan yetki ve görevleri incelemek gerekmektedir.

4. YEREL YÖNETİMLERİN GÖREV VE YETKİLERİ

Yerel Yönetimlerin birçok ülkede genel yönetimle karşılıklı görev ve yetkilerinin belirlenmesinde geçerli başlıca üç ilkeden söz edilmektedir. Bunlar; “genel yetki ilkesi”, “yetki ilkesi” ve “liste ilkesi” dir (Keleş; 2000: 214). Genel yetki ilkesine göre, yerel yönetimler, kanunların yasaklamadığı ya da başka idari birimlere bırakılmamış olan bütün yerel nitelikteki hizmetleri yürütmekle görevli ve yetkilidirler. Almanya’da bu ilke uygulanmaktadır. Yetki ilkesine göre ise, başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimler, kanunun açıkça yetkilendirdiği konularda yerel nitelikteki hizmetleri yerine getirebilirler. Belediyeler, kanunların yasaklamadığı alanlarda hizmet götürmekle görevli ve yetkili değildir. Liste ilkesinde ise, yerel yönetimlerin yetki ve görevlerini, kanunlar liste şeklinde teker teker saymaktadır. Buna “sayma” yöntemi de denilmektedir. Ülkemizde 2005 yılına kadar belediyelerin yetki ve görevleri, büyük ölçüde “liste ilkesi”ne göre belirlenmiştir. 2005’te yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda da “yetki ilkesi” kabul edilmiştir. Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim

GÜNEŞ

birimlerinde kurulan belediyelerin yetki ve görevleri, 2.7.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 14. maddesinde şu şekilde yer almaktadır;

“Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.”.

Görüldüğü gibi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun öngördüğü görevler, çok geniş kapsamlıdır. Bu görevler âdeta “beşikten mezara” kadar belde halkının hemen hemen tüm ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır (Eryılmaz,2005: 140).

Türkiye’de belediyeler gibi il özel idareleri de, varlığı anayasayla kabul edilmiş yerel yönetim birimleridir. Bugün ülkemizde 81 ilde 81 il özel idaresi bulunmaktadır. 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı kanunla il özel idareleri ikili bir görev yapısına sahip kılınmıştır. Buna göre kanunda il özel idarelerine verilen görevler tek tek sayılmak yerine hizmet alanları belirtilmiştir. “İl özel idareleri, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskân hizmetlerini belediye ve köyler dâhil olmak üzere il çapında yerine getirmesi gerekirken; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri ise

GÜNEŞ

belediye sınırları dışında yerine getirmesi istenmektedir” (Ulusoy, 2005:171). 5302 sayılı kanunla il özel idarelerine verilen önemli bir görev de ilin çevre düzeni planını yapmaktır. Yapılan bu planın ayrıca belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanması gerekmektedir.

Bir diğer yerel yönetim birimi olan köylerde ise Köy Yasası ve başka yasalarla köye; 115 değişik konuda, yerel nitelikli olan kimisi zorunlu, kimisi isteğe bağlı hizmetleri yürütme sorumluluğu verilmiştir. Bu görevler; sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık, köy esenliği, kültür ve eğitim, tarım ve hayvancılık, ekonomi alanları ile ilgili görevlerdir. Bunlar dışında köy muhtarına, merkez yönetiminin temsilcisi olarak adalet, askerlik, kolluk, nüfus, sivil savunma, gümrük-tekelleme, tarım, hayvancılık, orman, toprak, harita, tapu kadastro, imar-iskân, sağlık-sosyal yardım, kültür, eğitim, vakıflar konularında ayrı yasalarla çok sayıda görev verilmiştir. Türkiye’de yerel yönetimlere verilen görevlerin her yasal düzenleme ile daha da artırıldığı söylenebilir.

Almanya’da da yerel yönetimleri güçlü kılan etmenlerden birisi üstlendikleri görevlerin çok ve çeşitli oluşudur. Daha açık şekilde ifade etmek gerekirse; Türkiye’de il, ilçeler ve öteki yerleşim merkezlerinde merkezi yönetimin taşra kuruluşları, il özel idareleri ve belediyeler eliyle gerçekleştirilen hizmetlerin tümü, Almanya’da belediyeler veya onların bir araya gelerek oluşturduğu ilçeler tarafından yerine getirilmektedir. Diğer bir ifadeyle Almanya’da; yerel yönetim örgütleri, hem temel yerel örgütlenme ve hem de merkezî yönetimin taşra kuruluşu özelliğini taşımaktadırlar. Bu nedenle de Almanya’da Türkiye’deki gibi İl özel idaresi gibi kuruluşlar bulunmamaktadır.

Türkiye’den farklı olarak Almanya’da yerel yönetim modellerinin farklılığı, görevlerde de çeşitli farklılıkların doğmasına neden olmaktadır. Ülkede sosyal güvenlik, silahlı kuvvetler, trafik, eğitim, araştırma, dış politika ve makro-ekonomik politikaların belirlenmesi, federal devletin; eğitsel ve kültürel politikaların saptanması ve denetimi, adalet, polis gücü, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri ise genel olarak eyaletlerin görevleri arasında yer almaktadır. Bunun dışında ilçe yerel yönetimleri tarafından yürütülen başlıca hizmetler şunlardır: mesleki eğitim, güzel sanatlar, kültür hizmetleri, sosyal yardım ve gençlik yardımı hizmetleri, belediyeler arası yolların yapımı ve onarımı, çevre koruma hizmetleri, trafik denetimi, öğrenciler için taşıma hizmetleri gibi hizmetler.

Almanya’da yerel yönetimlerin kendi görevlerini genel olarak ihtiyari ve zorunlu görevler olarak ikiye ayırmak mümkündür. İhtiyari görevlere örnek olarak müze kurulması ve işletilmesi, spor alanları ve yüzme

GÜNEŞ

havuzları tesis edilmesini gösterebiliriz. Zorunlu hizmetlere örnek olarak ise imar, konut, ulaşım, yapı işleri, atık toplama, içme suyu ve enerji temini gibi hizmetler gösterilebilir (Ulusoy, 2005:109).

Almanya'da yerel yönetimlerin kendi etki alanları içinde yürüttükleri görevleri iki gruba ayırmak mümkündür. Birinci gruba, yerel yönetimlerin (kültür, spor, boş zamanların değerlendirilmesi, kamusal toplu taşıma gibi) isteğe bağlı olarak yürüttükleri özerk yerel yönetim görevleri girmektedir. İkinci grubu oluşturan görevler ise zorunlu olan özerk yerel yönetim görevleridir. Bu gruptaki görevler, federal yasalar ya da eyalet yasaları ile yerel yönetimler için yürütülmesi zorunlu duruma getirilmiş olan görevlerdir.

Yerel yönetim politikaları ve yönetsel konular bir arada ele alındığında, bu kuruluşların kaynak (mali ve insan gücü) sorunu yanında en önemli sorununun yerel planlama olduğu söylenebilir. Almanya'da planlama; konut alanlarının, ticaret ve sanayi bölgelerinin gelişmesinin, yol, ulaşım sistemi ile elektrik enerjisi, gaz ve kullanma suyu gibi hizmetlerin sağlanması ile konut ve ulaştırma politikalarının belirlenmesindeki planlama çalışmaları anlaşılmaktadır.

5. YEREL YÖNETİMLERİN MALİ DURUMU

Yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için özerk mali kaynaklara sahip olmaları gerekir. Dolayısıyla birçok ülkede merkezî yönetimle yerel yönetimlerin arasındaki ilişkilerin en önemli yönünü mali konular oluşturmaktadır. Kamu hizmetleri ile bunları karşılayacak kaynakların, merkezi yönetim ile başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimler arasında paylaşılması ve bu konudaki hukuki düzenlemeler, bunlar arasındaki ilişkilerin mali boyutunu meydana getirmektedir (Özdemir, 1991:316). Türkiye ile Almanya yerel yönetimleri arasında oluşan en belirgin farklılık, yerel yönetimlerin mali güçleri ile doğru orantılıdır. Alman yerel yönetimlerinin federal yapıdan da kaynaklanan güçlü bir mali kaynağı bulunmaktadır.

Alman Anayasası'nın 106. maddesi, kamu mali kaynaklarının dağıtımını üzerinde doğrudan etkilidir. Federasyon'un üç düzeyinin her birinin kendi erklerine sahip olmaları gibi kendi kaynaklarını yaratma yetkileri de vardır. Ayrıca Anayasa, federal devletin, eyaletlerin ve belediyelerin Almanya'daki iki en önemli gelir kaynağı olan toplam gelir vergisi ve katma değer vergisinden pay almalarını öngörür. Bu payları belirleyen yasanın hem federal parlamento hem de eyaletlerin temsil edildikleri Bundesrat

GÜNEŞ

tarafından onaylanması gerekir. Eyaletlerin ve belediyelerin alacakları paylar önce eyaletler arasında, sonra da her eyaletteki belediyeler arasından bölüştürülür. Belediyelerin etkinliklerini bu iki kaynaktan finanse ettikleri görülmektedir: Birinci olarak, yerel vergilerden, ikinci olarak da Almanya'daki en önemli vergiler olan gelir ve katma değer vergilerinden. Üçüncü bir kaynak da belediyelerin bireylere sundukları hizmetler üzerinden aldıkları harçlardır (Keller ,2005:8).

Almanya'da yerel yönetimlerin mevcut toplam gelirlerinin %39'u vergi gelirlerinden oluşurken, bu oran 1995 yılında %32,1'e düşmüş, 2002 yılında ise %37,1 olarak gerçekleşmiştir. Ancak, bunun yanında yerel yönetimlerin başta Avrupa Birliği yardımları yoluyla sağladığı gelirler ise iki kata yakın artış sağlamıştır. Almanya'da yerel yönetimlerin 2002 yılında toplam gelirleri 152,3 milyar euroyu bulmuştur (IMF, 2009:185). 2006 yılı GSYİH miktarı yaklaşık 2,6 trilyon dolar olan Almanya'da bu gelirlere karşılık, yerel yönetimlerin toplam harcamalarının içerisinde cari harcamalar %20, sosyal hizmetlere ilişkin harcamalar %15, yatırım harcamalarının payı ise %20'ler civarındadır (Ulusoy, 2005:113). Kısaca, Almanya'da yerel yönetimlerin gelir kaynakları yeterli seviyede iken harcamaları da dengeli gözükmektedir.

Türkiye'de yerel yönetim türlerinden birisi olan il özel idarelerinin gelir kaynakları, 5302 sayılı kanunun 42. maddesinde sayılmıştır. Buna göre;

- Öz gelirler
- Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar
- Devlet yardımları
- Diğer gelirler olmak üzere dört gruptur.

Türkiye'de İl özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay, il özel idareleri arasında nüfus esasına göre dağıtılmaktadır. Bu oran, 2000'li yılların başında genellikle %1 civarında uygulanmıştır. Hâlen uygulanan 2.7.2008 tarihli "İl özel idarelerine ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkındaki 5779 sayılı Kanunun" 2. maddesine göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; % 2,85'i Büyükşehir dışındaki belediyelere, % 2,50'si Büyükşehir ilçe belediyelerine ve % 1,15'i il özel idarelerine ayrılmaktadır.

İl özel idarelerine devlet yardımlarından sağlanan gelirler olarak, genelde bakanlık bütçelerinden aktarılan ödenek ve yardımlar gösterilmektedir. 2002 yılında 38 milyar TL harcamaya karşılık toplam

GÜNEŞ

gelirleri 33 milyar TL'ye yükselmiştir. 2006 yılında 1 milyar 358 milyon TL açık veren mahalli idareler bütçesi, 2007 yılında 3 milyar 909 milyon TL, 2008 yılında ise 7,1 milyar TL açık vermiştir. 2008 yılında Belediyelerin 5,2 milyar liralık bütçe açığına ek olarak belediyelere bağlı idareler de 2,2 milyar liralık açık vermiş, il özel idarelerin bütçesi 282 milyon 990 bin lira fazla vermiştir. 2008 yılında il özel idarelerinin toplam gelirleri 2.017.115.043 TL'dir. Yine aynı yılda İl özel idarelerinin toplam giderleri ise 1.654.276.699 TL olarak gerçekleşmiştir (Muhasebat, 2009: 4).

Yerel yönetimlerdeki harcamalar içerisinde personel giderleri, toplam harcamalar içinde il özel idarelerinde %30, belediyelerde %20 oranındadır. Belediyeler tarafından toplam giderin %15'i doğrudan hizmet alımına ayrılırken, %25'i bayındırlık harcamalarıyla inşaat sektörüne yönelmekte, İl özel idarelerinde toplam harcamanın %40'ı bayındırlık işleri için harcanmakta, %20'lik bölümü ise mal-hizmet alımlarına ayrılmaktadır. Belediye gelirlerinin %55'ini genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamından ayrılan paylar oluştururken, bu kalem, il özel idarelerinin gelirleri içinde %25'lik yer tutmuştur. Yerel yönetimlerin merkezden başış ve yardım olarak aldıkları tutarlara bakıldığında, belediye gelirlerinin %2'sinin, il özel idare gelirlerinin ise %65'inin bu yoldan sağlandığı görülmektedir. Topluca değerlendirildiğinde, merkezden transfer edilen pay ve yardımların belediye gelirlerinin %57'sini, İl özel idare gelirlerinin de %90'ını oluşturduğu söylenebilir (Yayed, 2009:1). Kısaca yerel yönetimlerin merkezî idareye mali açıdan bağımlı oldukları ve merkezi idarenin yardımı olmaksızın gelir elde edemedikleri gerçeği ortaya çıkmaktadır. Genel bütçe vergi tahsilâtı toplamından belediyelere ve özel idarelere ayrılan paylar 1990 yılında 4,6 trilyon TL iken bu tutar 2000 yılında 2,4 katrilyon TL, 2004 yılında ise 5,4 katrilyon TL olmuştur.

Türkiye'de bir diğer yerel yönetim birimi olarak belediyelerin gelir kaynakları ise münhasıran İl özel idarelerine ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkındaki 5779 sayılı Kanunda belirtilen gelirler, 26.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda sayılan gelirler ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda gösterilen paylara dayanmaktadır. Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59. maddesinde belediyelerin yapacağı hizmetlere karşılık gösterilen diğer gelirleri düzenlenmiştir. Bunlar:

- a) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.
- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.
- c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.

GÜNEŞ

- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- e) Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- f) Faiz ve ceza gelirleri.
- g) Bağışlar.
- h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- i) Diğer gelirler.

Türkiye'de 2002 yılı itibarıyla belediyelerin toplam gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin payı %64,8 olarak gerçekleşmiştir. Almanya'daki yerel yönetimlerden farklı olarak Türkiye'deki belediyelerin giderleri karşılaştırıldığında ise cari harcamalar %50,7, yatırım harcamaları %25,2, transfer harcamaları ise %24,1 oranında pay tuttuğu görülmektedir (Ulusoy, 2005:248). 2008 yılında ise Türkiye'deki mahalli idarelerin toplam 45,9 milyar liralık giderlerindeki en büyük kalemi 17,4 milyar lira ile sermaye giderlerinin 14,3 milyar lira ile de mal ve hizmet alımlarının oluşturduğu görülmektedir. Almanya ile Türkiye arasındaki en önemli farkın cari harcamalar kaleminde olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye'de köy gelirleri ise dört grupta toplanmaktadır. Birinci tür gelir, köylünün bir arada yaşamasından kaynaklanan geleneksel bir kurum olan "İmece" dir. Köyün ikinci gelir kaynağı, köydeki kimi faaliyetlerden, işletmelerden alınan ücretler, resimler ve benzeri gelirlerdir. Küçük taş ve kum ocaklarından, hayvan alım-satımı ve kesiminden, oyun araçlarından, köy iskelelerinden alınan ücretler, varsa köy mülkünden (değirmen, otlak vb.) alınan gelirler bunlar arasındadır. Bu gelirlerin yetmemesi durumunda köy yönetimi, "salma" adı altında, aile başına ödenecek bir yerel vergi almaya yetkilidir (Yalçındağ, 1992:78). 1924 tarihli, 442 sayılı Köy Kanununa göre yönetilmekte olan ve 2007 yılında sayısı 34.414'e ulaşan köylerdeki (Mahalli İdareler) %35'ler civarındaki genel nüfus oranına karşılık, köy gelirlerinin %95'ini salma, imece, resim ve harç hâsılatı oluşturmaktadır (Ulusoy, 2005:299). Bunların dışında köylerin desteklenmesi için merkezi idare destekli KÖYDES (Köylerin altyapısının desteklenmesi projesi), KÖYMTÜD (Köy merkezli tarımsal üretime destek projesi) vb. projeler ayrıca yürütülmektedir.

Gelir paylaşımının nispeten merkeziyetçi bir özellik taşıdığı Almanya'da, harcamalar konusunda daha fazla serbestlik söz konusudur. Almanya'da belediyelerin mali bakımından yeterli hale gelmesi eyaletlerin görevidir. Alman anayasasına göre belediyeler gelir vergisinden % 15 pay almaktadırlar. Gelir vergisinin kalan %85'lik bölümü, eyalet yönetimleri ve

GÜNEŞ

federal devlet arasında paylaştırılmaktadır. Almanya'da 2003 yılı itibariyle yerel yönetimler emlak vergisinin tamamını, kişisel gelir vergisinin %15'ini, katma değer vergisinin %2,1'ini, yerel meslek vergisinin %77,5'ini alabilmektedirler (Werner, 2003:3).

Türkiye'de belediyelerce tahsil edilen vergiler arasında; % 10'u "Çevre Kirliliğini Önleme Fonu"na aktarılmak üzere çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi ile eğlence vergisi, belediye sınırları içinde PTT'nin tahsis ettiği telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerinden oluşan % 6'lık haberleşme vergisi, % 5 oranındaki satış bedelleri üzerinden alınan elektrik ve havagazı vergisi, taşınır ve taşınmaz mallar için yapılan yangın sigortaları nedeniyle sigorta ortaklıklarının aldıkları primlerin % 10 oranındaki yangın sigorta vergisi ve emlak vergisi gösterilebilir. Belediyeler tarafından tahsil edilen bu vergiler merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir.

Federal devletin daha çok yasama fonksiyonu üzerine yoğunlaştığı Almanya'da mahalli idareler eğitimden sağlığa, sosyal hizmetlerden, günlük bakım merkezlerinin finansmanına kadar bir dizi alanda harcamalarda bulunmaktadır. Mahalli idare birimlerinin geniş harcama yelpazesi toplam kamu harcamaları içerisinde mahalli idarelerin payının yüksek olmasına yol açmaktadır.

Yerel yönetimlerin varlığını sürdürebilmesi ve görevlerini yerine getirebilmesi için düzenli mali kaynaklara sahip olabilmeleri gerekmektedir. Yerel yönetimlerin yetersiz gelir kaynaklarına sahip olmaları, bu birimlerin yerel görevlerini yerine getirmelerinde aksamalara yol açarken, aynı zamanda merkezi yönetimler ve yönetim tarafından aktarılabilecek kaynaklara bağımlı olmalarına neden olmaktadır. Bu açıdan yerel yönetimler için bir gereklilik olan mali özerkliği, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın harcama önceliklerini belirleyebilmesi ve gelirlerini yükseltebilme yetkisi olarak ya da yerel yönetimlerin, yerel vergilerin oranını ve vergi matrahlarını dışardan bir etki (müdahale) olmaksızın belirleyebilmeleri ve yerel halkın tercihlerine uygun mal ve hizmet üretebilmeleri olarak tanımlamak mümkündür.

Türkiye'de yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin yaklaşık 4/5'ini yerel paylaşım yoluyla, 1/5'ini ise matrah ve oranı merkezi yönetimce belirlenen Yönetimler ve vergilerden elde ettikleri görülmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2009:264). Türkiye'de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin yok denecek kadar az ve merkezî yönetime bağımlı olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca Türkiye'de yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu

GÜNEŞ

gelirleri içindeki payının yanı sıra, yerel yönetim gelirleri içinde öz gelirlerinin payı da düşüktür. Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi çok düşük olduğu gibi, merkezî yönetimden gelecek mali yardımlara önemli ölçüde bağımlıdırlar. Yerel yönetimlerin merkezî yönetimle paylaştığı vergiler açısından bir değerlendirme yapıldığında ise, Almanya'da gelir paylaşımında uygulanan yöntemde bir değişiklik yapılırken yerel yönetimlerin rızası önceden arandığı hâlde, Türkiye'de gelir paylaşımı yasa ile yapılmakla birlikte, bu konuda değişiklik yapma yetkisinin merkezi yönetime ait olduğu görülmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2009:275).

6. YEREL YÖNETİMLERİN PERSONEL DURUMU

Alman kamu görevlilerini, kadrolu memurlar (Beamte), sözleşmeli personel (Angestellte; kamuda daha çok alt düzey ve geçici işlerde çalışanlar, ancak üst düzey görevlere de atanabilirler, toplam kamu personelinin % 40'ı) ve işçiler (Arbeiter) olmak üzere üç grupta toplamak mümkündür (Can, 2004:18). Birleşme sonrasındaki dönemde yani 1992 ve 1995 yıllarına ait verilere göre, yerel yönetim birimleri arasında kamu personelinin dağılımı yaklaşık oranlarla; ilçelerde %21 ve %25, ilçe dışındaki kentlerde %28 ve %32, belediyelerde %49 ve %37 olarak gerçekleşmiştir (Akın, 2004:244). 2007 yılı itibariyle genel nüfusun %5,3'ünü teşkil eden tüm kamu kesimi çalışanları arasında (Güler, 2009,5) bir milyon dokuz yüz bin personelin yerel yönetimlerde, iki milyon iki yüz elli bin personelin ise eyalet yönetimlerinde görev yaptığı; Federasyon, eyalet ve yerel yönetimlerde görevli personel sayısının dört milyon iki yüz elli bin civarında olduğu görülmektedir (Destatis, 2009:2). Bunlardan sözleşmeli personel bedensel görev yapmamakta, daha çok hükümetteki yönetsel görevleri işgal eden kadrolu memurlar ise bağımsız fonksiyonları yerine getirmektedirler. Tam bir iş güvencesinden yararlanan, ancak grev yapamayan ve işsizlik sigortasından muaf olan kadrolu memurlarla işçiler arasındaki diğer önemli bir fark da işçilerin belirli saat çalışmaları karşılığında kendilerine ödeme yapılması, memur ödemesinin ise tedarik prensibine (provision principle) göre gerçekleşmesidir (Yalçındağ, 1992:69).

Almanya'da devlet, memurlara ayrılan kadrolara sözleşmeli personel ve işçi, sözleşmeli kadrolarına da işçi atayabilmekte, ancak memurlar sadece kendilerine ayrılmış kadrolarda istihdam edilebilmektedir. Bu personel sistemi, polis ve silahlı kuvvetler dâhil tüm merkezî yönetim için geçerli olup, bölgesel ve yerel yönetimlerde de benzer ilkeler uygulanmaktadır (Uzun, 2003:619).

GÜNEŞ

Türkiye’de ise yerel yönetimler arasında belediye teşkilatı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. İlgili belediye kanununun 49. maddesinde:

“Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir” düzenlemesi mevcuttur.

Başta belediyeler olmak üzere Türkiye’de yerel yönetimlerde görev yapan kamu personelinin kamu sektörü istihdamının %10’undan fazla olduğu görülmektedir. Ülke genelinde toplam memurların %7’si civarında memurun ise sadece belediyelerde görev yaptığı bilinmektedir. Ayrıca, başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerde görev alan personel türleri arasında sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçiler de bulunmaktadır. En çok istihdamın yer aldığı yerel yönetimler olarak belediyelerde toplam personelin 1998 yılı itibarıyla %36’sının memur,%29’nun işçi, %35’inin ise geçici işçiden oluştuğu ve geri kalan %0,3 oranında ise sözleşmeli personel bulunduğu görülmektedir. Bahsedilen belediye personelinin %32’sinin Büyükşehir grubu belediyelerde toplandığı, personelin %16’sının il merkezi, %30’unun ilçe merkezi ve %21’nin ise kasaba belediyelerinde görev aldığı görülmektedir. 2009 yılında ise yerel yönetimlerdeki toplam 96381 memurun 77791’i belediye ve belediyelere bağlı idarelerde görev yapmaktadır. (Mahalli İdareler, 2009,2)

Türkiye’de merkezî idare ile uyumlu olarak yerel yönetimlerden belediyelerde memur kadroları asıl olarak üç sınıfta toplanmıştır. Genel idare, yardımcı hizmetler ve teknik hizmetler sınıfları. Bunlar, tüm kadroların %96’sını oluşturmaktadır. Genel idare hizmetleri sınıfı ise %67’lik pay ile büyük çoğunluğu oluşturmakta, belediye istihdamının özel grupları olan zabıta ve itfaiye asıl olarak burada yer almaktadır. Yardımcı hizmetler sınıfı %16’lık pay ile ikinci büyük dilimi, teknik Hizmetler sınıfı ise %12 ile üçüncü büyük dilimi oluşturmaktadır (Güler, 1999:28–45). Türkiye’de mahalli idare birlikleri de dâhil olmak üzere 2009 yılı için tüm mahalli idare personel sayısının memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi olarak toplam 301.500 olduğu görülmektedir (Mahalli İdareler, 2009,3)

Almanya ve Türkiye’deki yerel yönetim personel yapısı karşılaştırıldığında; Almanya’daki personelin bağımsızlık ve nitelik açısından Türkiye’deki yerel yönetim personelinin daha farklı olduğu

GÜNEŞ

görülmektedir. Türkiye’de merkezî yönetim personel yapısının yerel yönetim üzerinde görülen baskın etkisinin Almanya’da bulunmadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca her iki ülke nüfusu birbirine yakın olmasına rağmen, yerel yönetim personel istihdamında Almanya’nın yürüttüğü yerel hizmet çeşitliliği ile paralel olarak daha fazla personelinin bulunduğu görülmektedir.

7. YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yerel yönetimlerin idari denetiminin, kanun ya da anayasa ile tespit edilmiş durum ve yöntemlerle, ancak anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacı ile gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir. Türkiye’de 1982 Anayasası’nın 127. maddesinin beşinci bendinde, yerel hizmetlerin, yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacı ile merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir. 1982 Anayasası’nda öngörülen idari vesayet denetimi 1961 Anayasası’nda yer almamıştır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi biçiminde görülen idari vesayet denetimi, üniter devlet sistemlerinde olduğu gibi idarenin bütünlüğünü sağlamada önemli bir araçtır. Merkezî yönetim denetim yetkisini kullanırken, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması gibi amaçları gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bu anlayışa göre, Türkiye’de vesayet denetimi son derece ayrıntılıdır. Örneğin, belediye bütçelerinin yürürlüğe girmesi için mahallin en büyük mülki amirinin onayı gerekirken, il özel idaresi bütçelerinin yürürlüğe girmesi için bütçelerinin İçişleri Bakanı tarafından onaylanması gerekmektedir. Mahalli idarelerin birlik kurmaları Bakanlar Kurulundan izin alınması şartına bağlı olduğu gibi, belediyelerin yeni taşıt alabilmeleri de kurulun iznine tabidir. Yerel yönetimler üzerindeki denetimin kapsamı bunlarla da sınırlı değildir. Vesayet makamı; ayrıca, yerel yönetimlerin yürütmeye ilişkin bir takım kararları, eylemleri, işlemleri, organları ve personeli üzerinde de denetim gerçekleştirmektedir. Yapılan bu denetimlerin amacı, yerel yönetimleri gözaltında tutma ve merkezle ilişkilerinde merkezi idarenin egemenliğini korumaktır (Ulusoy, 2005:27).

Türkiye’de vesayet makamının sahip olduğu yetkiler olarak, geçici olarak görevden uzaklaştırma, işlemi iptal etme, onama, değiştirerek onama ve erteleme yetkileri sayılabilir (Gözler, 2006:45). Ancak vesayet

GÜNEŞ

makamlarının üstlendikleri görevler açısından ilginç uygulamalar da söz konusudur. Örneğin Türkiye’de Valiler, hem bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilen il özel idaresinin encümen başkanı olarak görev yapmakta, hem de merkezî yönetimin temsilcisi olarak il özel idaresinin vesayet denetimini gerçekleştirmektedir. Bu husus, denetimin etkinliği ve geçerliliği açısından farklı algılamalara yol açmaktadır.

Almanya’da ise yerel yönetimler, eyaletlerce denetlenmektedir. İlçeler ve ilçelerden bağımsız belediyelerin (kent-ilçeler: Kreisfreie Städte) denetim birimi, eyalet organlarıdır. İlçelere bağlı belediyelerin denetimi ise merkezi yönetimin taşra teşkilatı kimliğiyle ilçeler tarafından yapılmaktadır. Bu durumda yerel yönetimlerin denetim organları, kaymakam (der Landrat, der Oberkreisdirektor) eyalet başbakanı ve İçişleri Bakanı olmaktadır.

Almanya’da denetim; yerel yönetimlerin yerinden yönetim görevleriyle ilgili olarak ve “hukuka uygunluk” (Rechtsaufsicht) biçiminde yapılmaktadır. Başka bir deyişle, yapılan denetim; iş ve işlemlerin mevzuata şekil bakımından uygunluğu ile sınırlıdır. Buna karşılık, merkezî yönetimden aktarılan görevler için hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik (Fachaufsicht) denetimi de yapılmaktadır. Yani, denetim işlemlerin amaca uygun yapılıp yapılmadığını da (Zweckmäßigkeit) kapsamaktadır (Uzun,2003:614). Aslında Federal Anayasa’da idari vesayet ile ilgili bir düzenleme yer almamaktadır. Belediyelerin özerkliğini düzenleyen 28. maddede yer alan ve özerkliğin sınırsız olmayıp ancak “yasalar çerçevesinde” kullanılacak bir hak olduğunu belirten kavramdan, idari vesayet olduğu kabul edilmektedir. Buna göre Almanya’da idari vesayet yetkisi “varsayımdan” yola çıkılarak yerine getirilmektedir (Kent,2006:124). Kısaca, yerel özerklikle idari vesayet arasında çok yakın bir ilişki olmasına rağmen idari vesayet, özerkliğin zorunlu bir unsuru değil, kamu gücünü kullananların denetlenmesinin gerekliliğini teşkil etmektedir.

Almanya’da yerel yönetimlerin denetiminde, “Bilgi alma”, “İtiraz” “Hukuka aykırı kararların iptali veya değiştirilmesi”, “Düzenleme”, “Görevlerin belli sürede yerine getirilmesini isteme”, “Yerine geçme” “Görevin yerel yönetim hesabına bizzat ya da üçüncü şahıslar aracılığıyla yapılması ve komiser atama”, “Görevlerin tümünün veya bir bölümünün atanacak bir devlet komiserince yapılması” yolları ve bazı özel durumlarda da; “Onaylama gerekliliği”, “Bazı kararlar denetim birimi onayıyla yürürlüğe girer ve ibraz gerekliliği”, “Bazı karar ve önlemler uygulama öncesi veya sonrası denetim birimine gösterilir.” şeklindeki araçlar kullanılmaktadır (Kent, 2006: 128).

GÜNEŞ

Almanya'da yerel yönetimler, denetim birimlerinin bilgilenme dışındaki araçları kullanmalarına karşı, idare mahkemesine gidebilmektedirler. Ancak, denetim biriminin kararı sonucunda hakları ihlal edilen kişilerin yargı yoluna başvurma imkânları bulunmamaktadır. Buna karşılık, yerel yönetimler, denetim birimlerinin yerindelik denetimine tabi aktarılmış görevlerle ilgili verilen kararlara karşı yargı yoluna gidemezler. İdari yargı yolu, ancak verilen kararın yerinden yönetim alanına ait olduğu ve yerinden yönetim hakkını zedelediği iddiası hâlinde açıktır. Ayrıca, yerel yönetimlerin idari yargı aracılığıyla denetimi de mümkün olup, Almanya'da anayasa hukuku ile ilgili olmayan bütün kamu hukuku ihtilafları da idare mahkemeleri tarafından çözümlenmektedir. Bu durum, Alman idari yargı sistemini diğer ülkelerin idari yargı sistemlerinden ayıran önemli bir husustur. İdari yargı yerel yönetimlerce düzenlenen hukuki metinlere ilişkin olarak da; şekil şartları, yetki ve muhteva açılarından bir denetim organıdır. İdari yargı yoluyla hak koruması, sadece idarenin yaptığı iş ve işlemleri değil, aynı zamanda yapmadıklarını da kapsamaktadır. Burada genel hizmet-etkinlik (Leistungsklage) kavramları gündeme gelmektedir (Uzun, 2003:615).

Almanya ve Türkiye'deki yerel yönetimlerin denetimlerinde en önemli farkın, Türkiye'deki merkezî yönetim tarafından uygulanan vesayet denetiminin katı uygulamalar içermesidir. Hukukilik denetimini aşan ve yerindelik denetimine daha çok yer veren vesayet uygulamaları Türkiye'de yerel yönetimleri merkeze bağlı konuma getirmiştir. Ayrıca Almanya'da yerel yönetimlerin yargı denetimine ilişkin daha geniş haklara sahip olduğu görülmektedir.

8. SONUÇ

Günümüzde yerel yönetimlerin önemi gittikçe artmaktadır. Yerel yönetimlerin niteliği bir ülkenin genel yönetimine doğrudan etkide bulunmaktadır. Bu açıdan yerel yönetimlerin sahip olduğu birçok özelliği karşılaştırmalı olarak ortaya koymak ve farklılıklarını açıklamak kamu yönetimi açısından fayda sağlayacaktır. Almanya sahip olduğu güçlü yerel yönetim yapısı ile tanınmaktadır. Avrupa Birliği'ne katılma süreci içerisinde; Türkiye'deki yerel yönetim yapısını irdelerken Avrupa Birliği'nin en aktif üyesi konumundaki Almanya ile karşılaştırmanın faydalı sonuçlar sağlayacağı kabul edilebilir. Bu çalışmada da ortaya konulduğu gibi Almanya 'da yerel yönetimlerin başlıca üç işlevi vardır. İlk olarak devletin en küçük birimleridir. İkinci olarak, katılanların kendilerini yönetme hakkına sahip oldukları, emir ve yasakları koydukları bağımsız toplumsal

GÜNEŞ

kurumlardır. Son olarak ise yerel yönetimler aynı zamanda kiliselerin, meslek gruplarının, siyasal partilerin, bilimsel-kültürel birliklerin oluşturulduğu toplumsal kurumlar demetidir. Federal devlet daha çok yasama fonksiyonu üzerine yoğunlaştığı için Almanya'da yerel yönetimler eğitimden sağlığa, sosyal hizmetlerden, günlük bakım merkezlerinin finansmanına kadar birçok alanda faaliyette bulunmaktadırlar. Yerel yönetim birimlerinin geniş harcama yelpazesi toplam kamu harcamaları içerisinde mahalli idarelerin payının yüksek olmasına neden olmaktadır.

Almanya ile karşılaştırıldığında; Türkiye'deki yerel yönetimler, tarihî gelişimi de dikkate alındığında, daima merkezî yönetimin gölgesi altında kalarak merkezî yönetimin boşalttığı alanları dolduran birimler olarak göze çarpmaktadırlar. Türkiye'de yerel yönetimlerin Almanya'da olduğu gibi etkin ve özerk bir yapıya kavuşabilmeleri için zamana ihtiyaçları vardır. Son 25 yılda Türkiye'de yerel yönetimlerin özerklik açısından bir hayli mesafe aldığı da görülmektedir. Özellikle Büyükşehir belediyelerinin etkinliği açısından bu durum daha rahat fark edilmektedir.

Almanya'daki yerel yönetimlerin mevcut devlet düzeni ve güçlü mali yapıları sebebiyle Türkiye'deki benzerlerinden hayli farklılaştıkları söylenebilir. Türkiye'de yerel yönetimler ise hâlen kabuk değiştirmeye devam etmektedirler. Bununla birlikte son zamanlarda Almanya'da, Avrupa Birliği içerisinde yerel yönetimlerin etkili birim olup olamayacakları, kısaca işlevlerini ve özerkliklerini yitirip yitirmeyecekleri tartışmaları yaşanmaktadır.

KAYNAKÇA

- AKIN, Özden, 2004. *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara: A.Ü.SBF Yayınları.
- AYKAÇ, Burhan, İSBİR, G.Eyüp, TORTOP, Nuri, 2007. *Yönetim Bilimi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- CAN, İsmail, 2004. Almanya'da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri. *Maliye Dergisi*, Sayı:145, <http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md145/ismailcan.pdf> (Erişim tarihi: 21 Eylül 2009)
- ÇELİK, Abdullah, AYKANAT, Şuayip, 2007. Komünlerin (Belediyelerin) Ortaya Çıkışı ve İşlevleri. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, www.esosder.org ISSN:1304-0278 Güz-2007 C.6 (Erişim tarihi: 10 Ağustos 2009)
- DESTATİS; www.destatis.de, Economic and Financial Data for Germany, (Erişim tarihi: 15 Eylül 2009).
- ERYILMAZ, Bilal, 2005. *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.

GÜNEŞ

- GÖZLER, Kemal, 2006. *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- GÜLER, Birgül Ayman (Editör).1999. *Belediye Personel Sistemi*. Ankara: TODAİE Yayınları no:294.
- GÜLER, Birgül Ayman, 1992. *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- GÜLER, Birgül Ayman, 2009. Kamu Personeli İstihdamı,<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pp/pers-3istihdamsonn.ppt> (Erişim tarihi: 15 Ekim 2009).
- İMF; İnternational Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook 2003, www.imf.org (Erişim tarihi: 18 Eylül 2009).
- KARAER, Tacettin,1990. Federal Almanya'da Yerel Yönetimler, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Ankara: Cilt:46(442):507–527.
- KELEŞ, Ruşen, 2000. *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- KELLER, Arno, 2005. Belediyelerin Yerel Gelişmedeki Rolü: Almanya Örneği. *İstanbul Politikalar Merkezi Yayınları*, <http://ipc.sabanciuniv.edu/tr/ArastirmaAlanlari/documents/ArnoKeller.pdf>, (Erişim tarihi: 08 Eylül 2009).
- KENT, Bülent, 2006. Almanya'da Belediyeler Üzerinde Vesayet Denetimi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:8(1):123–142, http://web.deu.edu.tr/hukuk/dergiler/dergi_8-1/pdf/kent5.pdf (Erişim tarihi: 17 Eylül 2009).
- KİNGDOM, John,1991. *Government and Politics in Britain*. Cambridge: Policy Press.
- MAHALLİ İDARELER; <http://www.mahalli idareler.gov.tr/Mahalli/Istatistik.aspx> (Erişim tarihi: 17 Ağustos 2009).
- MENĞİ, Ayşegül Kaplan,1997. Federal Almanya'da Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:6(4):93–112.
- MUHASEBAT; www.muhasibat.gov.tr (Erişim tarihi: 12 Eylül 2009)
- ÖZDEMİR, Biltekin,1991.Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler. *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, <http://www.sgb.gov.tr/Publications/Yerel%20Y%C3%B6netimlerde%20Mali%20Reform%20Aray%C4%B1%C5%9Flar%C4%B1.pdf> (Erişim tarihi: 10 Ekim 2009).
- TATSACHEN-UEBER-DEUTSCHLAND; <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/tr/inhaltsseiten-home> (Erişim tarihi: 25 Ağustos 2009).
- TÜİK; <http://www.tuik.gov.tr> (Erişim tarihi: 02 Şubat 2010).
- ULUSOY, Ahmet; AKDEMİR, Tekin, 2005. *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ULUSOY, Ahmet; AKDEMİR, Tekin, 2009. Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türk ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi, *Balkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 12(21):259–287.

GÜNEŞ

- UZUN, Şentürk, 2003. Federal Almanya Yönetim Sistemi. **İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi Yayınları**, [http:// www.arem.gov.tr/proje/ yonetim/ Dunyada_Kamu_yon/almanya.pdf](http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/almanya.pdf) (Erişim tarihi: 13 Ekim 2009).
- WERNER, Jan, 2003. **The German Fiscal Federalism in a State of Flux**, Zergak Gaceta Tributaria, Volume:25(3):81–114.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, 1992. **Federal Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**. Ankara: TODAİE Yayınları.
- YAYED;http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=887&tipi=2&sube=0 (Erişim tarihi: 26 Eylül 2009).