



Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Reform Açısından Önemli mi?

1992 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla bazı maddelerine çekinceler konularak yürürlüğe konulan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, uzun bir sessizliğin ardından ilk olarak 2011 genel seçimleri öncesinde, ardından yeni anayasa hazırlığı ve çözüm sürecinde, son olarak da demokrasi paketi tartışmalarında “çekincelerin kaldırılması” ekseninde tekrar tekrar siyasetin gündemine girmiştir. **Öyle gözükmektedir ki Şart’ın siyaseten kullanım değeri gerçek bir yerel yönetim reformu için gerekliliğinin epeyce üstündedir.**

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/96/Selcuk+Sertesin>

Şart'ın onaylanmasının üzerinden geçen yirmi yılı aşkın süre zarfında Türkiye yerelleşme adına "bir adım ileri, iki adım geri"² şeklinde tasvir edebileceğimiz bir dönemden geçmiştir. Bu dönemde yerelleşme için atılan tereddütlü adımlar şarta konulan çekincelerin çoğunun ek bir düzenleme yapılmadan kaldırılmasına imkân sağlamıştır. Bununla birlikte şarttaki yerelleşme ilkelerinin ülkemizde kısıtlı ölçüde hayata geçirildiği; asıl meselenin hukuksal düzenlemelerin değil bir yerelleşme iradesi ve stratejisinin eksikliği olduğu ortadadır. **Şart'taki çekincelerin kaldırılmasına gereğinden fazla önem atfedilmesi, gerçek bir reform gündemi tartışmasının önünü tıkamaktadır.** Bu notta amacımız çekincelerin kaldırılmasının ötesinde bir tartışma çerçevesi geliştirmektir.

Öncelikle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ne olduğunu kısaca hatırlamakta fayda var. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi bünyesinde, 1957'de başlayan tartışmaların sonucu oluşmuş bir mutabakat metnidir. Amacı, yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğini sağlayacak ilkelerin üye ülkeler tarafından benimsenmesini ve hayata geçirilmesini sağlamaktır. Bir uluslararası antlaşma niteliğinde olmakla beraber, metinde yer alan maddeler "ilke" düzeyinde ifadelerdir. Metni imzalayan ülkelerin, kendi iç hukuklarında bu ilkelere uygun düzenlemeleri yapmaları beklenmektedir. Ayrıca bu metnin mümkün olduğunca çok ülke tarafından imzalanmasını sağlamak amacıyla, ülkelere bazı maddeleri (ilkeleri) seçmeleri, bazılarını ise çekince koymaları imkânı tanınmıştır. (Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler ekte sunulmuştur).

Siyasetin gündemindeki, çekincelerin kaldırılması odaklı tartışmalar birkaç soru ekseninde sorgulanabilir:

- i) Çekincelerin kaldırılmasının önünde hukuksal engeller var mıdır?
- ii) Çekincelerin kaldırılması yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için gerekli midir?
- iii) Şart'ın ortaya koyduğu ilkelerin hayata geçirilmesi için öncelikli olarak neler yapılmalıdır?

İlk soruya yönelik derinlikli bir hukuksal analiz yapmak bu notun kapsamı dışındadır. Bununla birlikte konu ile ilgili yapılan değerlendirmeler incelendiğinde, uzmanlar arasında yorum farkları bulunsada dahi, çekincelerin kaldırılmasının önünde hukuksal bir engel bulunmadığı ve meselenin siyasi bir karar niteliğinde olduğu üzerinde uzlaşıldığı anlaşılmaktadır.³ Zaten mevzuatımızda olan birçok düzenleme, bu maddelerde savunulan ilkelerin uygulaması olarak ileri sürülebilir. Örneğin, Şart'ta yer alan yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmelerini belirleyebilmeleri ilkesi, Belediye Kanunu'nun 48. ve İl Özel İdaresi Kanunu'nun 35. maddelerinde yerel yönetimlere meclis kararıyla yerel ihtiyaçlar doğrultusunda yeni birim kurma, birimleri birleştirme ve kaldırma yetkisi verilerek karşılanmıştır. Örnekleri arttırmak mümkündür; yazının sonunda çekinceler ve mevzuatımızdaki karşılıkları (bazıları kısmen, bazıları tamamen karşılamaktadır) sıralanmaktadır. Burada vurgulanması gereken konu, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı kaynak sağlanmasına ilişkin madde dışında, çekince konulan maddelerin

² Koyuncu, E., Serteser, S. (2012) Yerelleşmede Bir İleri İki Geri, TEPAV Politika Notu

³ Zorluoğlu, M. (2011), Yeni Yerel Yönetim Mevzuatı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, İdarecinin Sesi Dergisi, Temmuz-Ağustos Sayısı

Bulgan, E. (2008), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu

onaylanmasının önünde ciddi bir hukuksal engelin olmadığı, bununla birlikte çekincelerin kaldırılmasının yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına uygulamada bir değişiklik getirmeyeceğidir. Bu çekinceler kaldırılmadan da radikal bir yerel yönetim reformu yapılabilir. Nitekim verdiğimiz örnekteki mevzuat bu çekinceler mevcutken yaratılmıştır. **Sonuç olarak, çekincelerin kaldırılması, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerini güçlendirmek açısından ne gerekli ne de yeterlidir.**

Diğer yandan asıl tartışılması gereken mesele Türkiye'nin imzaladığı maddelerdeki ilkelerin bazılarını yerine getirmekte yetersiz kalmasıdır. Bu ilkelerin en önemlisi, Şart'ın 4. Maddesinin 3. fıkrasında *"Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşın en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır"* şeklinde ifade edilen **yerindenlik ilkesidir.** Bu ilkenin nasıl hayata geçirileceği dört başlıkta tartışılabilir:

-Belediye karar organlarının görev, sorumluluk ve yetkilerinin tartışılması gerekmektedir. Burada kritik mesele belediyelerin hizmet götürmekle yetkili oldukları sınırlar içerisinde ne ölçüde karar alma özgürlüğüne sahip olacaklarıdır. Bu konuda yapılacak düzenlemeler Anayasa'nın ilgili kısımlarının farklı yorumlanması sonucu kısıtlı düzeyde kalmaktadır. Örneğin, 2004 yılında kamuoyuna duyurulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun veto edilmesinin gerekçelerinden biri kanunun yerel yönetimi genel, merkezi yönetimi ise özel yetkili olarak tanımladığı ve bunun Anayasa'da öngörülen tekil devlet yapısına, "idarenin bütünlüğü", "yetki genişliği" ve "idari vesayet" ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmediği gerekçesidir. Esasen belediye ve il özel idaresi kanunlarında, hizmetlerin vatandaşın en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı ifade edilmiş olsa da Anayasa'nın yorumlanmasındaki yaklaşım farklarının yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlayan reform çabalarının önünü tıkadığı görülmektedir. Diğer yandan çeşitli dönemlerde tanınan yetkilerle birçok merkezi yönetim kuruluşu yerel yönetimlerin yetki alanına müdahale etmektedir.⁴

-Yerel yönetimlere sorumluluklarıyla orantılı kaynakların sağlanması gerekmektedir. Ülkemizde yerel yönetimlerin genel vergi gelirlerinden aldıkları payı belirlemede baskın faktör nüfus büyüklükleridir. Bu yaklaşım farklılaşan hizmet gereksinimleri ve maliyetlerini gereğince göz önünde bulundurmamaktadır. Çözüm, belediyelerin öz gelirlerinin artırılması yoluyla mali özerkliklerinin de güçlendirilmesidir. Öz gelirlerin artırılmasındaki en etkili yol, yerel vergilerin oranları, vergi tabanı ve muafiyetler konusunda yerel yönetimlerin kontrolünü geliştirmekten geçmektedir.

-Yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukların gerektirdiği örgütsel yapıyı geliştirmelerine olanak sağlanmalıdır. Norm kadro uygulaması kısıtlı sayıda ölçütü dikkate alarak kategorilere ayırmakta ve kaç personel istihdam edileceğini belirlemektedir. Diğer yandan belediyelerin kendi iç örgütlenmelerine kendilerinin karar verme yetkileri bulursa da bazı birimlerin kurulması şart koşulmuştur. Bu genelleyici yaklaşım yerel yönetimlerin kurumsal ve personel anlamında örgütlenmelerin yerel ihtiyaçlara uygun olarak gerçekleştirmeleri için yeterli esnekliği sunmamaktadır.

⁴ Koyuncu, E., Serteser, S. (2012) Yerelleşmede Bir İleri İki Geri, TEPAV Politika Notu

- **Merkezi idarenin yukarıdaki üç alana ilişkin pozisyonu, diğer bir deyişle vesayet uygulaması gözden geçirilmelidir.** Merkezi yönetim yerel yönetimleri sadece hukuka uygunluk anlamında denetlemeli ve afet gibi acil durumlarda müdahale etmelidir. Fakat Anayasa bu alanda da farklı yorumlanabilmekte ve yerel-merkez ilişkisi yerelin lehine geliştirilememektedir. Yukarıda örnek verdiğimiz veto gerekçesinde Anayasa'nın 127. maddesine göre idari vesayetin yerindelik denetimini de içerdiği vurgulasa da bu maddeyi farklı yorumlayan hukukçular da bulunmaktadır⁵. Turgut Tan'a göre söz konusu madde merkezi yönetime genel bir yerindelik denetimi yetkisi tanımamaktadır. Merkezin yerel üzerindeki vesayet yetkisi gözden geçirilmelidir.

Büyükşehir belediyeleri yukarıda sıralanan kısıtları aşabilmek için **belediye şirketlerini** bir çıkış kapısı olarak görmektedir. Belediyeler bir yandan şirketleri kullanarak kadro sınırlamasını aşmakta diğer yandan da şirketlerin gelirleri ile mali tablolarını dengeleyebilmektedir. Bununla birlikte söz konusu şirketlerin kuruluşu, işlevleri ve denetimleri ile ilgili pek çok sorun bulunmaktadır. Öncelikle belediye şirketlerinin kurulmasında Bakanlar Kurulu'nun onayı gerekmektedir. Bu onay gereği, merkezin belediyeler üzerindeki vesayet araçlarının bir diğer örneğidir. Bazı örneklerde şirketlerin karları belediyeye aktarılmamakta bunun yerine şirketler büyütülmektedir. Belediyelerin ihalelerine katılan şirket yönetimlerinde yine belediye yöneticilerinin yer alması bir diğer meseledir. 2010 yılında yürürlüğe giren yeni Sayıştay Kanunu'na kadar belediye şirketleri kamusal kaynak kullanmalarına rağmen Sayıştay denetimi kapsamında bulunmuyorlardı. Bu da şeffaflık açısından son derece önemli bir eksiklikti.

Görüldüğü gibi yerel yönetim alanının gelişmesinin önündeki kısıtlar beraberinde yeni arayışlar ve yeni sorunlar doğurmaktadır. Yapılması gereken yerel yönetimleri güçlendirirken buna paralel olarak etkin bir denetim sistemi oluşturulmalıdır. Bu anlamda çok önemli bir rolü bulunan Sayıştay'ın tüm belediyeleri performans denetimini de içerecek düzenli denetime tabi tutabilmesi için kapasite anlamında güçlendirilmesi ve yerel birimlerle yaygınlaştırılması gerekmektedir. Ayrıca mevcut Anayasa'daki merkezîyetçi yaklaşım ve kavram kargaşası yerel yönetim reformunun önünde engelleyici bir unsur olarak durmaktadır. Eğer Türkiye yeni bir anayasa hazırlayacaksa idarenin esaslarına ilişkin ilkeler yorum farklarına mahal vermeyecek şekilde düzenlenmelidir.

Şüphesiz yerelin kamu yönetiminde daha güçlü bir konuma ulaştırılması sadece hukuki düzenlemelerle sağlanamaz. Yerindenlik ilkesinin bir gereği olarak sivil toplum ve vatandaşın karar mekanizmalarına katılımını özendirecek ve bu yolla yerel yönetimlerin merkezin vesayeti yerine doğrudan vatandaşların denetimi altında olmalarını sağlayacak bir yaklaşıma ihtiyaç vardır. Bu tür bir yaklaşımın hayata geçirilmesi ancak merkezi yönetimin bu yönde bir irade ortaya koymasının ardından çeşitli teşvik ve sözleşme tipi araçları hayata geçirmesi ile mümkün olabilecektir.

⁵ Gözübüyük, Ş.,/Tan, T., İdare Hukuku Genel Esaslar, C. 1, Ankara 2006, Turhan Kitabevi, s. 162.

Ek: Türkiye'nin Çekince Koyduğu Maddeler ve Mevzuatımızdaki Karşılıkları

4.6- Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır. **(5355/20)**

6.1- Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir. **(5393/48), (5302/35)**

7.3- Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir. **(5393/28), (5302/20)**

8.3- Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

9.4- Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.

9.6- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır. **(5355/20)**

9.7- Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir. **(5779)**

10.2- Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır. **(5393, 5302)**

10.3- Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler. **(5393/74, 5302/62)**

11.1 Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır. **(Anayasa, 125)**