

Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği Müktesabatına Uyum Süreci

Mevlüt Atbaş

Sayın Başkan, Değerli katılımcılar,
Hepinize saygılar sunuyorum.

Benim sizlerle paylaşmak için hazırlamış olduğum konuyu öğleden önceki oturumda değerli hocamız, Sayın Ruşen Keleş Bey çok detaylı ve yetkin bir şekilde sizlere açıkladılar. Sayın hocamız bu açıklamalarında Avrupa Birliğinin yerel yönetimlerin yasal temellerini; Avrupa Birliğinde yerel yönetimlere hakim olan ilkeleri ve bu alanda önemli bir düzenleme olan Avrupa yerel yönetimler özerklik şartını bunun ilkelerini, ayrıca bu şart karşısında Türk yerel yönetimlerinin durumunu açıkladılar ve son yapılan yasal değişiklikler hakkında da sizlere ayrıca bilgi verdiler. Diğer Sayın Konuşmacı da Avrupa Birliğinin kurumsal yapıları arasında yer alan bölgeler komitesi hakkında yine sizlere detaylı bilgiler aktardılar. Bu nedenle ben konuşmamı kısa tutmak istiyorum ve eğer eksik bir konu kalırsa, bunun sorular bölümünde, tartışma bölümünde açılacağını düşünüyorum.

Şimdi herkesin söylediği gibi, geçen yüzyılın sonunda başlayan ve önümüzdeki 21. yüzyılın ilk çeyreğini de etkisi altına alacak gibi görünen büyük bir değişim yaşanmaktadır. Bu değişimin önemli sonuçlarından birisi de küresel olarak dünya ölçeğinde yerelleşmenin gittikçe artmasıdır. Bugün bu açıdan baktığımızda yerelleşme artık küresel bir nitelik kazanmıştır. Bunun sebepleri arasında daha demokratik bir niteliğe sahip olan yerelleşme, yerel kültürlerin, çevrenin, kültürel farklılıkların korunması konusunda daha bir dikkat çekerek küreselleşme karşısında insanlara yeni bir alternatif sunması gelmektedir. Ve Avrupa Birliği de birleşik bir Avrupa kurma yolunda yaratılan bu imkandan, faydalanma yönünde önemli çabalar içerisinde bulunmaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimler il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç türden meydana gelmiştir ve 1984 yılında Büyükşehir Belediyesi uygulaması nedeniyle de belediyeler de kendi içerisinde iki ayrı gruba ayrılmış bulunmaktadır. Sayısal olarak ülkemizde 81 il özel idaresi, 3225 belediye vardır. Bu belediyeler – bilindiği üzere – 65 tanesi il merkez belediyesi 16 tanesi Büyükşehir Belediyesidir.

Özel idareler çevreden sağlığa; bayındırlıktan kırsal kesime hizmet götürmeye uzanan bir dizi yerel hizmet sunmaktadırlar. Belediyeler de benzeri hizmetleri kendi sınırları içerisinde yerine getirmektedirler. Büyükşehir belediyeleri ise daha çok planlama ve koordinasyona ilişkin görevlere sahip olup aynı zamanda birçok yerel kamu hizmetini de doğrudan sunmaktadırlar. Köyler ise birtakım yerel hizmetlerinin sunulmasıyla yükümlü olmakla birlikte gölgede kalmış yönetimlerdir.

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türk kamu yönetiminin örgütlenmesi, fonksiyonları ve düşünce yapısıyla ilgili olarak gittikçe artan değişim talepleri gündeme gelmiş ve kamu hizmetlerinin etkili, verimli, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde sunulması, bu taleplerin odak noktasını oluşturmuştur. Yerel yönetimler de bu değişim taleplerinin kapsamı içerisinde yer almıştır. Ayrıca ülkemizin Avrupa Birliğine giriş sürecinde hazırlanan ulusal programlarda yerel yönetimlerin etkin ve verimli bir yapıya kavuşmamasından kaynaklanan sorunlardan bahsedilerek bu yönetimlerle ilgili hukuki ve kurumsal düzenlemelerin yapılması gerektiği ve bu suretle hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin artacağı öngörülmüştür.

Bu çerçevede hükümetçe bir dizi çalışma başlatılmış bulunmaktadır ve bu kapsamda İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılarak bu yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları yeni baştan düzenlenmiştir. Yine Mahalli

İdare Birlikleri Kanunu ile de bu yönetimler arasındaki işbirliğinin esas ve usulleri daha özgür bir ortamda yeni esaslara dayandırılmıştır.

Bütün bu yasal düzenlemelerle kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlere daha çok görev ve sorumluluk vererek ülke düzeyinde yerinden yönetimin güçlendirilmesi ve merkezi idareyle yerel yönetimler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının yapısının değiştirilmesi de hedeflenmiştir. Şimdi bu – demin de arz ettiğim gibi konuşmaları tekrarlamak bakımından bu yeni yasal düzenlemelerden sonra yerel yönetimlerimizin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı karşısındaki durumu konusunda kısaca şunları söyleyebiliriz. Yerel yönetimlerin yetki ve görevleri Anayasayla düzenlenmiş bulunmaktadır. Böyle bir düzenleme bu idareler için önemli bir güvence kaynağı oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemeler Anayasamıza göre ancak kanunla yapılabilir ki, bu Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da uygun bir ilkedir. Merkezi idare tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerle bu idarelerin görevlerini kısıtlayıcı ve yerine getirmesini engelleyici uygulamalar yapamayacaktır.

Yerel yönetimlerin karar organları seçimle işbaşına gelmektedir ki, bu uzun bir süreden beri ülkemizde kabul edilen bir ilkedir. Seçimler yargının denetim ve gözetiminde gizli döküm ve açık sayım ilkesine göre yapılmaktadır. Herhangi bir idari organ ve kişi seçimlere müdahale edememektedir. İl genel meclisinin başkanı artık kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Böylece seçimle gelme ilkesine uygunluk bakımından önemli bir değişiklik gerçekleştirilmiştir. Encümenin oluşumunda, yani hem belediyede, hem özel idaredeki encümenlerin oluşumunda kamu görevlilerinin de yer alması, kanunlarda bu organların yürütme nitelikli olarak düzenlendiği göz önüne alındığında temel karar organlarının seçimle gelmesi ilkesini zayıflatacak bir durum doğurmamaktadır.

Yerel yönetimler üniter ve merkezîyetçi geleneğe sahip bir devlet yapısı içinde mümkün olduğunda özerk kılınmaya çalışılmıştır. Kendilerine ilişkin yasalarda idari ve mali bakımından özerk oldukları açıkça belirtilmiştir. Yerel yönetimler kanunlarda belirtilen sınırlar içerisinde kendi görevlerini düzenleme ve bağımsız yönetme hakkına sahiptirler. Bu idareler, kendi yetki alanlarının dışında bırakılmayan ve başka herhangi bir kurumun görevlendirilmemiş olduğu mahalli müşterek ihtiyaçların karşılaşılmasında da kanunlara göre tam bir taktir hakkında sahip olmuşlardır. Ancak başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen yerel kamu hizmetlerinin mahalli idareler tarafından yerine getirilmesini öngören ilgili hükmün Anayasa Mahkemesi kararıyla yürütülmesi durdurulmuş bulunmaktadır.

Görevlerinin yerine getirilmesindeki esas ve usuller bu idarelerin hem kendi kanunlarında, hem de ilgili diğer mevzuatta düzenlenmiştir. Kendi organik kanunlarının yanında özellikle Kamu Yönetim ve Kontrol Kanunu bu idareleri yakından ilgilendiren önemli hükümler içermektedir. Yine ihaleler ve benzeri birçok alanda düzenlemeler getiren diğer kanunlar da bu idarelerin görevlerini yapmakta serbest piyasa sistemiyle de uyumlu bir niteliğe sahiptir. Yerel yönetimler üzerindeki denetim mümkün olduğunca hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılmış ve mahkemeler bu denetimde son karar mercii olarak öngörülmüştür. İdari vesayet önemli ölçüde azaltılarak yönetim serbestliği sağlanmıştır. Yönetim serbestliğinin uygulamada özerkliği gerçekleştirmek bakımından önemli bir araç olduğu unutulmamalıdır. Aynı zamanda bu idarelerin çalışmalarının halkın denetim ve gözetimine de açık olması öngörülmüştür. Teftiş ve denetim raporları kamuoyuna açıklanacaktır. Hemşehriler belediye faaliyetleri hakkında bilgi edinme hakkında sahip olacaklardır. Hizmetlerde yerindenlik, katılım ve yönetim konularında da çeşitli düzenlemeler öngörülmüştür. Mahalli müşterek hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlerin yetkili kılınması, hizmetlerde yerindenliği sağlama bakımından önemli bir unsurdur. Bu özellikle Avrupa Birliğinin "subsidiarity" ilkesini gerçekleştirme bakımından

önemli bir adım teşkil etmektedir. Hizmetlerin yerine getirilmesinde halka yakınlık ve ihtiyaçlara uygunluk gözetilerek zayıf kesimlerin yani hizmetlere ulaşmakta sorunlar yaşayanların durumuna uygun yöntemlerin geliştirilmesine de fırsat tanınmıştır. Böylece hizmet sunumunda vatandaş odaklı bir uygulama söz konusu olacaktır.

Yine yerel yönetimler sundukları hizmetlerle ilgili olarak halkın görüş ve düşüncesini de alabileceklerdir. Kent konseylerinin kurulması, ihtisas komisyonlarında yurttaşların ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerine, açıklamalarına imkanlar tanınması, yönetime katılma ve birlikte yönetimi gerçekleştirmede önemli ölçüde yardımcı olacaktır. Esasen ülkemiz yerel yönetimlerinde yerel gündem 21 uygulamaları gittikçe yaygınlaşmakta ve yönetime katılma gittikçe genişleyen bir zemin oluşturmaktadır.

Yeni düzenlemelerle mahalli idarelerin iç örgütlenmeleri konusunda da kendilerine önemli yetkiler verilmiş ve ihtiyaçlara uygun bir yapılanma için bu idarelere esneklik getirilmiştir. Gereken örgütlenmeyi zamanında yapamayan örgütler çevreye uyum sağlamada ve rekabet etmede başarısız olacaklardır. Vatandaşların ihtiyaç ve beklentilerinin karşılanması için uygun örgütlenmeyi önceden gerçekleştiren yerel yönetimler aynı zamanda etkin bir yönetim kurmakta da başarılı olacaklardır.

Esnek örgütlenme yanında personel istihdamında da yerel yönetimlerin yetkileri artırılmış ve idari özerkliğe uygun hale getirilmiştir. Norm kadro uygulamasına geçildikten sonra personel istihdamını kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde bu idareler kendi taktiklerine göre yapacaklardır.

Yine yerel idareler kendi aralarında serbestçe işbirliğinde bulunabilecekler ve birlik kurabileceklerdir. Görev ve hizmetlerin bazılarını yerine getirebilmek için birlik kurma uygulaması yerel yönetimler arasındaki uyum ve dayanışmayı güçlendirme ve hizmetler bakımından yeterli büyüklüğü oluşturarak ölçek ekonomilerinden faydalanmayı mümkün kılmaktadır. Yerel yönetimler sınır ötesi işbirliğinde de bulunabileceklerdir. Sınır ötesi işbirliği Avrupa Birliğinin de teşvik ettiği bir uygulamadır. Ve Avrupa'da bütünleşme bakımından sınır ötesi işbirliği önem arz etmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının yerel yönetimlerde sınır değişikliklerinde bu idarelere danışılmasını öngören ilkesinin uygulamasında ülkemiz bakımından yeni yasal düzenlemelerde orta bir yol kabul edilmiş bulunmaktadır. Belediye sınırlarının değiştirilmesinde referanduma baş vurmamakla birlikte bu konuda belediye meclislerine karar alma yetkisi tanınmış bulunmaktadır.

Avrupa Birliğine uyum bakımından katkı sağlayacak olan bu düzenlemelerin yanında henüz tam uyum sağlanamamış birkaç konu daha bulunmaktadır bunlardan birisi Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının mahkeme kararı olmaksızın görevden uzaklaştırılması konusudur. Bu – bildiğiniz gibi – bir anayasal konudur ve değiştirilmesi özel usullere tabi olmaktadır.

Diğer taraftan yerel yönetimlerin topladıkları vergiler üzerindeki yetkileri de kısıtlı bulunmaktadır. Yine Anayasamıza göre vergi koyma kanunla mümkündür ve bu konulan vergilerin alt ve üst sınırları arasında değişiklik yapma yetkisi ancak Bakanlar Kuruluna tanınmıştır. Yerel vergiler halkın yerel yönetimleri denetlemesinin önemli bir aracıdır.

Türkiye Avrupa Birliğine üyelik için kabul etmiş olduğu ulusal programında da taahhüt ettiği gibi yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri peyderpey gerçekleştirmektedir. Bu düzenlemelerle birlikte yerel yönetimlerimizde özellikle açık, şeffaf, katılımcı, dürüst, hesap verebilir etkili bir yönetim kurmada önemli ilerlemeler sağlanacaktır. Ancak bütün bunları tam olarak gerçekleştirmenin bütün alanlarda olduğu gibi yerel yönetimlerde de halka karşı sorumlu bir yönetim zihniyetinin yerleşmesi de mümkün olacaktır.

Yerel yönetimlerimizin Avrupa Birliği müktesebatına uyumunun sağlanması tabii ki bu çıkarılan kanunlarla sınırlı değildir. Daha da önemlisi bu kanunların uygulanmasını gösteren ikincil mevzuatın da yürürlüğe sokulması gerekmektedir. Bütün bu kanunlarla birlikte yaklaşık 20 dolayında ikincil mevzuat çıkarılması öngörölmüştür. Sabahki bölümde Sayın Bakanımızın da belirttiği gibi, bunlardan bir kısmı çıkarılmış olup, bir kısmının çalışmaları yürütölmektedir. Çalışmalarda ilgili kesimlerin geniş katılımları sağlanması konusunda gerekli dikkat ve gayret sarf edilmektedir.

Yerel yönetimlere ilişkin olarak yapılan bu düzenlemeler gerek Avrupa Birliğinde, gerekse Avrupa Konseyinde de yankısını bulmuş durumundadır. Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Raporunda yerel yönetimler alanında düzenlenen, yapılan bu düzenlemelerin olumlu sonuçlar vereceğine inanılmakla birlikte, uygulamanın bakımından gerekli dikkatin gösterilmesi gerektiği de belirtilmektedir.

Yine Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Komitesinin ölkemizdeki yerel yönetimlerin durumunu değerlendiren raporunda da bu düzenlemelerden bahsedilmekte ve düzenlemelerin beklenen amaçları gerçekleştirilmesi için kesintisiz olarak ve hepsinin birlikte yapılması gerektiği üzerinde durulmaktadır.

Beni dinlediđiniz için teşekkür ediyorum.