

MERKEZİ İDARE – YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ



Erol KAYA Pendik Belediye Başkanı

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla hizmetlerin ve bu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve merkezi hükümetin hiyerarşik yapılanması içerisindeki örgütlerce yürütülmesidir.

Yerinden yönetim, kamu hizmetlerine ilişkin hizmetlerin ve bu hizmetlere ilişkin karar ve işlemlerin, hizmetin yapılacağı yere en yakın yönetim birimince yapılmasını ifade eder.

Yetki genişliği, merkezden yönetimin bazı yetkilerinin merkezin hiyerarşik yapılanması içerisinde alt kademedeki bir birim tarafından yürütülmesidir.

Türkiye'de illerin idaresi Yetki Genişliği esasıyla olmaktadır.

- Anayasanın 127. maddesinde, “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.
- Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.
- Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.”

- İdari İlişkiler
- Mali İlişkiler
- Siyasi İlişkiler

1. İdari İlişkiler (1)

7

Bütün ülkelerde merkezi yönetimin örgüt, yetki ve fonksiyon bakımından konumu, yerel yönetimlerin üzerindedir. Yine bütün ülkelerde merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde belirli bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Ülkemizde bu denetim yetkisine “**idari vesayet**” denilmektedir.

İdari vesayet, yerel yönetimlerin;

- **Kararları,**
- **Eylem ve işlemleri**
- Organları ve görevlileri**

üzerinde söz konusu olmaktadır. İdari vesayet denetimi, kanuna dayanan ve kanunla belirlenen bir yetkidir. Bu yetkiyi kullanacak kişi, organ ve makamlar da yine kanunla belirlenir.

Merkezi yönetimle, yerel yönetim kuruluşları arasında bir ast-üst ilişkisi yoktur. Dolayısıyla vesayet makamları, yerel yönetimlerin hiyerarşik üstü değildirler. **İdari vesayet anayasal bir kavramdır.**

1. İdari İlişkiler (2)

Anayasamıza Göre İdari Vesayetin Amacı

8

- Mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi,
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- Toplum yararının korunması,
- Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması.

1. İdari İlişkiler (3)

İdari vesayet denetiminin, teorik ve yasal temeli, “**idarenin bütünlüğü**” ilkesidir. 1982 Anayasası’nın 123. maddesi, *“idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür”* esasını getirerek kamu yönetimi bünyesinde yer alan çeşitli kuruluşların belirli bir uyum ve ahenk içinde çalışmalarını gerekli kılmaktadır. Ayrıca *“İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır”* denilmiştir.

1. İdari İlişkiler (4)

- İdari denetim yapılırken, yerel yönetimlerin özerkliğini etkisiz hale getirecek; yerel yöneticilerin girişimciliğini önleyecek; yerel demokrasiyi olumsuz yönde etkileyecek ve kamu hizmetlerini verimsizleştirecek tasarruflardan kaçınmak gerekir. Çünkü üniter devlet sistemi, “**idari vesayet**” ile “**özerklik**” ve “**demokrasi**” arasında iyi bir dengenin kurulmasını gerekli kılmaktadır.
- İdari vesayet yetkisi, geniş tutulduğu ve katı uygulandığı zaman, yerel yönetimlerin özerkliği ortadan kalkar ve yerel demokrasi anlamını yitirir. Ayrıca otoriter bir yönetim biçimi ortaya çıkar. İdari vesayet denetimi, gevşek olduğu zaman ise, keyfilik, başıboşluk ve düzensizlik meydana gelir; yönetimin bütünlüğü bozulur.
- **Özerklik ile idari vesayet ters orantılıdır.** Vesayet denetimi arttıkça, özerklik alanı azalır, denetim daraldıkça özerklik alanı genişler.

2. Mali İlişkiler

- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin en önemli yönünü mali konular meydana getirmektedir. İki yönetim arasında, görev ve yetki bölüşümünün hemen arkasından gelir kaynaklarının paylaşımı gelir. Nitekim Anayasa, yerel yönetimlere *“görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır”* hükmünü getirmiştir.
- Çok sayıda, geniş görev ve yetkilerle donatılmış bir yönetim birimi, eğer bunları yürütecek kaynağa sahip değilse, yapacağı fazla bir şey yoktur.

3. Siyasi İlişkiler (1)

- Yerel yönetimler, hükümetler gibi, demokratik sistemin temel siyasi kurumlarından. Hükümetler, ülke geneline yayılmış kamu hizmetleriyle ilgilendikleri halde, yerel yönetimler belirli bir yerleşim alanı ile ilgili ve o yerleşim alanındaki ortak ve genel kamu hizmetlerini yürütmektedirler.
- Yerel yönetimlerin faaliyet alanı, halkın günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olduğu için, her zaman kamu politikasının yoğun tartışma ortamında yer alırlar. Yerel yönetimler, kendi karar organlarına sahip oldukları için, hükümetin izlediği genel politikadan farklı siyaset izleyebilirler. Bu farklılık ülkede siyasi çoğulculuğun da önemli unsurlarını meydana getirir.

3. Siyasi İlişkiler (2)

- Hükümetler, yerel yönetimleri, kamu hizmeti ve kamu politikaları bakımından belirli ölçüde rakip siyasi kuruluşlar olarak gördükleri için, onların güçlenmesini istememekte ve hizmetlerin finansmanı için gerekli kaynağı önemli bir güç unsuru olarak ellerinde tutmaya çalışmaktadırlar. Merkezdeki politikacı ve bürokratlar ülke kaynaklarının kullanımını, yerel yöneticilerle paylaşmak istememektedir.
- Özellikle muhalefet partilerine mensup belediye başkanlarına karşı hükümetlerin izlediği politika, kendisine mensup başkanlara nazaran oldukça farklılık göstermektedir. Yeterli gelir kaynaklarına sahip olmayan belediyeler, hükümetlerden mali destek sağlayabilmek için istemeyerek de olsa farklı politik tercihler içine girebilmekte ve belediye başkanlarının transferi sıkça yaşanan siyasi olaylar içinde yer almaktadır. Bu sebeple merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi, uygulamada “siyasi vesayet”e dönüşmektedir.

- Temsilcilik Modeli
- Ortaklık Modeli
- Tam Özerklik Modeli

1. Temsilcilik Modeli

Yerel yönetimlerin rolü, merkezi yönetim tarafından belirlenmiş olan karar ve politikaların etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamaktan ibarettir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin karar ve politikalarının uygulayıcısıdır. Siyasi bakımdan onun âdeta hiyerarşik bir astı konumundadırlar.

2. Ortaklık Modeli

Yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin üretilip halka sunulmasında, merkezi yönetimin birer “ortağı” gibi kabul edilmektedir. Ancak, yine de merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hâkim bir konuma sahiptir.

3. Tam Özerklik Modeli

Yerel yönetimlerin mali ve idari bakımdan daha geniş yetkilerle donatılmasının gerekliliğini esas alan bir modeldir.

Türkiye, temsilcilik ve ortaklık modeli arasında bir konumda bulunmaktadır.

Kamu Reformundan Sonra Vesayet

18

- Mülki idarenin belediye meclis kararları üzerindeki onama yetkisi kaldırıldı. (5393/23)
- Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediye meclis kararları üzerindeki bütçe ve imar ile ilgili vesayeti tüm kararlar için genişletildi. (5216/14)
- Diğer kurumlarla doğrudan yazışma yetkisi verildi. (5393/78)
- Sayıştay denetimi başladı; fakat İçişleri Bakanlığı denetimi de kaldırılmadığından vesayet genişletildi.(5393/55)
- Çeşitli kurumların belediyeler üzerinde toplam 125 adet vesayet denetimi bulunmaktadır.

İdari Vesayete Yönelik Eleştiriler

- Vesayetın mantığında seğilmişlere yönelik merkezi yönetimin güvensizliği vardır.
- Yerel yönetimlerin kendilerine tanınacak özerkliğin gereğini yerine getirecek olgunlukta ve güçte olmadığı düşünceği geçerliliğinin yitirmiştir. Yerel yönetimlere yönelik bu tutum bilinçli bir çabanın sonucudur.
- Yerel yönetimlerin politize olması ve yetkilerini kötüye kullanma düşünceğinin merkezi idare için de geçerli olması.
- Merkezi yönetim, özellikle farklı siyasi partilere mensup yerel yönetimler için bu yetkiyi siyasi bir baskı aracı olarak kullanabilmektedirler.

Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü-1

İnsanların yaşamları boyunca karşılaştıkları sonsuz sayıda ihtiyaçları vardır ve insanlar bu ihtiyaçlarını mal ve hizmet denilen araçlarla karşılarlar.

Kamu hizmetleri, kamunun yararı için kamu kurumları ya da kamu kurumlarının gözetim ve denetimi altında özel kesim tarafından verilebilen hizmetlerdir.

Kamusal mal ve hizmet üretiminde ilk olarak belirlenmesi gereken nokta yönetimler arası görev bölüşümüdür.

Mali literatürdeki **mali tevzin** nitelemesi, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki gelir ve gider bölüşümünü ifade etmektedir.

Tevzin, denkleştirme ya da dengeleme anlamına gelmektedir.

Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü-3

- Tam ve yarı kamusal mal ve hizmetlerden hangilerinin ulusal hangilerinin yerel düzeyde karşılanması gerektiği ortaya konulmalıdır. Görev bölüşümü yapılırken hizmetin görülmesinde **etkinlik, dışsallık, tarihi** ve **siyasi** bazı faktörlerin göz önünde bulundurulması gerekir.
- Yönetimler arası görev bölüşümüne gerek duyulmasının nedeni hizmeti kimin yapacağını belirlenmesidir. Aksi takdirde kimse sorumluluk almayacak ve belki de hizmetler ortada kalacaktır.

Kamu Hizmetlerinin Bölüşümünde Uygulanan İlkeler

23

- **Liste İlkesi** : Liste ilkesinde merkezi idare tarafından yerel idarelere verilmiş olan görev, yetki ve sorumluluklar tek tek sıralanır.
- **Yetki İlkesi** : Yetki ilkesinde hangi hizmetin yürütüleceği ile ilgili olarak merkezi idareden alınan bir izin durumu söz konusudur.
- **Genellik İlkesi** : Genellik ilkesinde de merkezi yönetimin görevleri belirtilerek bunun dışında kalan tüm görevler yerel yönetim birimlerine ait olur.

Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu

24

- 5393 sayılı Belediye Kanunu,
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Yasalaşmadı)

Yerel Yönetim İlişkilerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Değerlendirilmesi

- **Yerel özerklik**, bir yerel topluluğun, yerel nitelikteki işlerini, kendi seçtikleri organları eliyle dışarıdan bir karışma olmadan görebilmesini, bunlar için gerekli mali kaynaklara sahip olmasını ve yerel birimin tüzel kişiliğe sahip olmasını ifade eder.
- Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı'nda (Madde 4/3) 'kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacağı' hükmünü getirerek **Subsidiarite (yerellik)** ilkesini benimsemiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Yerel Özerkliğin Nitelikleri - 1

- **Yönetmel Özerklik ve Yeterli Yönetmel Kapasite:** Yerel yönetimler, merkezi yönetime ya da diğer yönetimlere bırakılmayan tüm yerel hizmetleri görebilmek için, anayasa ya da kanun ile belirlenmiş, gerekli yetki ve sorumluluklara sahip olmalıdırlar. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler merkezi yönetimce zayıflatılmamalıdır.
- **Seçimle Oluşmuş Karar Organları:** Yerel yönetimlerin karar organları olan meclisler, serbest seçimlerle oluşmalı ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlar olmalıdır.
- **Mali Özerklik:** Yerel yönetimler, yetkileri ile orantılı gelir kaynakları verilmelidir. Gelir kaynaklarının en azından bir bölümünü kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlayabilmelidirler.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Yerel Özerkliğin Nitelikleri - 2

27

- **Eşitlik ve Hizmet Standartları:** Mali bakımdan daha zayıf yerel yönetimlerin korunması için, mali kaynakların ve hizmet sunumlarındaki eşitsizliklerin etkisini ortadan kaldıracak tedbirlerin alınması gerekir.
- **Hizmetin Halka En Yakın Optimal Birimce Sunulması:** Yerel hizmetlerin, yerel özerklik ve katılım ilkeleri gereği, yararlanıcılara en yakın yerel yönetim birimince sunulması gerekir.
- **Denetim:** Yerel yönetimlerin her türlü denetimi anayasa ve yasalarca belirlenmiş olmalıdır. Ast-üst ilişkisi olan Hiyerarşik denetim değil, idarenin bir bütünlük arz etmesi açısından vesayet denetimi olmalıdır. Vesayet denetimi de hukukilik denetiminin ötesinde bir yerindelik denetimine dönüşürse yerel özerklik ihlal edilmiş olur.

TEŞEKKÜRLER