

YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM

*Prof. Dr. Ruşen KELEŞ**

Genel Giriş

Yerel yönetimlerde denetim, çağdaş demokrasilerde, yerel özerklikle bağdaştırılması önemli sorunlar yaratan bir konudur. Yönetisel, akçal ve siyasal boyutları olan denetimin, özü itibariyle, yerel özerklikle ters orantılı olduğu söylenebilir. Yerel yönetimler üzerindeki denetim arttıkça yerel özerklik daralmakta; denetim azaltıldıkça, yerel yönetimler daha geniş bir özerklikten yararlanmaktadırlar.

Merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde gereksiz bir gerginliğe yol açmaktan kaçınmak amacıyla, denetim sözcüğünün yumuşatılmasına çalışılmakta ve onun yerine kimi zaman gözetim kavramı kullanılmaktadır. Kuşku yok ki, önemli olan, yapılmakta olan denetimin adı değil, içeriği ve doğurmakta olduğu tüzel sonuçlardır.

Gerçekte, yerel yönetimler bağımsız siyasal kurumlar değildirler. Devlet yapısı içinde, yönetimin bütünlüğü çerçevesinde, belli bir özerlikten yararlanan kuruluşlardır yerel yönetimler. Her yönetsel kuruluş, görevlerini gereği gibi yapabilmek için, belli denetleme mekanizmaları kurmak ve çalıştırmak zorundadır. Denetim dışı yönetim karmaşa ve anarşi yaratır. Çoğu kez sorumsuzluğa ve ekonomik açıdan savurganlıklara yol açar. Bu nedenle, yönetim ve denetim kavramlarını, Kamu Yönetimi'nin ve Siyaset Bilimi'nin içiçe olmaları gereken temel kavramları olarak görmek yanlış olmaz.

O halde, yerel yönetimlerde denetimin var olup olmamasından çok, denetim ve gözetimin amacı, sınırı ve biçimi önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerde denetim konusu iki biçimde anlaşılabilir : Bunlardan birincisi, bu yönetimlerin kendi örgütleri, birimleri, işlemleri ve hesapları üzerinde yapılan denetimdir. "İç denetim" denilebilecek olan bu tür denetimi, çoğu kez yerel yönetimlerin kendileri yaparlar. İkinci tür denetim ise, yerel yönetimler üzerinde devletin yapmakta olduğu denetimdir ki, asıl sorun kaynağı olan da budur. Çünkü, bu tür denetim, yerel siyasal ve toplumsal güçlerle merkezdeki siyasal güçler arasındaki bir erk paylaşımını doğrudan doğruya etkilemekte ve ondan etkilenmektedir.

Bu ilişkiler çerçevesinde, yerel yönetimler üzerinde yapılan gözetim ve denetim, yerel özerkliğin sınırlarını da belirler.

* A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi

Günümüzde, yerel yönetimlerin özerkliğinin kendi başına bir amaç olup olmadığı geniş ölçüde tartışılmaktadır. Ülkemizde ve başka ülkelerde, yerel yönetimlerde rastlanan kayırma ve yolsuzluk olayları gibi amaç sapsmaları, birçoklarını, bu yönetimler üzerindeki denetimin artırılması gereğine daha çok inandırmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliğinin, belli bir yerel topluluğu oluşturan insanların rahatı, huzuru, güvenliği ve mutluluğu için yalnızca bir araç olduğu ve asıl amaca hizmet etmiyorsa, özerkliğe gerek bulunmadığı görüşü zaman zaman savunulmaktadır.

Böyle bir anlayışı ne yerel demokrasi ile, ne de demokrasinin kendisiyle bağdaştırmağa olanak vardır. Bu nedenle de, amacı ne olursa olsun, halkın kendi kendini yönetmesinin en tipik kurumları olan yerel yönetimler üzerindeki denetimin sınırlarını iyi çizmek gerekir.

Devlet denetim ve gözetiminin nesnel amaçlarını birkaç noktada özetleyebilirim :

1) Birincisi, devletin genel menfaatlerini, ulusal birlik ve bütünlüğü korumak ve bu bağlamda, yerel yönetimlerin ulusal makro ekonomik politikalara uymalarını sağlamaktır.

2) İkincisi, kamu hizmetlerinin görülmesinde, birimler ve kademeler arasında uyum ve eşgüdüm sağlamaktır. Yerel yönetimleri ilgilendiren her türlü politikanın uygulanmasını sağlamak da, bu amaçlar arasında sayılabilir.

3) Üçüncüsü ise, yerel yönetimlerin seçimle ve atamayla gelen kadrolarında görev yapan kimselerin yetkilerini aşmalarından ve görevlerini kötüye kullanmalarından halkın korunmasıdır.

4) Devletin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetiminin, bu raya kadar belirttiklerim dışında, bir de, açık ya da yasal olmayan, fakat fiili (de facto) nitelik taşıyan örtülü bir amacı vardır. Bu da, alt basamaklarda bulunan birimleri, merkezin ve merkezi erki elinde bulunduran güçlerin denetimi ve sultas altında, kendine bağımlı olarak tutmaktır. Demokrasi geleneği köklü olmayan, siyasal kültür düzeyi yeterince gelişmemiş ülkelerde, merkez denetim ve gözetiminin ardındaki bu örtülü amacın, yasal, açık ve doğrudan amaçlar kadar önem taşımakta olduğu görülür.

Yerel yönetimler üzerindeki denetim, dünyanın çeşitli ülkelerinde farklı biçimlerde yapılmaktadır :

1) Fransız modeli olarak adlandırılabilir olan ve vesayet (tutelle) kavramı ile özdeşleşmiş bulunan sistemde, merkezi yönetim, doğrudan doğruya, ya da taşradaki ajanları olan en büyük mülki amirler eliyle yerel yönetimleri denetler. 1980'li yılların başlarından beri, Fransa'da bile vesayetin

içeriği ve biçimi değişmiş, eskiden valiye tanınmış olan yetkilerin yerini genel bir gözetim yetkisi almıştır.

2) İngiliz modeli olarak nitelendirilebilecek ikinci modelde ise, merkezi yönetime tanınmış genel bir denetim ve gözetim yetkisinden bile söz edilemez. Yerel yönetimlerin önemli kimi kararlarının merkez tarafından onaylanmasıyla yetinilir.

3) Kuzey modeli adını alan üçüncü sistemde, İsveç'te olduğu gibi, kıta Avrupası'na oranla merkez gözetiminin daha da zayıflamış olduğu göze çarpar.

Devlet, denetim ve gözetimini, esas olarak, yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve çalışanları üzerinde uygulamakla birlikte, elinde bunlardan başka araçlar da vardır. Özellikle, yerel birimlerin kurulması, sınırlarının değiştirilmesi, tüzel kişiliklerinin kaldırılması yoluyla da, yerel yönetimlerin özerkliğine müdahale edilebilmektedir.

Bundan daha da önemlisi, merkezin, yerel birimleri mali bağımlılık yoluyla denetim altında tutmasıdır. Bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere verilen payların dağıtım yöntemlerinden ve merkezin takdirine bırakılmış olan yardım fırsatlarından yararlanarak belediyelerin özerk hareket edebilecekleri alanlar daraltılabilmektedir. Belediyelerin gelirlerinin oldukça büyük bir bölümünü öz gelir kaynaklarından değil, devletten aldıkları ülkelerde, merkeze bağımlılığın, yerel yönetimlerin yazgısı durumuna geldiği sık sık görülür.

Yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetim devletçe uygulandığında, bir "dış denetim" den sözedilebilir. Tersine, yerel yönetimlerin kendi yönetsel bürokrasisinin yasalara uygun olarak çalışmasını, "iç denetim" yoluyla kendi hiyerarşik yapıları içinde denetlemeleri de söz konusudur. Üçüncü olarak, halk denetçisi (ombudsman) adı verilen bir yöntemle, yaptırımları da öngörülerek, halk adına özel örgütlere denetim yaptıran ülkeler de vardır.

Sözü edilen bu denetim biçimlerine, devletler üzerinde, uluslararası antlaşmalara taraf olmaktan doğan yükümlülüklerini ne ölçüde yerine getirmekte olduklarını incelemek üzere, uluslararası kuruluşlarca uygulanan dolaylı denetim türünü de katmak yanlış olmayacaktır. Çünkü, küreselleşme diye bilinen değişim süreci, zaman, mekân, uzaklık ve sınır gibi kavramları değiştirmekte, aralarında yerel demokrasinin de bulunduğu birçok değeri, tek bir ülkenin değil, uluslararası topluluğun sahip çıktığı değerler durumuna sokmaktadır.

Üyesi olan ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na imza koymakla yetinmeyip onu onaylamış da bulunan ülkelerde, Avrupa Konseyi'nin

re'sen ya da yerel yönetimleri temsil eden dernek ve birliklerin başvuruları üzerine yapmakta olduğu izleme görevini, uluslararası nitelik taşıyan bir denetim olarak nitelemek gerekir.

Devletin yerel yönetimleri denetlemesinde başlıca iki yol tutulmaktadır : Birincisi, denetimin, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin Anayasa ve yasalara uygun olup olmadıklarını gözden geçirmekten ibarettir. İkincisi ise, yerel düzeyde alınan kararların ya da yapılan etkinliklerin, yerinde olup olmadığını, toplum yararına uygun düşüp düşmediğini denetlemektir ki, buna yerindelik denetimi adı veriliyor.

Böyle bir denetim türü, yerel halkın kendisi için neyin daha iyi olduğunu, kendisinin değil, fakat denetimi uygulayan merkez organlarının daha iyi takdir edeceği varsayımına dayanır ki, bunu yerel yönetimin özerkliği ilkesiyle bağdaştırmağa olanak yoktur. Bu durumda, yerel yönetim, merkezin uzantısı durumuna düşürülmüş olur.

Öte yandan, merkez denetimi, zaman olarak, ya yerel yönetimin eylem ve işleminden önce, ya da sonra yapılmaktadır. Bir yerel birimin kararlarının onaylanması, ertelenmesi, bozulması gibi vesayet türleri, çoğu kez eylem ve işlemleri izleyen denetim yöntemleridir. Oysa merkezin, alt basamaklardaki yönetimlerin yerine geçerek, kendi istencini onların istençlerinin yerine koyarak karar vermeleri durumunda, yerel yönetimin hareket özgürlüğü, zamanla sınırlı olmaksızın, kaldırılmış olur. Bunun gibi, belli bir etkinliği gerçekleştirebilmek üzere karara varmadan önce, merkezden izin almanın zorunlu kılınması da önceden yapılan (ex ante) bir denetimdir.

Türkiye

Anayasanın 127. maddesi, yerel yönetimler üzerinde uygulanabilecek vesayetin amaçlarını şöyle belirlemiştir :

- 1) Yerel hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi,
- 2) Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- 3) Toplum yararının korunması,
- 4) Yerel gereksinmelerin gereği gibi karşılanması,

Bu amaçlarla uygulanması gereken vesayet denetimi, yasada belirtilen esas ve yöntemler çerçevesinde gerçekleştirilir. Başta Belediye, İdare-i Umumiye-i Vilayat, Köy, Anakentlerin Yönetimi yasaları olmak üzere pek çok yasamız, yerel yönetimler üzerinde merkezce uygulanacak vesayet yetkileriyle doludur. Belediye ve mahalle kurulmasından tutunuz da, belediyelerin iç örgütlenmesine, personel kadrolarına, imar, sağlık, kültür, ihale işle-

rine, gizli oturumlarının gizliliğine, bütçelerine, hatta değiştirilerek onaylanmasına varıncaya kadar pek çok konuda, belediyeler merkezin sıkı denetimi altındadırlar.

Seçimle oluşan meclislere sahip bulunan ve başkanları da seçimle gelen belediyelere karşı yaygın bir güvensizlik ortamındayız. Seçim yaklaşırken, içme suyu fiyatını maliyetinin altında belirleme kararı alan bir belediye meclisine duyulan güvensizlik haklı görülebilir. Ne var ki, seçim dönemlerinde, merkezi iktidarlar da, rasyonellikten ve nesnellikten uzaklaşma bakımından belediyelerden daha geride kalmıyorlar. Bir ülkenin politikacılarını, merkezdekiler ve merkez dışındakiler diye ikiye ayırarak, bir bölümüne güven, ötekine güvensizlik duymak için haklı nedenler bulmak kolay değildir.

Farklı siyasal partilerin merkezde ve yerel yönetimlerde iktidarda olmaları durumunda, birçok yöre halkının, özellikle mali konulardaki partizanca uygulamalardan mağdur oldukları görülmüştür. Vesayet, merkez denetimi, siyasal iktidarların, adalet ilkesinden uzaklaşmalarına olanak tanıyan bir kural değildir.

Türkiye'de, 1930 koşulları içinde, her türlü yetişkin personelden, kaynaktan, bilgiden, araç ve gereçten yoksun belediyeler üzerinde uygulanmasında yarar görülen denetimler, varlığını 65 yıl sonra, bugün de sürdürmektedir. Canlı hiç bir varlık, 65 yıl kadar uzun bir bebeklik dönemi yaşamaz.

Ülkemizde, vesayet kurumunun Anayasada ve yasalarda yer almış olan düzenleniş biçiminden olduğu kadar, uygulanmasından da yakınmalar vardır. Özellikle son 15 yıl içinde, programlarında, seçim bildirgelerinde yerel demokrasiye sahip çıkacaklarını açıklamış olan siyasal partiler bile, iktidarda bulundukları dönemlerde, Anayasa'nın 127. maddesindeki yerinden yönetim ilkesine aykırı yasalar çıkarmaktan geri kalmamışlardır. Anayasa Mahkemesi'nin, iki önemli kararı bu yönden çok önemlidir. 3394 sayılı yasanın kimi hükümlerine ve 3360 sayılı İl Özel Yönetimleri ilgili yasanın birkaç maddesine ilişkin olarak Yüksek Mahkeme'nin vermiş olduğu iptal kararları, bu açıdan önemli yorumlar içeren belgelerdir.

Yasal ve nesnel dayanağı olmamakla birlikte, vesayet denetimi kadar ağır sayılabilecek bir uygulamaya bu bağlamda dikkatinizi çekmek isterim. Bu da, son zamanlarda çok sık rastlandığı gibi, kimi belediye başkanlarının, beldelerinde kimi önemli yatırımları gerçekleştirebilmek, seçmenlerine verdikleri sözü yerine getirebilmek için, iktidar partilerince, yardım vaadi karşılığında, parti değiştirmeye, özendirilerek zorlanmalarıdır. Bunun, bu yolu seçmeyen belediyeler üzerindeki olumsuz etkilerini takdir etmek güç değildir. Ne yazık ki, bu tür olguları, yargı denetimine konu yapmak olanağı bulunamıyor.

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının görevden alınmaları esas olarak yargı güvencesine bağlanmış olmakla birlikte, bu kuralın istisnasından da büyük yakınmalar vardır. Delillerin ortadan kaldırılması olasılığı bile bulursa, görev ile ilgili bir suç nedeniyle soruşturma ya da kovuşturmayla konu olan bir belediye başkanının, İçişleri Bakanı'nca görevden alınabilmesi, bu yetki uygulanmasa bile, böyle bir yetkinin anayasada ve yasalarda yer alması, yerel demokrasiyi zedeleyebilecek bir yetkidir. Öte yandan, bir hizmet birliği kurmak isteyen iki belediye, neden Bakanlar Kurulu'ndan önce izin almak zorunda olsunlar?

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, bir çok maddelerinde, yerel özerkliğı zedelemeyecek bir denetimin nasıl olması gerektiğini göstermektedir. Gerçekte, Şartın koyduğu kurallardan birçoğu, denetim ve gözetim konusunu dolaylı olarak ilgilendirmektedir. Bununla birlikte, Yerel Yönetimlerin Etkinliklerinin Yönetmelik Gözetimi başlığını taşıyan bölümünde, bu denetim ve gözetimi doğrudan doğruya ilgilendiren 3 fıkarda, kavramın temel öğeleri şöylece özetlenmiş bulunuyor :

1) Denetim, Anayasaya ve yasalara uygunluğun denetlenmesiyle sınırlı olacaktır. Yerindelik denetimine, ancak yerel yönetimler devletçe ya da bölge yönetimlerince yetkili kılınmış oldukları görevlerle ilgili olarak izin verilecektir.

2) Yönetmelik denetim ve gözetim, yalnız Anayasa ve yasalarda belirtilmiş olan durumlarda ve yöntemlerle yapılabilir.

3) Denetim ve gözetim, bununla korunmak istenen çıkarların önemi ile orantılı olmak zorundadır.

Görüldüğü gibi, burada denetimin amacına, biçimine, sınırlarına ve yöntemine ilişkin sınırlamalar vardır.

Öte yandan, akçal konularla ilgili olarak, 9. maddede yer alan 8 fıkarda, gerçek bir özerkliğin dayanması gereken öğeler açıkça gösterilmiştir. Bunlara uyulmaması durumunda, yerel yönetimlerin merkeze daha bağımlı duruma gelmeleri olasılığı yükselir. Bunlardan birkaçına değinmekte yarar vardır :

1) Yerel yönetimler, genel ekonomik politikalar çerçevesinde, serbestçe kullanabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına sahip kılınmalıdırlar.

2) Gelir kaynakları, Anayasanın ve yasaların kendilerine vermiş oldukları görevlerle orantılı olmalıdır.

3) Gelir kaynakları yeter derecede çeşitli olmalı ki, yerel hizmetlerin maliyetindeki gelişmelere ayak uydurmakta güçlük çekilmesin.

4) Gelirlerinden hiç değilse bir bölümü, oranlarını yasalar çerçevesinde kendilerinin belirleyeceği vergi ve harç gelirlerinden oluşmalıdır.

5) Yerel yönetimlere yapılan devlet yardımları, belirli projelerin gerçekleştirilmesi koşuluna bağlanmamalıdır. Yardımlar, bu yönetimlerin siyasi takdir haklarını kullanma özgürlüklerini ortadan kaldırmamalıdır.

Bu vesileyle, Türkiye'nin, Yerel Özerklik Şartı'nı onaylarken (3723 sayılı yasa, 1991), denetim ve gözetimle ilgili 3. fıkraya ve akçal kaynaklarla ilgili fıkralardan kimilerine (4, 6 ve 7) çekince koymuş olduğunu anımsatmakta yarar vardır.

Reform Tasarı ve Taslakları

1960'lı yılların başlarında hazırlanan ve Merkezi Yönetimin ve Taşra Örgütünün Yeniden Düzenlenmesini amaçlayan araştırma projesi raporunda, vesayetle ilgili olarak şu sözler yer almıştır : "Vesayet yetkisini kullanan yönetimler arasında eşgüdüm sağlanmalıdır. Devlet denetimi, etkisiz yöntemlerden kurtarılmalı, Denetim ve gözetim yetkilerini Bakanlar Kurulu'ndan çok, bakanlıklar kullanmalıdır." Görüldüğü gibi burada denetimin özüne ve sınırlarına ilişkin bir öneri yer almıyor.

Yönetimi ve Yönetmel Yöntemleri Düzenleme Komisyonu Raporu adlı resmi bir çalışmada da (1971), "Merkez denetiminin yerel girişimciliği önleyici kimi yöntemlerden ibaret olması yerine, öğretici ve yapıcı bir nitelikte olmasına özen gösterilmesi" istenmiştir.

1992 tarihli KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) raporunda ise, bu konuda şu görüşlere yer verilmiş : "Yönetmel vesayet denetimin en az düzeye indirilmesi ve bunun yerine, çeşitli düzeylerdeki yerel yönetim birimlerinin birbirlerini demokratik olarak denetlemeleri uygulaması biçiminde anlaşılmalıdır.

İçişleri Bakanlığı'nca 1996 yılında hazırlanmış olan Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yasa Tasarısı ve Gerekçesi başlıklı yayında, yerel yönetimler üzerindeki vesayetin azaltılması konusunda somut öneriler yoktur. Denetim başlığını taşıyan 12. maddede denetim yetkilerinin İçişleri Bakanlığı'nda toplanmasından ve özel denetim kuruluşlarından sözedilmektedir. Bununla birlikte, Genel Gerekçe bölümünde, "Vesayet yetkilerinin olabildiği ölçüde azaltılması ve merkezi yönetimin vesayeti yerine halkın otokontrolünün konmasının amaçlandığı" vurgulanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nca yapılan çok yeni bir çalışmada (1996) da, vesayet konusuna gereken ağırlığın verildiğini görmüyoruz.

Sonuç

1) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın gösterdiği doğrultuda ve çizdiği çerçeve içinde, Anayasa'nın 127. maddesi gözden geçirilmelidir. Seçilmiş organların görevinin son bulunmasındaki yargı güvencesi kuralının istisnası ya tümden kaldırılmalı, ya da hızlandırılmış bir yargılama yöntemine bağlanmalıdır.

2) Vesayet sınırlı ölçüler içinde tutulmalı, kesin ve haklı gerekçelere dayandırılmalı, yasalardaki gereksiz vesayet yetkileri ile gerekli olanlar birbirinden ayırdedilmeli, yerindelik denetiminin yerini mutlaka hukuka uygunluk denetimi alınmalıdır. İşlem öncesi denetimler, yerini işlem sonrası denetimlere bırakmalıdır. Bu bağlamda Türkiye, Yerel Özerklik Şartı'nın kimi kurallarına koymuş olduğu çekincelerin devamında bir yarar olup olmadığı konusunu yeniden gözden geçirmelidir.

3) Merkezin denetim ve gözetim yetkilerinin eğitici bir nitelik taşımasına özen gösterilmelidir. Anayasa Mahkemesi'nin, bir karar vesilesiyle yaptığı şu yorum, sanıyorum ki, vesayete verilecek biçimin saptanmasında yararlı bir kılavuz değerindedir : "İdari vesayet yetkisi, aynı zamanda, demokratikleşme sürecinde, yerel plandaki katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü hak ve özgürlüklere saygı bilincini yükseltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak değerlendirilmelidir."