



Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye

Dr. Şafak BAŞA



Bu sunumun konusu:

«Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı karşısında **Türkiye'nin durumunun**, özellikle **çekince konulan maddeler** bağlamında değerlendirilmesidir.»

Sunum Süresi: 15 dakika,

Slayt Sayısı: 29

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

- Türkiye'nin de üye olduğu **Avrupa Konseyi** bünyesinde bir uzmanlar komitesi tarafından hazırlanan «**Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**», 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir.
- Anlaşma, Konseye üye **45 ülke** tarafından uygulamaya konulmuştur.
- Özerklik Şartı; Türkiye tarafından 21 Kasım 1988 tarihinde Strasburg'da imzalanmış;
- 8 Mayıs 1991 tarihli ve 3723 sayılı Kanun ile onaylanması uygun bulunmuş;
- 3 Ekim 1992 tarih ve 21364 say. RG'de yayımlanmış;
- 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe konulmuştur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

- Özerklik Şartı: **3 ana bölüm** ve toplam **18 maddeden** oluşmaktadır.
- **BİRİNCİ BÖLÜMDE**, özerk yerel yönetim kurumu için var olması gereken anayasal ve yasal zeminden bahsedilmektedir. Böyle bir zemin içerisinde devletin rolünün azaltılması, devletin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin en aza indirilmesi, yerel yönetimlerin görev ve yetki alanındaki kriterlerin belirlenerek görevin önemiyle orantılı gelir kaynakları sağlanmasının önemi vurgulanmaktadır.
- **İKİNCİ BÖLÜMDE**, Şartı onaylayan ülkelerin yükümlülüklerinin neler olduğu açıklanmaktadır. Bu yükümlülükler, imzacı devletlerin Şart'ın ilkelerini yaşama geçirmek için yaptıkları anayasal ve yasal düzenlemeleri Konseye bildirimlerini de zorunlu kılmaktadır.
- **ÜÇÜNCÜ BÖLÜMDE** ise, imza, onay ve yürürlüğe girme ile ilgili hususlar yer almaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

- **DÜZENLEMENİN TEMEL AMACI:**
- Özerklik Şartı'nın bölüm ve maddelerine bakıldığında düzenlemenin temel amacının; **“vatandaşların günlük yaşamlarını etkileyen ve onlara en yakın idare olan yerel yönetimlerin haklarının garanti altına alınması için ortak Avrupa standartları oluşturmak”** olduğu anlaşılmaktadır.
- Zira Şart, **«özerk yerel yönetim ilkesinin»** üye ülkelerin mümkünse **anayasalarında**, ama her hâlükârda **iç hukuklarında** yer alması zorunluluğunu getirmekte;
- Ayrıca, yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcilerinin görevlerini özgürce yerine getirmeleri ve yerel toplulukların haklarının korunması için **«bir dizi teminat»** öngörmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

- Bu çerçevede Özerklik Şartı, kamu sorumluluklarının tercihen **vatandaşlara en yakın makamlar** tarafından yerine getirilmesi gerektiğini, daha üst yönetim seviyelerinin **yalnızca koordinasyon amacıyla** veya görevlerin yerine getirilmesinin **daha alt düzeylerde mümkün olmadığı** veya **daha az verimli olduğu** hallerde düşünülmesi gerektiğini kabul etmektedir.
- Yetkilerin yerel yönetimlere **mali kaynaklarıyla beraber** devredilmesi ilkesini getiren **ilk uluslararası anlaşma** olan Şart, aynı zamanda yerel toplulukların **demokratik işleyişini** de öngörmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

- Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde **“Özerk Yerel Yönetim Kavramı”** tanımlanmaktadır:
- **(1) Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.**
- **(2) Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelere oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olarak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.**

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

- Bu tanıma göre, **kanunun koyduğu sınırlar içinde** hareket edecek olan yerel yönetimler, **kendi sorumlulukları altında** ve yerel halkın çıkarlarına uygun olarak kamu işlerini düzenleyebilecek ve yönetebileceklerdir.
- Günümüzde, yerel özerklik kavramı ile yerel yönetimler arasında **vazgeçilmez bir ilişki** olduğundan kuşku duyulmamakta; **idari ve mali özerkliği olmayan birimler, yerel yönetim olarak nitelendirilmemektedir.**

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

- Özerklik Şartı'nda özel bir ayrıma gidilmeden **yerel özerkliğin idari ve mali boyutları** vurgulanmıştır.
- **İDARİ ÖZERKLİK**; yerel yönetim biriminin kuruluş kanununda verilen yetkilere dayanarak karar alması ve uygulayabilmesi anlamına gelmektedir.
- **MALİ ÖZERKLİK** ise; yerel yönetim biriminin kendi gelir ve giderleri ile ayrı bir bütçesinin olması anlamına gelmektedir.
- Özerklik Şartı'nda yerel yönetimler açısından hiçbir şekilde **«SİYASAL ÖZERKLİK»**, **«FEDERALİZİM»** ya da **«BÖLGESEL DEVLET»** gibi teritoryal iktidar paylaşım biçimleri öngörülmemiştir.
- Dolayısıyla yerel yönetimlere idari ve mali özerklik tanınması, **yerel meclislerin yasama yetkisi olmadığı sürece**, onlara siyasi özerklik verilmesi ya da federalizme geçilmesi anlamına gelmeyecektir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

- Modern devletlerde görülen teritoryal iktidar paylaşımının farklı biçimleri:
- **FEDERAL SİSTEMLER** (1- Simetrik sistemler, 2- Asimetrik sistemler),
- **ÖZGÜR BİRLEŞMELER** (Ayrılma hakkı olan ama ulusal düzeyde temsil edilmeyen tam özerklik),
- **ÖZERKLİK** (1- Etnik olmayan özerklik: bölgesel siyasal özerklik, 2- Etnik özerklik: rezervat teritoryal ya da kültür özerkliği/teritoryal olmayan etnik özerklik),
- **KENDİ KENDİNİ YÖNETMENİN DİĞER BİÇİMLERİ** (1- Simetrik bölgeselcilik, 2- Yönetim özerkliği),
- Bir başka sınıflandırmada devletsel örgütlenme biçimi baz alınmıştır:
- **ORTAK ÜLKE/ASSOSİYASYON DEV.** (Cook Adaları, San Marino, Vatikan, P. Riko),
- **KONDOMİNİUM/ORTAK HAKİMİYET** (Andora Prensiği, Yeni Hedribler),
- **KONFEDERASYON** (Bağımsız Devletler Top./Eski SSCB, EU, Sırbistan-Karadağ),
- **REZERVASYONLAR** (Navaholar, Siyular, Hopiler (USA), Mikmaklar (Kanada),
- **FEDERAL SİSTEM** (Belçika, Almanya, İsviçre, ABD, Kanada, Hindistan, Rusya)
- **BÖLGESEL DEVLET** (İspanya ve İtalya),
- **BAĞLI TOPRAKLAR** (Cebelitarık, Virgin Adaları vb.),
- **SİYASAL ÖZERKLİK** (Gagavuz Cum., Güney Trol, Grönland, Aland Adaları)

İDARİ ÖZERKLİK (İÖ)

- Özerklik Şartı'nda yer alan «İdari özerklik ilkeleri» şu şekilde sıralanabilir:
- (İÖ-1) ÖZERK YEREL YÖNETİMLERİN ANAYASAL VE HUKUKİ DAYANAĞI
- (İÖ-2) TEMEL YETKİ VE SORUMLULUKLARIN ANAYASA YA DA KANUNLA BELİRLENMESİ
- (İÖ-3) PLANLAMA VE KARAR ALMA SÜREÇLERİNDE YEREL YÖNETİMLERE DANIŞILMASI
- (İÖ-4) YEREL YÖNETİMLERİN SINIRLARININ KORUNMASI
- (İÖ-5) YEREL MAKAMLARIN BİRLİK KURMA VE BİRLİKLERE KATILMASI
- (İÖ-6) YEREL MAKAMLARIN İDARİ DENETİMİNİN YASALLIĞI
- (İÖ-7) YEREL DÜZEYDEKİ SORUMLULUKLARIN KULLANILMA KOŞULLARI
- (İÖ-8) ÖZERK YEREL YÖNETİMLERİN YASAL KORUNMASI
- (İÖ-9) YEREL MAKAMLARIN GÖREVLERİ İÇİN GEREKEN UYGUN İDARİ ÖRGÜTLENME VE KAYNAKLAR
- Yeşil renkte gösterilen ilkelerle ilgili olarak Türkiye'nin bazı çekinceleri söz konusudur.

(İÖ-3) PLANLAMA VE KARAR ALMA SÜREÇLERİNDE YEREL YÖNETİMLERE DANIŞILMASI

- Şart'ın **“Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı”** başlıklı 4/6. maddesinde; **«Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.»**, hükmü bulunmaktadır.
- Dolayısıyla bir yerel yönetim biriminin özerk olabilmesi için kendilerini ilgilendiren konularda yerel yönetimlere uygun biçimde **danişılması** da gerekmektedir.
- Türkiye bu fıkraya **çekince** koymuştur.
- Ancak yerel makamlara danişılması konusu, Anayasa'da yer almamakla birlikte **yerel yönetimler mevzuatımıza girmiş** bulunmaktadır.

(İÖ-3) PLANLAMA VE KARAR ALMA SÜREÇLERİNDE YEREL YÖNETİMLERE DANIŞILMASI

- Örneğin, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun «**Ülke düzeyinde birlik kurulması**» başlıklı 20. maddesinde;
- «... mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir...», hükmü yer almaktadır.
- Bu hükümden hareketle merkezi yönetim birimlerinin bazı planlama, karar alma ve proje süreçlerinde yerel yönetimleri ülke çapında temsil eden birliklere (Türkiye Belediyeler Birliği, Vilayetler Birliği vb.) danışıldığı bilinmektedir.
- Yasalarda bazı düzenlemeler yapılarak ve «**olanaklar ölçüsünde**» yerel yönetimlere danışma mekanizmalarının genişletilebileceği; bu düzenlemelerin ardından da fıkraya konulan çekincenin kaldırılabileceği değerlendirilmektedir.

(iÖ-5) YEREL MAKAMLARIN BİRLİK KURMA VE BİRLİKLERE KATILMASI

- Özerklik Şartı'nın 10. maddesinde; **“Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı”** düzenlenmiştir:
- **(1)** Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir. **(2)** Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır. **(3)** Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.
- Buna göre, bir yerel yönetim biriminin özerk olabilmesi için başka yerel makamlarla **işbirliği yapabilme, birlik kurma ve birliklere katılma** hakkının da bulunması gerekmektedir.

(İÖ-5) YEREL MAKAMLARIN BİRLİK KURMA VE BİRLİKLERE KATILMASI

- Anayasa’da mahalli idarelerin kendi aralarında **Bakanlar Kurulunun izni** ile birlik kurmaları güvence altına alınmıştır.
- Yerel yönetim birlikleri, 5355 sayılı «**Mahalli İdare Birlikleri Kanunu**» ile düzenlenmiştir. Bu Kanun, yerel yönetim birliklerinin yasal çerçeveye kavuşması ve gelişmesinde önemli bir aşama olarak değerlendirilebilir.
- Yine mevzuatta yapılan son düzenlemelerle (İl Özel İdaresi Kanunu’nun “**Yurt Dışı İlişkileri**” başlıklı 62. ve Belediye Kanunu’nun aynı başlıklı 74. maddesi), başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapılması konusunda önemli ilerlemeler sağlanmıştır.
- Ne var ki Türkiye, Özerklik Şartı’nın 10. maddesinin ikinci ve üçüncü paragraflarına **çekince** koymuş bulunmaktadır.
- Oysa, Şart’ın 10. maddesinde öngörülen koşulların, bazı koşullara bağlanarak (birlik kurmada Bakanlar Kurulunun, yurt dışı ilişkilerde de İçişleri Bakanlığının izninin alınması) ülkemizdeki yerel yönetimler için büyük ölçüde yerine getirildiği görülmektedir.
- Dolayısıyla artık maddeye konulan çekincelerin anlamının kalmadığı görülmektedir. Çekince kaldırılmalıdır.

(İÖ-6) YEREL MAKAMLARIN İDARİ DENETİMİNİN YASALLIĞI

- Özerklik Şartı'nın 8. maddesinde; **“Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi”** düzenlenmiştir:
- **(1) Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir. (2) Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir. (3) Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.**
- Buna göre, bir yerel yönetim biriminin özerk olabilmesi için bir diğer şart, yerel makamların her türlü idari denetiminin kanunla veya anayasayla belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle ve sadece **kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılmasıdır.**

(İÖ-6) YEREL MAKAMLARIN İDARİ DENETİMİNİN YASALLIĞI

- Ülkemizdeki mevzuat hükümleri incelendiğinde, her bir mahalli idare biriminin idari denetiminin kimler tarafından, hangi amaçlarla ve ne şekilde yapılacağı kanun, tüzük ve yönetmeliklerle **belirlenmiş** durumdadır.
- Öte yandan, ülkemizde yerel yönetimlerin idari denetimi daha çok **“hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü”** açısından yapılmaktadır ve yerel birimler üzerinde aşırı bir denetimden çok denetimsizlikten ya da etkin ve tarafsız olmayan bir denetimden bahsetmek daha doğru olacaktır.
- Yerel hizmetlerin aksaması noktasında kötü uygulama örnekleri olmakla birlikte hem Belediye Kanunu, hem de İl Özel İdaresi Kanunu’nda yer alan **“Hizmetlerde Aksama”** maddesi de pratikte uygulama alanı bulamamıştır.

(İÖ-6) YEREL MAKAMLARIN İDARİ DENETİMİNİN YASALLIĞI

- Durum böyleyken, Şart'ın 8. maddenin üçüncü fıkrasına Türkiye **çekince** koymuştur. Bu fıkrada özellikle «**denetimin orantılı olmasının**» altı çizilmektedir.
- Yerel idareleri düzenleyen teşkilat yasalarıyla Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun denetimle ilgili hükümleri, denetime yönelik **yerel idareler lehine** düzenlemeler getirmiştir.
- Yine belediye ve il özel idarelerinde “denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulmaya başlanması” da bu noktada önemli görülmektedir.
- Yerel yönetimlerle ilgili ulusal mevzuatta yapılan son düzenlemeler dikkate alındığında bu konuda önemli mesafeler alındığı; dolayısıyla artık belirtilen çekincenin anlamının kalmadığı söylenebilir.

(İÖ-7) YEREL DÜZEYDEKİ SORUMLULUKLARIN KULLANILMA KOŞULLARI

- Özerklik Şartı'nın 7. maddesinde; **“Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları”** düzenlenmiştir:
- **(1) Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir. (2) Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır. (3) Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.**
- Buna göre, bir yerel yönetim biriminin özerk olabilmesi için bir başka şart, yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşullarının **görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını** sağlayabilmesidir. Bu arada görev koşullarının, görevin yürütülmesi sırasında katlanılan **mali giderlerin telafisine** olanak sağlaması gerekmektedir.

(iÖ-7) YEREL DÜZEYDEKİ SORUMLULUKLARIN KULLANILMA KOŞULLARI

- Mevzuatımızda, yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcilerinin görevlerini serbestçe yerine getirilmesi açısından **anayasal ve yasal düzenlemeler** getirilmiş; özellikle belediyeler ve il özel idarelerinin seçilmiş temsilcilerinin **ödenek ve huzur hakkı** başta olmak üzere çalışma ve sosyal hakları güvence altına alınmıştır.
- Şart'ın 7. maddesinin üçüncü fıkrasına Türkiye **çekince** koymuştur. Bu fıkra, yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerin kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenmesini öngörmektedir.
- Ancak ulusal mevzuatta yapılan son düzenlemelerle bu konuda önemli mesafeler alınmıştır.
- Bu çerçevede özellikle, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "**Büyükşehir Belediye Başkanı**" başlıklı 17. maddesi ile Belediye Kanunu'nun "**Başkan ve Meclis Üyelerinin Yükümlülükleri**" başlıklı 28. maddesinde yer alan düzenlemeler yeterli görülmektedir.
- Dolayısıyla fıkra konulan çekince kaldırılmalıdır.

(İÖ-8) ÖZERK YEREL YÖNETİMLERİN YASAL KORUNMASI

- Özerklik Şartı'nın 11. maddesinde; **“Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması”** düzenlenmiştir:
- **“Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.”**
- Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, yerel özerkliğin bir diğer şartı, yerel yönetimlerin yetkilerini serbestçe kullanabilmesi ile özerk yönetim ilkelerine riayetinin sağlanması amacıyla **yargı yoluna** gidebilmeleridir.
- Türkiye bu maddeye, **çekince** koymuştur.
- Anayasa ve mahalli idareler mevzuatında yerel birimlerin özerkliğinin yasal korunmasına ilişkin doğrudan bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, **bu idarelerin seçilmiş organlarına yönelik yargısal koruma sağlayan** maddeler bulunmaktadır

(İÖ-8) ÖZERK YEREL YÖNETİMLERİN YASAL KORUNMASI

- Bu konuda, Anayasa'nın «**Yargı Yolu**» başlıklı 125 ve «**Mahalli İdareler**» başlıklı 127. maddeleri ile mahalli idarelerin seçilmiş organlarına yönelik **yargısal koruma sağlayan** mevzuat hükümleri önemli görülmektedir.
- Bu çerçevede tüm yerel yönetim birimlerinin, merkezi idarenin yaptığı her türlü hukuki düzenlemeye karşı mahkemelerde **dava açabildiği** ve bu kapsamda birçok yönetmelik ve genelgenin yerel yönetimlerin başvurusu üzerine idari yargı mercilerince **iptal edildiği** bilinen bir gerçektir.
- Bu konuda önemli bir **handikap**, yerel yönetimlerin, kendilerini ilgilendiren yasal düzenlemelerle ilgili olarak **Anayasa Mahkemesine** doğrudan başvuramamalarıdır. Ancak bu konuda da Cumhurbaşkanı ve siyasi partiler (özellikle muhalefet) devreye girebilmektedirler.
- Bu durum dikkate alındığında, yapılacak bazı ilave yasal düzenlemeler çerçevesinde, maddeye konulan çekincenin kaldırılması uygun olacaktır.

(İÖ-9) YEREL MAKAMLARIN GÖREVLERİ İÇİN GEREKEN UYGUN İDARİ ÖRGÜTLENME VE KAYNAKLAR

- Şart'ın 6. maddesinde: **“Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar”** düzenlenmiştir:
- **1-Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâle getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir. 2-Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkân verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.**
- Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, bir yerel idare biriminin özerk olabilmesi için bir diğer şart, yerel makamların **kendi iç idari örgütlenmelerini**, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla kendilerinin kararlaştırabilmeleridir.

(İÖ-9) YEREL MAKAMLARIN GÖREVLERİ İÇİN GEREKEN UYGUN İDARİ ÖRGÜTLENME VE KAYNAKLAR

- Anayasa, yerel yönetimlerin kuruluş ve örgütlenmesiyle ilgili düzenlemeler konusundaki yetkiyi **yasa koyucuya** bırakmıştır.
- Yerel yönetimler yasalarında ise ağırlığı değişmekle birlikte yerel birimlerin **örgütlenmeleriyle ilgili ayrıntılı düzenlemelere** yer verildiği görülmektedir.
- Daha açık bir ifadeyle, mahalli idare birimlerinin teşkilatlanması ve personel istihdamına yönelik kapsamlı düzenlemeler yapıldığı; bu konuda merkezi hükümet tarafından belirlenen **norm kadro ilke ve standartları** dikkate alınmak şartıyla mahalli idarelerin **seçilmiş organlarına** yetki verildiği; mahalli idareler personelinin görevde yükselme ve unvan değişikliği esaslarının da yine merkezi hükümet tarafından belirlendiği anlaşılmaktadır.

(İÖ-9) YEREL MAKAMLARIN GÖREVLERİ İÇİN GEREKEN UYGUN İDARİ ÖRGÜTLENME VE KAYNAKLAR

- Bütün bu düzenlemelerine rağmen, Şart'ın 6. maddesinin birinci fıkrasına Türkiye **çekince** koymuştur.
- Ancak, yapılan son yasal düzenlemelerle bu hüküm, hem il özel idareleri hem de belediyeler bakımından olanaklı hale gelmiştir.
- Özellikle Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 21. maddesinde yer alan; "Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi **büyükşehir belediyesi** meclisinin kararı ile olur...", hükmüyle;
- Belediye Kanunu'nun 48. maddesinde yer alan; "Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur (...) Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi **belediye meclisinin kararıyla** olur.", hükmü; bu konuda önemli bir ilerleme olarak kabul edilebilir.
- Dolayısıyla fıkra konulan çekince kaldırılmalıdır.

MALİ ÖZERKLİK (MÖ)

- Türkiye, Özerklik Şartı'nın aşağıda belirtilen «Mali özerklik ilkelerini» kabul etmiş bulunmaktadır:
- (MÖ-1) YEREL MAKAMLARA YETERLİ VE SORUMLULUKLARIYLA ORANTILI MALİ KAYNAK SAĞLANMASI
- (MÖ-2) YEREL MAKAMLARIN ORANLARINI KENDİLERİNİN BELİRLEYEBİLDİKLERİ YEREL VERGİ VE HARÇLARDAN MALİ KAYNAK SAĞLAYABİLMELERİ
- (MÖ-3) MALİ BAKIMDAN ZAYIF OLAN YEREL MAKAMLARIN KORUNMASI, MALİ EŞİTLEME YÖNTEM VE ÖNLEMLERİNİN ALINMASI
- (MÖ-4) YEREL MAKAMLARIN SERMAYE YATIRIMLARININ FİNANSMANI İÇİN ULUSAL SERMAYE PİYASALARINA GİREBİLMELERİ
- Bu ilkelerle ilgili olarak Türkiye'nin çekinceleri bulunmamakla birlikte, uygulanmaları noktasında bazı yetersizlikler görülmektedir.

MALİ ÖZERKLİK (MÖ); ÇEKİNCE KONULAR PARAGRAFLAR

- Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddenin 4, 6, 7. fıkralarına Türkiye **çekince** koymuştur. Bu fıkralar şunlardır;
- **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.**
- **6-Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.**
- **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.**

MALİ ÖZERKLİK (MÖ); ÇEKİNCE KONULAR PARAGRAFLAR

- İncelenen mevzuat hükümleri ve yerel yönetimlerin mali yapısı çerçevesinde, belirtilen çekinceleri karşılayan **yasal altyapısının henüz oluşturulmadığı**, bu konuda **ilave düzenlemeler** (mali sistemlerde çeşitlilik ve esneklik sağlanması, kaynak tahsisi yapılmasında yerel birimlere danışılması vb.) yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.
- Ayrıca gerçek bir yerel mali özerklik ve Türkiye tarafından konulmuş olan çekincelerin kaldırılması için başta belediyeler olmak üzere **mahalli idarelerin gelirlerini düzenleyen yasaların**, Özerklik Şartı'nın öngörülere çerçevesinde **yeniden ele alınması** (özellikle Belediye Gelirleri Kanunu) gerekmektedir.
- Mevzuattaki düzenlemelere paralel olarak ta mali özerkliğin sağlanmasına dönük **fiili olanaklar** (özellikle yerel ya da öz gelirlerin arttırılması) yaratılarak, mahalli idarelerin **merkeze olan bağımlılıklarının azaltılması** gerekecektir.

SONUÇ:

- (1) Yerel yönetimler mevzuatında bazı ilave değişlikler (özellikle yerel yönetimler maliyesi alanında) yapılarak Özerklik Şartı'na konulan çekincelerin tamamının ya da tercihen çoğunluğunun **kaldırılmasının** uygun olacağı;
- (2) Zira Şart'ın **siyaseten kullanım değerinin**, gerçek bir yerel yönetim reformu için gerekliliğinin **epeyce üstünde** olduğu;
- (3) Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın idari ve mali özerkliği öngördüğü; hiçbir durumda «**siyasi özerkliğe**» ya da diğer «**teritoryal iktidar paylaşım sistemlerine**» vurgu yapılmadığı;
- (4) Ülkemizde Özerklik Şartı'nın kabul edilen maddelerinin yaşama geçirilmesinde de bazı **sıkıntılar olduğu** (sınırların değiştirtilmesinde yerel halka danışılmaması, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı mali kaynak sağlanmaması vb.), dolayısıyla Şart'a konulan çekincelerin kaldırılmasının tek başına yeterli olmadığı, **uygulamaya** da bakılması gerektiği, sonuç ve kanaatine varılmıştır.