

**T.C**  
**MARMARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI**  
**MAHALLİ İDARELER ve YERİNDEN YÖNETİMLER BİLİM DALI**

**TÜRK BELEDİYESİCİLİĞİ YÖNETİMİNDE "VESAYET DENETİMİNE"**  
**MUKAYESELİ BİR BAKIŞ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**ENES ESENDEMİR**

**Danışman: Prof. Dr. Recep BOZDOĞAN**

**İstanbul, 2020**

**T.C**  
**MARMARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI**  
**MAHALLİ İDARELER ve YERİNDEN YÖNETİMLER BİLİM DALI**

**TÜRK BELEDİYESİCİLİĞİ YÖNETİMİNDE "VESAYET DENETİMİNE"**  
**MUKAYESELİ BİR BAKIŞ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**ENES ESENDEMİR**

**Danışman: Prof. Dr. Recep BOZDOĞAN**

**İstanbul, 2020**

## TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın yapılmasında ve tezin hazırlanmasında desteğini esirgemeyen ve önemli zamanını harcayan değerli hocam **Prof.Dr. Recep BOZDOĞAN** teşekkürlerimi borç bilirim.

İki yıla yakın zamandır tez aşamasında ve bir yıl ders aşamasında bilgilerini, düşüncelerini hiç esirgemeyen, daima yol gösteren **Doç. Dr. Burak Hamza ERYİĞİT'** e ve **Dr. Öğr. Üyesi Osman SAVAŞKAN** olmak üzere tüm Yerel Yönetimler Anabilim Dalı hocalarıma ve bu günlere gelmemde emekleri geçen değerli **LİSANS HOCALARIMA** yardımları için çok minnettarım.

Hayatım boyunca eğitim sürecimde yanımda olan, aldığım kararlarda, girdiğim zorlu süreçlerde varlıklarını esirgemeyen, bana daima güvenen değerli **AİLEME** teşekkürlerimi bir borç bilirim. Haklarını ödeyemeyeceğimin bilincinde olarak ömrüm boyunca onlara yakışır olma gayesinden vazgeçmeyeceğimin sözünü kendime vermekteyim.

Tez sürecinde tanıştığım ve her daim yanımda olan, yanımda olduğunu her zaman hissettiren çok değer verdiğim **EŞİME** varlığı için çok teşekkür ederim.

Eylül , 2020

Enes ESENDEMİR

## GENEL BİLGİLER

**İsim-Soyadı:** Enes ESENDEMİR

**Anabilim Dalı:** Yerel Yönetimler

**Programı:** Yerel Yönetimler ve Kent Politikaları

**Tez Danışmanı:** Prof. Dr. Recep BOZDOĞAN

**Tez Türü ve Tarihi:** Yüksek Lisans - Eylül 2020

**Anahtar Kelimeler:** Üniter Devlet, Merkezi Yönetim, Yerinden Yönetim, Denetim, İdari Vesayet

## ÖZET

Küreselleşen ve sürekli gelişen dünyada değişen ve dönüşen yapılardan birisi de yerel yönetimler olmaktadır. Demokratik atılımların hızla yaygınlaşması, dengeli biçimde yönetim yapısını mecbur kılmış bu durumda gerek ulusal çerçevede gerekse de uluslararası çerçevede düzenlemeler yapılmış ve yapılmaktadır.

Dünyada yaşanan bu gelişimlere paralel olarak Türkiye de demokratik atılımlara önem vermektedir. Gerek Avrupa kültürüne uyum sağlamak gerekse de demokratik gelişimden ve küresel ekonomiden pay almak amacıyla yerel yönetimler alanında hem mevzuat bazında hem de uygulama bazında değişiklikler yapmaktadır.

Türkiye’de yakın zamanda yapılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı reformuna uyum süreci gibi gelişmeler, demokratik gelişmenin önünü açmış ve yerel yönetimlerin kabul görürlüğünü daha da artırmıştır. Sayılı yasal düzenlemeler aynı zamanda merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki denetim türlerini de güncellemiş ve kapsamlı şekilde düzenlemiştir.

Çalışma sonucunda; yerel özerklik alanında yapılan çalışmaların demokratik gelişime paralel olarak arttığı gözlemlenmiş; ancak yine de bu gelişimin idarenin bütünlüğünü bozacağı korkusunu da beraberinde getirdiği görülmüştür. Merkezi yönetimin varlığına önem veren ve merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Türkiye, her ne kadar demokratik atılımlar çerçevesinde mevzuat düzenlemesi yapsa da ya da reformlara ayak uydurmaya çalışsa da sonuç olarak, Üniter yapıdan ve merkeziyetçi anlayıştan vazgeçmeyeceğini ilerleyen dönemlerde göstermiştir.

## GENERAL INFORMATION

**Name and Surname:** Enes ESENDEMİR

**Field:** Yerel Yönetimler

**Programme:** Yerel Yönetimler ve Kent Politikaları

**Thesis Advisor:** Prof. Dr. Recep BOZDOĞAN

**Thesis Type and Date:** Yüksek Lisans - Eylül 2020

**Keywords:** Unitary State, Central Administration, Decentralization, Supervision, Administrative Guardianship

## ABSTRACT

Local governments are one of the structures that change and transform in the globalizing and constantly developing world. The rapid spread of democratic breakthroughs has forced a balanced management structure, and in this case, arrangements have been made and made both in the national and international framework.

In parallel with this development taking place in the world Turkey also attaches importance to the democratic breakthrough. It makes changes in the field of local governments both on the basis of legislation and on the basis of practice in order to adapt to European culture and to get a share from democratic development and global economy.

The 5393 Law on Municipalities held recently in Turkey, 5216 Metropolitan Municipality Law, the European Charter of Local Self-Government Charter developments such as the harmonization process of the reform, which paved the way for democratic development and further enhance the acceptance of local governments. Numerous legal regulations also updated and comprehensively regulated the types of control between central government and local governments.

In the results of working; It has been observed that the work done in the field of local autonomy has increased in parallel with the democratic development; However, it was seen that this development brought about the fear that it would disrupt the integrity of the administration. Central emphasis on asset management

and centralized having a structure of Turkey, although legislation in the framework of democratic breakthroughs even as, or to keep pace with the reforms tried to, as a result, will not give up a unitary and centralized the understanding demonstrated in the future.



## ŞEKİLLER LİSTESİ

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| Şekil 1. Yönetim Örgütlenmesi.....             | 13 |
| Şekil 2. Denetçi Türleri Sınıflandırması ..... | 79 |



## **TABLÖLAR LİSTESİ**

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tablo 1. Belediye Meclislerinde Yer Alması Gerek Üye Sayısı .....                           | 45  |
| Tablo 2. Almanya, Fransa ve İngiltere Yönetimler Arası Dikey ve Yatay Görev Paylaşımı ..... | 109 |
| Tablo 3. Avrupa’da Belediyecilik Anlayışı .....                                             | 113 |



## İÇİNDEKİLER

|                        |     |
|------------------------|-----|
| TEŞEKKÜR .....         | iii |
| ÖZET .....             | 1   |
| ABSTRACT .....         | 2   |
| ŞEKİLLER LİSTESİ ..... | 4   |
| TABLolar LİSTESİ.....  | 5   |
| İÇİNDEKİLER .....      | 6   |
| GİRİŞ .....            | 10  |

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### ÜNİTER DEVLET YAPILANMASI, MERKEZDEN YÖNETİM- YERİNDEN YÖNETİM İLİŞKİSİ

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. Üniter Devletin Unsurları .....                                                      | 14 |
| 1.2. Üniter Devlette Uygulanan İlkeler.....                                               | 16 |
| 1.2.1. Merkezden Yönetim İlkesi.....                                                      | 17 |
| 1.2.2. Yerinden Yönetim İlkesi.....                                                       | 19 |
| 1.3. Üniter Devlet Yapılanması: Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim<br>İlişkisi.....       | 20 |
| 1.3.1. Merkezden Yönetim Çeşitleri ve “Yararları- Zararları” .....                        | 20 |
| 1.3.2. Yerinden Yönetim Çeşitleri: Desantralizasyon Çerçevesinde<br>Yerinden Yönetim..... | 23 |
| 1.3.3. Yerinden Yönetim Çeşitleri .....                                                   | 27 |
| 1.3.3.1. Siyasi Yerinden Yönetim.....                                                     | 28 |
| 1.3.3.2. İdari Yerinden Yönetim .....                                                     | 29 |
| 1.3.3.2.1. Yer Yerinden Yönetimin Özellikleri .....                                       | 30 |
| 1.3.3.2.2. Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları ve Özellikleri. 31                         |    |
| 1.3.4. Yerinden Yönetimlerin Varlık Nedenleri, Fayda ve Zararları... 33                   |    |
| 1.3.4.1. Yerinden Yönetimlerin Varlık Nedenleri (Toplumsal- Siyasi<br>– Yönetimsel) ..... | 34 |

|                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.3.4.2. Yerinden Yönetimlerin Faydaları ve Zararları .....                 | 35 |
| 1.4. Belediyeler Özelinde Yerinden Yönetimler.....                          | 37 |
| 1.4.1. Belediyelerin Kuruluşu, Görevleri, Yetki ve İmtiyazları.....         | 39 |
| 1.4.2. Belediye Meclisi Yapısı, Toplantı Usul ve Esasları .....             | 44 |
| 1.4.3. Belediye Meclisi Komisyonları: İhtisas Komisyonları.....             | 51 |
| 1.4.4. Belediye Meclisi Komisyonları: Denetim Komisyonları .....            | 52 |
| 1.4.5. Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları .....                       | 52 |
| 1.4.6. Belediye Meclisinin Görevleri .....                                  | 54 |
| 1.4.7. Belediye Meclisinin Sona Ermesi Durumları .....                      | 55 |
| 1.4.8. Belediye Encümeni Yapısı, Toplantı Usul ve Esasları, Görevleri ..... | 56 |
| 1.4.9. Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri .....                         | 59 |
| 1.4.10. Belediye Başkanlığının Sona Ermesi.....                             | 61 |

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **İDARENİN DENETİM TÜRLERİ VE İDARİ VESAYET DENETİMİ**

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1. İdare ve Denetim Kavramlarına Genel Bakış .....               | 63 |
| 2.1.1. Organik Anlamda ve Fonksiyonel Anlamda İdare ve İşlevi..... | 63 |
| 2.1.2. Kavramsal Anlamda Denetim ve İşlevi .....                   | 65 |
| 2.2. Denetimin Kapsamı ve İlkeleri .....                           | 66 |
| 2.2.1. Hukuk Devleti İlkesi .....                                  | 67 |
| 2.2.2. Kanuni İdare İlkesi.....                                    | 69 |
| 2.2.3. İdarenin Bütünlüğü İlkesi .....                             | 69 |
| 2.2.4. Açıklık İlkesi.....                                         | 70 |
| 2.2.5. Değişkenlik ve Süreklilik İlkesi.....                       | 71 |
| 2.3. Denetim Türleri.....                                          | 73 |
| 2.3.1. Siyasi Denetim .....                                        | 73 |
| 2.3.2. Yargısal Denetim .....                                      | 74 |
| 2.3.3. Diğer Denetim Türleri.....                                  | 75 |

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.3.3.1. Ombudsman Denetimi .....                                               | 75 |
| 2.3.3.2. Kamuoyu Denetimi .....                                                 | 77 |
| 2.3.4 İdari Denetim .....                                                       | 78 |
| 2.3.4.1. İdarenin İç Denetimi: Hiyerarşik Denetim- İdari Teftiş .....           | 79 |
| 2.3.4.2. İdarenin Dış Denetimi: Özel Kurum Denetimleri.....                     | 82 |
| 2.4. İdari Vesayet Denetiminin Genel Esasları .....                             | 85 |
| 2.4.1. Literatürde İdari Vesayet Denetiminin Kavramı .....                      | 86 |
| 2.4.2. İdari Denetim- İdari Vesayet İlişkisi.....                               | 88 |
| 2.4.3. İdari Vesayette “Kurallara Uygunluk” – “Amaca Uygunluk”<br>Denetimi..... | 90 |
| 2.4.4. İdari Vesayetin Özellikleri .....                                        | 91 |
| 2.4.5. İdari Vesayet Denetiminin Hukuki Dayanakları.....                        | 93 |
| 2.4.6 İdari Vesayetin Unsurları .....                                           | 95 |
| 2.4.6.1. Yetki Unsuru .....                                                     | 95 |
| 2.4.6.2. Şekil Unsuru.....                                                      | 97 |
| 2.4.6.3. Sebep Unsuru .....                                                     | 97 |
| 2.4.6.4. Konu Unsuru .....                                                      | 98 |
| 2.4.6.5. Amaç Unsuru .....                                                      | 98 |

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### AVRUPA YEREL YÖNETİMLERİNİN İDARİ VESAYET ve DESANTRALİZASYON AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI

|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1. Avrupa’da Yerel Yönetimler .....                                        | 100 |
| 3.1.1. Almanya .....                                                         | 100 |
| 3.1.2. İngiltere .....                                                       | 102 |
| 3.1.3. Fransa .....                                                          | 103 |
| 3.2. Yerel Yönetimlerde Değişim: Desantralizasyon, Hukuki Yapılanma<br>..... | 104 |
| 3.2.1. Desantralizasyon Uygulamaları .....                                   | 105 |

|                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2.1.1. Fransa .....                                              | 105 |
| 3.2.1.2. İngiltere .....                                           | 106 |
| 3.2.1.3. Almanya .....                                             | 108 |
| 3.2.2. Avrupa'da Yerel Yönetimlerin İdari ve Hukuki Yapıları ..... | 110 |
| 3.2.2.1. Fransa .....                                              | 113 |
| 3.2.2.2. İngiltere’de Durum.....                                   | 117 |
| 3.2.2.3. Almanya’da Durum .....                                    | 120 |

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **TÜRKİYEDE VESAYET DENETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ..... 123**

|                                                                                     |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.1 Geleneksel Dönem (1876 Kanun-i Esasi- 1921 Anayasası) .....                     | 124        |
| 4.2. Geçiş Dönemi (1924-1961 Anayasaları ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu).....       | 128        |
| 4.2.1. 1924 Anayasasında ve 442 Sayılı Köy Kanunu’nda İdari Vesayet.....            | 129        |
| 4.2.2. 1580 Sayılı Belediye Kanunu’nda İdari Vesayet.....                           | 130        |
| 4.2.3. 1961 Anayasasında İdari Vesayet.....                                         | 131        |
| 4.3 Modern Dönem (1982 Anayasası) .....                                             | 133        |
| 4.4. Post Modern Dönem (2000 Dönemi Sonrası Düzenlemeler) .....                     | 135        |
| 4.4.1 5393 Sayılı Belediye Kanunu’na Göre İdari Vesayet.....                        | 136        |
| 4.4.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na Göre İdari Vesayet.....          | 137        |
| 4.4.3. 6360 Sayılı Kanun Hükümlerine Göre İdari Vesayet.....                        | 139        |
| 4.4.4. 674 Sayılı KHK Çerçevesinde İdari Vesayet Denetimi.....                      | 143        |
| 4.4.5 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çerçevesinde İdari Vesayet Denetimi ..... | 146        |
| <b>SONUÇ.....</b>                                                                   | <b>149</b> |
| <b>KAYNAKÇA.....</b>                                                                | <b>152</b> |
| <b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>                                                                | <b>163</b> |

## GİRİŞ

Yerel yönetimler, tüm Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de Demokrasinin yapıtaşlarından birisi olarak görülmektedir. Literatürde birçok düşünür, yerel yönetimleri “demokrasi okulu” olarak lafz etmekte ve çalışmalarında kullanmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin dünyada ki gelişimine paralel olmayan gelişim fark edilmiş bu durumun nedenleri konusu değerlendirilmiştir.

Ülkemizde yerel yönetimlerin gelişimi, araştırma içerisinde karşılaştırılan diğer ülkelere oranla daha yavaş ilerlemiş ve istenilen noktaya bir türlü gelememiştir. Araştırmanın önemi de tam da bu alanda ortaya çıkmakta ve yerel yönetimlerin özerk yapısı ile yerel yönetimlerin var olup olmaması konusu üzerinde derin bir karşılaştırma yapılmaktadır. Özellikle 2000 sonrası yapılan yasal düzenlemelerin yerel yönetimlere katkısı, idari vesayet çerçevesinin yerel yönetimler üzerinde oluşturduğu denetim kapsamı bu çalışmanın ana hatlarını oluşturmaktadır.

Bu zamana kadar ki literatür çalışmalarında karşımıza çıkan bir terim vardır: “kırtasiyecilik”. Bu terimin geçtiği cümlelerde asıl olarak anlatılmak istenen yöneten ile yönetilenler arasındaki uzaklık yakınlık mesafesidir. Bu mesafe arttıkça yapılan hizmetlerin etkinliği ve verimliliği azalırken tam tersi olarak mesafe kısaldıkça ve yönetilen, yönetene ulaşabildikçe hizmetin de verimliliği artış gösterir.

Yerel yönetimler, kırtasiyeciliğin azalmasında ve yönetilenin, yönetene ulaşmasında bugün çok önemli işleve sahiptir. Yine bakış açısını değiştirerek işe yönetici açısından baktığımızda; yönetici neyi doğru yapıp neyi yapmaması konusunda daha iyi fikir sahibidir. Bu nedenle halka yakınlık ilkesi aynı zamanda yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birisi olarak açıklanabilir.

Birçok ünlü düşünüre ve araştırmacıya göre; demokrasinin öğretisi olarak açıklanan yerel yönetimlerin güçlü olması demek, aynı zamanda ülkedeki demokratik yönetiminde güçlü olması ile paralel ilişki içerisinde. Daha merkezci bir yapıda yönetimini devam ettiren Türkiye’de de durum bundan farklı olamaz. Bu nedenle yerel yönetimlerin güçlü ve özerk olması demek yerel demokrasinin güçlü olmasına, yerel demokrasinin de güçlü olması demek ulusal demokrasinin güçlü olmasına zemin hazırlamaktadır.

Türkiye’nin idari yapısı ve idari yapı içerisindeki yerel yönetimlerin yeri araştırılmıştır. Literatür çalışması ve yasal mevzuat incelemesi şeklinde yapılan araştırmalarda idari vesayetin yerel yönetimler üzerinde nasıl uygulandığı ve nasıl

uygulanması gerektiği konusu açıklanmaya çalışılmıştır. Kaynak taraması yapılırken öncelikle üzerinde çalışılması düşünülen konu belirlenmiş, daha sonra internet aracılığı ile konumuzu ilgilendirdiğini düşündüğümüz tez, makale, kitap ve dergiler bulunmuş ve arşivlenmiştir. Yine aynı dönemde üniversitenin kütüphanesinden ve bölüm öğretim üyelerimizden elde edilen yazılı kaynaklar da bir yerde toplanarak arşivlenmiştir. Daha sonraki süreçte içindekiler kısmı bölüm öğretim üyelerimizin de yardımları ile belirlenmiştir. Olası karmaşa yaşanmaması için temel bir kayıt sistemi tutulmuş ve her başlığı ilgilendiren kaynaklar en ince ayrıntısına kadar incelenmiştir. Son olarak ise oluşan taslak üzerinde danışman hocamın ışığında düzenlemeler yapılmış ve araştırma tamamlanmıştır.

21. yy. dönemlerinde yaşanan gelişmelere paralel olarak demokratik atılımların bir tanesinin de -yerel yönetimler alanında yapılacak düzenlemeler olması kaçınılmazdır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında kendi kendine yetebilen, mali ve idari özerkliğe sahip bir yönetim anlayışının benimsenmesi gerekliliği ülkemizde de kendisini göstermiştir. Zira kendi kendine yetebilen, kendi kaynaklarını kendisi oluşturan ve oluşturulan kaynakları yasalar çerçevesin belirlenen hizmetlerinde özgürce kullanabilen bir yönetim anlayışının varlığı üzerinde durulması şart bir konudur. Bu nedenle idari ve mali özerkliğe sahip bir yönetim anlayışının sağlanması hususu da bilimsel çalışma, araştırmamızın temel amacıdır.

Araştırmanın amaçlarından bir diğeri ise; günümüz kamu hizmetlerinin daha çok yerel nitelikli olması nedeniyle kamu hizmetlerinin sunuşunda etkin ve verimli bir anlayış sergileyen yerel yönetimlerin kapsamının belirlenmesine katkı sağlamaktır. Merkezci bir anlayışa sahip olan Türkiye’de yerel özerklik yapısına olumlu bakılmamakta ve bu nedenle idari vesayet denetimini sınırları aşarak kullanmaktadır. Bu araştırma ile idari vesayet denetiminin yasal çerçevede nasıl kullanılması gerektiği ve yerel özerkliğin yanlış anlaşılan algısına karşı daha derli toplu bir çalışma üretmek amaçlanmaktadır. Yine idari vesayet alanında ve yerel yönetimlerin Türkiye’de ki yeri anlamında çalışma yapacak olan araştırmacılara özgün bir kaynak sunmak amaçlanmaktadır.

Araştırma 6 ana bölümden ve 4 alt bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde Türkiye’nin idari yapısı üzerinde durulmuştur. Bölüm II adı altında incelenen bu kısımda” Merkezi yönetimin oluşumuna değinilmiş, “Üniter Devlet Yapısı” başlığı incelenmiş ve “Merkezi yönetim kuramları” üzerinde

durulmuştur. Daha sonrasında ise “Yerinden Yönetimin Oluşumu” üzerinde durulmuş, “Yerinden Yönetim Kuramları” ve “Yerinden Yönetimin Özellikleri” ayrı başlıklarda incelenmiştir.

İkinci Bölüm, araştırmanın en kapsamlı ve en ayrıntılı kısmı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bölümde öncelikli olarak sırasıyla “Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi”, “Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri”, “Yerel Yönetimlerin Yararları ve Zararları”, “Belediyeler Özelinde Yerel Yönetimler”, “Belediyelerin Organizasyon Yapısı” üzerinde ayrı ayrı durulmuş, sonrasında ise “İdari Vesayet ve Denetim Kavramları”, “Denetimi Etkileyen İlkeler”, “Denetim Türleri”, “İdari Vesayet Denetimi, Unsurları, Var Olmasının Dayanakları” üzerinde ayrı ayrı durulmuştur. Söz konusu üçüncü bölüm aynı zamanda araştırmanın temel gövdesini oluşturmakta ve literatürdeki genel kaniya uygun olarak düzenlenmektedir.

Üçüncü Bölümde ise Almanya, İngiltere ve Fransa özelinde “Avrupa’nın Yerel Yönetim Yapısı”, “Avrupa’daki Desantralizasyon Uygulamaları”, “Avrupa’nın Hukuki Yapılanmasında Yerel Yönetimler” üzerinde durulmuştur. Bu kısım yazılırken de Türkiye’deki yerel yönetimlerin işleyişi kısmına uygun olarak düzenlemeler yapılmıştır.

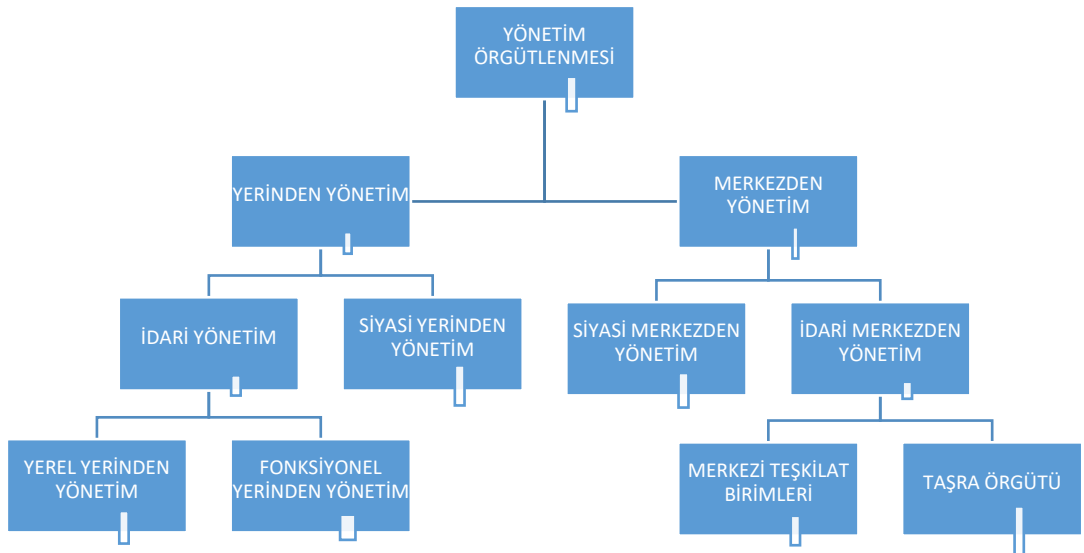
Dördüncü Bölümde ise Türkiye’de idari vesayetin güncel olarak maruz kaldığı yasal değişimi incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

Sonuç Bölümünde ise araştırma ile ilgili “Genel Değerlendirme” yapılmış ve “Sonuç” kısmı da eklenerek araştırma neticelendirilmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### ÜNİTER DEVLET YAPILANMASI, MERKEZDEN YÖNETİM-YERİNDEN YÖNETİM İLİŞKİSİ

Yönetim örgütlenmesi, genel kapsamda değerlendirildiğinde merkezi idare ve yerel idare olmak üzere iki farklı şekilde belirlenmektedir. Söz konusu iki yönetim biçimi teorik anlamda tanımlarken belirli kalıplarda tanımlanabilmekte ancak uygulama alanı bakımından ülkeden ülkeye, Üniter devlet yapılanmasında farklı, federal devlet yapılanmasında farklı, bölgesel yönetimde farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenledir ki Merkezi Yönetim- Yerinden Yönetim yapısına geçmeden önce Üniter devlet yapılanmasının teorik olarak ne ifade ettiğine değinmekte fayda görülmektedir. Aşağıda yönetim örgütlenmesine yönelik bir şema yer almaktadır.



**Şekil 1. Yönetim Örgütlenmesi**

**Kaynak:** Nohutçu 2009, s.100.

### 1.1. Üniter Devletin Unsurları

Üniter devlet, basit anlamda tek devlet, tek karar alma merkezini ifade eder. Çınarlıya göre “Devletin organlarında teklik ile ifade edilen; yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının merkezde bulunan organlarca yerine getirilmesi” (Çınarlı, 2011, s. 301) olarak ifade edilirken daha açık bir ifadeyle üniter devlet; hem devletin unsurları, organları ve yetkilerinde tekliği hem de devletin ülkesi ve milleti ile tek ve bölünmez bir bütün olduğunu ifade eden bir devlet yapılanmasıdır (Gözler, 2010, s. 186; Çeçen, 2014, s. 2)

Üniter devlet sisteminde halk, tek bir idare tarafından (Merkezi idare) yönetilir. Otoriter sistem üzerinden olgunlaşan bu yönetim tarzında yasama, yürütme ve yargı erkleri tek bir merkezde toplanmakta ve karar alırken de yine tek bir otoritenin egemenliği söz konusu olmaktadır. Üniter devlet yapılanmalarının gerek toplumsal gerek yönetsel açıdan bütünleşme esaslı şekillenmeleri nedeniyle; ulusal boyutta uygulanacak kuralların yapılması, uygulanması ve bu süreçlerdeki uyuşmazlıkların çözümü gibi merkezi yetkilere de bütünlük içinde sahip olunduğu görülmektedir. Böylelikle toplum menfaati gözetilmeye çalışılmaktadır (Aktoprak, 2008, s. 12).

Üniter devlet modelinde her ne kadar merkeziyetçi bir yapıdan bahsediyor olsak da bunların yanında Yerel idare olarak sayabileceğimiz Bölge idaresi, il ve ilçe idareleri de bulunmaktadır. Yerel idarelere yapılan yetki devirleri, Merkezi idarelerin asli olarak yürütmekle yükümlü olduğu Yasama, Yürütme ve yargı yetkisi, devir dışında kalmaktadır. Başka bir ifade ile “üniter devlette merkezi hükümetin dışındaki yönetim birimlerine bırakılmış bir egemenlik alanı yoktur (Eryılmaz, 2010, s. 78). Bu durumun en açık kanıtı ise bahsi geçen Yerel idare meclislerinin yasa koyma yetkisinin olmaması ve ayrı hukuki düzen faaliyetine girişememeleri olarak verebiliriz.

Üniter Devletin Federal Devletten ayrılan noktaları aşağıdaki gibidir:

- Üniter devlet yapılanmasında, tek bir devlet ve tek bir karar alma mekanizması söz konusu iken federal devlette sisteminde birden fazla devlet söz konusudur ve karar alma mekanizmasında her devletin yasalar çerçevesinde tanınmış yetkileri söz konusudur.
- Hukuki çerçeveden bakıldığında üniter devlet tek bir hukuk sistemi ile yönetilmektedir. Ayrıca yasama yetkisi de yine tek bir mecliste yer

aldığından egemenlik sınırları fazlasıyla katı ve serttir. Oysa ki federal devlette federal hukuk sisteminin yanında her federe devletin kendine has hukuk düzeni bulunabilmektedir.

- Her devlet üç temel sac ayağı üzerinde yükselmekte ve yönetimini sürdürmektedir. Bu tanım üniter devletin yapısı ile daha fazla alakalıdır. Zira üniter devlet sisteminde yasama yetkisi, yargı yetkisi ve yürütme yetkisi adı altında üç sac ayağı bulunur; Federal devlette ise, hukuk düzeninde olan düzenin benzeri gerçekleşmekte ve federal devletin yasama, yürütme ve yargı yetkisinin yanında her federe devletin yasama, yargı ve yürütme yetkileri de bulunmaktadır.
- Son olarak önemli farklılık ise yetki paylaşımı konusunda karşımıza çıkmaktadır. Zira Üniter devlet sisteminde Merkezi idare ile yerinden yönetim idareleri arasındaki yetki paylaşımı net bir şekilde yasalarla belirlenmiştir. Federal devlet sisteminde ise federal devlet- federe devlet arasındaki yetki paylaşımı Anayasa ile yapılmış ve net şekilde ortaya konmuştur.

Devlet sistemleri içerisinde Üniter devleti en basit anlamı ile tanımlarsak “tekçi yönetim ilkesi” olarak ifade edebiliriz. Tekçi yönetim ilkesinin yerine getirilebilmesi için ise “egemenlik, ulus ve ülke “unsurlarının var olması gerekir. Dolayısı ile basit tanımlarıyla üniter devletin unsurlarını şu şekilde tanımlayabiliriz:

Egemenlik, basit bilinen tanımı ile sınırları belirli toprak parçası üzerinde yaşayan birey ya da topluma yönelik kural koyma ve yasama yetkisini elinde bulundurma gücü olarak ifade edebiliriz. Bu güç daha üst bir iradede alınabileceği gibi halkın iradesinden de kaynaklı olabilir. Ancak her durumda da egemenliğin yetki alanı ülke sınırlarının ancak tamamı üzerinde geçerlidir.

Egemenlik kaynağını ulustan alır ve yetkiyi kullanacak olan siyasi iktidarlar da bu ulusal egemenliğe dayanırlar. Böylece devletin tek egemeni siyasi iktidarlar haricinde ne ulusaltı ne de ara birimlerin yetkileri doğrudan egemenlikten kaynaklanmayıp yasalarca tanınan bir yetkidir (Nalbant, 2012, s. 67).

Üniter devlet içerisinde yer alan egemenlik olgusu, federal devletteki egemenlik olgusundan farklıdır. Burada birden fazla egemenliğin kurulmasına imkan tanınması söz konusu olamaz. Bünyesinde barındırdığı Yerel idareler ise egemenliğin bölünemez olması durumuna ters değildir.

Üniter devlette geçerli olan teklik (Ulus) ilkesi, üniter devletin unsurlarının da temelini oluşturmaktadır. Dolayısı ile egemenliğin tek olması ve yalnızca bir irade tarafından kontrol edilebilmesi durumunun benzeri ulus için de geçerlidir. Bölünemez olmasının yanında ayrı etnik grup, ırk, dilden bahsetmek de üniter devletin teklik ilkesine aykırı düşmektedir.

Tek ulus ilkesi uluslar arası boyutta özellikle 1789 Fransız Devrimi'nden sonra hızla önem kazanmıştır. 1790 yılındaki Pontivy Kongresi'ndeki katılımcıların “Bizler ne Brötonuz ne de Anjeven; ama aynı İmparatorluğun yurttaşınız” şeklindeki söylemleri de bu durumu açıkça göstermektedir (Nalbant, 2012, s. 69).

Bir devletin var olması için gerekli bir diğer unsur ise ülke faktörüdür. Diğer unsurlarda olduğu gibi bu unsorda da üniter devletin ülke faktörü teklik ilkesi çerçevesinde vücut bulmaktadır. Dolayısı ile bahsi geçen ülke tektir ve bölünmesi durumu söz konusu olamaz.

Üniter devlet modeli ile yönetilen Türkiye, tek ülke ilkesini Anayasal güvencede düzenlemektedir. İlk defa 1876 yılında ilan edilen Anayasada geçen bu tümce 1921 Anayasasında ve 1924 Anayasasına geçmemektedir. 1961 yılında ilan edilen Anayasa ise tek ülke “kavramını düzenlemiştir. Son olarak ise 1982 yılında ilan edilen ve bugün halen yürürlükte bulunan Anayasada tek ülke ilkesi “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür” diyerek düzenlemektedir.

Tek ülke ve bölünemez bütünlük kavramlarının anayasa ile güvenceye alınmış olması ve yine aynı Anayasa maddeleri ile değiştirilemeyeceği güvencesinin getirilmiş olması, bu ilkelerin ancak ve ancak asli iktidar tarafından değiştirilebileceği durumunu ortaya çıkarmıştır. Böylelikle tali iktidar, bu ilke üzerinde değişikliğe gidemeyeceği gibi federal devletin özelliklerini gösteren uygulamalara da yönelmesinin önü kapatılmış olmaktadır.

## **1.2. Üniter Devlette Uygulanan İlkeler**

Bir ülkenin idari yapısının belirlenmesinde birden fazla faktör rol oynayabilir. Ancak bahsedilen idari sistem üniter devlet sistemi ise bu durumda etkileyen faktörlerin etkileme derecesini belirleyen bir iradenin varlığından söz etmek doğaldır. Bu nedenle, idari yapının şekillenmesi ve kurgulanmasında kurucu iktidarın başrol aldığını söylemek yanlış olmaz.

Anayasayı yapabilme kabiliyetini kendinde barındıran iktidar, kurucu iktidar olarak literatürde yerini almaktadır. Kurucu iktidar, idari yapıyı belirlerken

birçok faktörden etkilenir. İktidarın idari yapıyı kurgularken ki etkilendiği faktörlerin başında ülkenin kültürel, dini, etnik yapısının yanında ekonomik, siyasi ve tarihi faktörler de etkilidir.

Üniter devletin tekçi yapıya odaklı bir sistem olduğundan daha öncesinde bahsedilmişti. Bu nedenle idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında bütünlüğü sağlayabilen ilke ve sistemler benimsenmiştir. Merkezden yönetim ilkesi ve Yerinden yönetim ilkesi bu kapsamda oluşturulmuş ve idarenin bütünlüğünü sağlayıcı ilke olarak karşımıza çıkmıştır. Merkezden yönetim ilkesi, ilerleyen kısımlarda daha da ayrıntısıyla açıklanacağı üzere kararların tek elden alındığı ve yürütmenin belirli kişi ya da kişilerde olduğu idari yönetim sistemidir. Ancak değişen ve küreselleşen dünyada ihtiyaçlar da farklılaşmaktadır. Bu nedenledir ki bir lokasyonun her yerine aynı hizmeti sunmak, aynı erişilebilirliği yakalamak aynı gelişmişlik düzeyini elde etmek mümkün olmamaktadır. Yerinden yönetim ilkesi ve ilke neticesinde kurulan kurum ve kuruluşlarının nihai amacı ise Merkezden yönetim ilkesinin neden olduğu sakıncaları engellemektir. Yazımızın bu kısmında üniter devletin ilkelerinden bahsedilecektir.

### **1.2.1. Merkezden Yönetim İlkesi**

Devlet, Toplumsal yaşamının neticesinde ortaya çıkan ve yönettiği alanda asli olarak kamu hizmetlerini yürütmekle görevli yapılanmadır. Tek yapılanma, tek karar mekanizması ve birlik, beraberlik ise devletin olmaz ise olmaz varoluş kriterleridir.

Merkezi yönetim, idarenin vatandaşlarına sunacağı kamu hizmetlerini, merkez organlarının bütün karar alma yetkilerini kendinde toplayarak devlet merkezinden ve tek elden yönetmesini ifade etmektedir (Nalbant, 1997, s.36). Merkezden yönetim kurumları arasında hiyerarşik bir düzen bulunmaktadır. Hiyerarşik denetim yolu ile idarenin bütünlüğü sağlanır ve idarenin görmesi gereken kamu hizmetleri bir bütün halinde görülür

Merkeziyetçi yönetim ilkesi, sınırları içerisinde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarının görülmesi noktasında tek bir merkez organdan hareket etmesinden dolayı üniter devlet yapısında büyük önem arz eder. Merkezden yönetim esasında merkez organ, kamusal hizmet ve etkinlikleri hem kişiler hem de yer-yetki açısından kendisinde toplamaktadır (Aktoprak, 2008, s. 21).

Merkezi organa bağlanmış, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkez organa yardımcı olmak üzere oluşturulmuş genel görevli taşra birimleri de merkezi organ olarak adlandırılmaktadır (Nalbant, 2012, s. 25). Asli yetkilerle donatılmış bulunan Başkent teşkilatının yanında örgütlenen taşra teşkilatı, hiyerarşiye sıkı sıkıya bağlı ve bu nedenle idarenin bütünlüğü konusunda da herhangi bir sakınca barındırmayan konuma sahiptir.

Başkent teşkilatı ise asıl yetkilerle donatılmış asli organ mahiyetinde kurum ve kuruluşları içerisinde barındırmaktadır. Kendilerine atanmış buluna görevleri Bakanlıklar aracılığı ile ifa etmektedirler. Kamu hizmetlerindeki öncü birlikler olan bakanlıkların kendi teşkilat yapısı vardır. Bakanlıkları teşkilatlanması onların ayrı tüzel kişiliğe sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Bakanlıklar devlet tüzel kişiliği altında merkezi idareye hem bir bütün hem kendi çalışanları açısından bir sıralama gözetilerek hiyerarşik bağla bağlıdırlar. Devlete ait yetkiler bakanlıklar tarafından kullanılmaktadır (Kozanoğlu, 2012, s. 28).

Merkezden yönetimin yararları olduğu kadar merkezden yönetime yöneltelen eleştiriler de söz konusudur. Uluslar açısından önem arz eden demokrasi kavramı merkezden yönetimle pek uyuşmamaktadır. Yerel halkın talebinin merkeze doğrudan ulaşması veya yerel halkın kendisiyle ilgili alınacak kararlara katılması mümkün değildir. Ayrıca merkezi yönetim güçlendikçe mahalli birimlerin etkinlikleri neredeyse sona ermiş olacaktır. Karar alma süreçleri başlı başına uzun bir prosedür süreci öngörmektedir. Yukarıdaki bölümlerde bahsedildiği üzere merkez idari teşkilatından çok sayıda görevli vardır ve bu görevlilerin ayrı tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Bu sebeple karar alma sürecinde merkezi üstle birlikte davranmak zorunluluğu vardır (Kozanoğlu, 2012, s. 33).

Merkezden yönetim ilkesinin uygulanması neticesinde bir takım olumlu ve olumsuz sonuçlar meydana gelmektedir. Örneğin bütçenin tek elde toplanmış olması ve beraberinde denetlenebilirliğin kolay olmasını sağlamış ve Yerel Yönetimlerin harcamaları bu şekilde kontrol altında tutulabilmiştir. Bu durum idari vesayetin doğrudan konusu olup Merkeziyetçi bakış açısına göre olumlu bir sonuç iken; Adem-i Merkezci bir bakış açısına sahip kişilerce olumsuz sonuç olarak örnek gösterilmiştir. Bu konudaki görüşleri ilerleyen bölümlerde daha da ayrıntısı ile ele alacağız.

Merkezden Yönetim türleri kısaca açıklanmak üzere kendi arasında iki farklı şekilde ifade edebiliriz. Bunlar Siyasi Merkezden Yönetim ve İdari Merkezden

Yönetimdir. Siyasi Merkezden yönetim uygulaması gerek kara Avrupa'sında gerekse de ülkemizde karşılaştığımız bir durum değildir. Ancak kısaca üzerinde durmak gerekirse;

Siyasi yönden Merkezden yönetim, tek başına iktidar olma, tek meclisli bir yasama ve hukuki işlevde tek yetkiyi ifade etmek adına kullanılır. Bu tarz yönetim şekli teokratik yönetim olarak atfedilse de tam olarak iki terim birbirini yerini tutmaz. Söz konusu ulusun yasama organı yine ulusun tamamında yetki sahibi olan ulusal meclise aittir.

### **1.2.2. Yerinden Yönetim İlkesi**

Birçok yönetim sisteminde, yönetme yetkisini tek bir organda ya da kurumda toplamak yerine yetki paylaşımı yoluna giderek hizmetlerin daha etkin ve hızlı yürütülebileceği görülmüştür. Bu nedenledir ki bazı yetkiler merkezden yönetim ilkesi neticesinde Merkezden yönetim organlarına, bazı yetkiler ise halka yakın olmasından dolayı Yerinden Yönetim ilkesi neticesinde Yerinden yönetim organlarınca görülmektedir.

Merkezi yönetime ait yetkiler esasen idari nitelikteki devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliğe sahip birimlere devredilmektedir. Bu birimlerin idari nitelikte olmaları onları federalizmden ayrı tutmaktadır (Arıkboğa, 1998, s. 6). Genişleyen sınırlar ve kalabalıklaşan nüfus, yönetim sürecini zorlaştırmış ve tek bir odaktan çıkan kararların isabet olmaması nedeniyle küçük alt birimlerin oluşturulması, devlet yönetimini daha da kolaylaştırmıştır. Bu durum demokratik değerlerin korunmasını zorlaştırmamakta; aksine sürecin olumlu yürümesine hizmet etmektedir.

Yerinden yönetim ile merkezden yönetim arasında tek taraflı zorunlu bir bağ vardır. Yerinden yönetimin varlığı için merkezden yönetim bulunmalı ve arada bir yetki devri olmalıdır. Hâlbuki merkezden yönetim için böyle bir zorunluluk yoktur (Nalbant, 2012, s. 32).

Yerinden yönetim kuruluşlarının ayrı tüzel kişiliklerinin olması ve ayrı bir bütçesinin bulunması, Merkezden yönetimin taşra teşkilatları ile olan ilişkisinden tamamıyla farklı bir ilişkiyi meydana getirmektedir. Bu nedenle, kaynağını Anayasadan alan Yerel yönetim kuruluşları ile Merkezden yönetim kuruluşları arasında Yerinden yönetim ilkesine de uygun olarak idari vesayet denetimi

doğmuştur. Bu denetim türü aslında Yerel Yönetim Kuruluşlarını, Merkezden yönetim kuruluşlarının emir ve görüşlerine karşı kanuni güvence sağlamaktadır.

Yerinden yönetim ilkesi uygulanma yoğunluğu bakımından farklılık arz etmektedir. Bazı ülkeler, üniter yapıları gereği daha merkeziyetçi yapıdadır. Bu nedenle bu tarz ülkelerde Yerinden yönetim ilkesinin varlığına Merkezi idare açısından daha az, Yerinden yönetim kuruluşları açısından daha fazla ihtiyaç duyulur.

Merkeziyetçi yapıyı ikinci planda tutan ülkelerde ise Yerinden yönetim ilkesini daha fazla gündemde ve işlevde tutmaktadır. Bu nedenledir ki Yerinden Yönetim ilkesi, uygulamanın yoğunluğu açısından Siyasi Yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olarak ikiye ayrılırken; uygulandığı alan bakımından ise Yerinden Yönetim ve Hizmet Yerinden Yönetim olarak ayrılmaktadır.

### **1.3. Üniter Devlet Yapılanması: Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkisi**

Kamu yönetimi sistemleri, ülkedeki idari faaliyetlerde mümkün olduğunca birlikteliğin sağlanması ve ülkenin farklı bölgelerindeki değişik yönetim anlayışının yansımaları olmak üzere iki farklı örgütlenme şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu farklı örgütlenme yapısında birlikteliğin sağlanmasını “merkezden yönetim”, çeşitli örgütlenme yapısını ise “yerinden yönetim” karşılayabilmektedir (Köse 2004, ss.39-42).

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim (Adem-i Merkeziyetçi) birbirinin zıttı olan, ancak birbirlerinin güçsüz yanlarını tamamlamaya çalışan yönetim sistemidir. Her ikisinin de birbirlerine karşı üstünlüğü ve zayıf noktaları bulunmaktadır. Birinin zayıf yönü diğerinin üstün yönlerini oluşturur. Bu nedenle her ülke bu iki yönetim sisteminden birlikte faydalanmaktadır (Keleş 2000, s.23).

#### **1.3.1. Merkezden Yönetim Çeşitleri ve “Yararları- Zararları”**

Merkezden yönetim, idarenin topluma sunacağı hizmetlerin başkent adı verilen devlet merkezinden ve tek elden yürütülmesidir. Bu yönetim şeklinde, tüm idari hizmetler devlet merkezinde bulunan birkaç yetkili tarafından planlanır, düzenlenir ve yürütülmektedir (Günday, 1996, s. 53).

Bir başka tanımda ise “Merkezi yönetim gerek yer yönünden gerekse de kişiler yönünden bütün karar yetkilerinin tek elden alındığı yönetim biçimi olarak da

tanımlanabilir (Nalbant, 1997, s. 36). Bu bağlamda düşünülüğünde karar alma sorumluluğu ve alınan kararın yürütülmesindeki süreçle ilgili sorumluluk merkezi yönetimde toplanmıştır.

Merkezi yönetim adı verilen teşkilatlanma tek bir kamu tüzel kişiliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak tek bir tüzel kişilik, içerisinde birden fazla organı barındırmaktadır. Bu organlar arası ilişkide ise Hiyerarşik denetim kullanılmaktadır. Hiyerarşik denetimde idari vesayetin tersine bir ast-üst ilişkisi göze çarpmaktadır. Üst, astına bu yetki sayesinde emir ve talimat verebilmekte, hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra idari vesayetten farklı olarak yerindelik denetimine tabii tutabilmektedir. Ancak her ne sebeple olursa olsun üst, astının yerine (ikame yasağı) geçemez.

Ülkemizde ki en üst hiyerarşik yasal düzenlemede Merkezden idareye teorik açıdan “İdare “başlığı altında değinilmiştir. İlgili başlığın “İdare Kuruluşları” adlı bölümünde Merkezden İdare “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir” (1982 Anayasası) olarak geçmektedir.

Merkezden yönetim, idari ve siyasi yönetim olarak farklılık göstermektedir. Siyasi Merkezden yönetim, ülkelerde yer alan erklerin (yasama- yürütme-yargı) tek bir elde toplanması yani kararın tek bir kişi ya da gruplarca alınması olarak ifade edilmektedir. İdari Merkezden yönetim ise kamu idarelerinin ve kamu hizmetlerinin merkezileştirilmesi olarak ifade edilmektedir. Ülkeler, toplumsal ve siyasi dinamikleri doğrultusunda merkeziyetçilik anlayışına yanaşmaktadır.

İdari Merkezden Yönetim, siyasi merkezden yönetim kavramına göre daha sınırlı otoritenin varlığını kasteder. Siyasi Merkezden yönetim, ülke çapında otoritenin varlığını ve her alanda tek bir yönetim tarzını kapsarken; idari merkezden yönetim, siyasi, yasama ya da yargı alanına girmeden yalnızca kamu hizmetlerinin yürütülmesi aşamasında merkez organların yürüttüğü hizmeti kapsamaktır.

İdari merkezden yönetim, merkez organlarca ya da merkez organlara yardım amaçlı kurulan yine merkez organ hiyerarşisindeki kurumlarca kamu hizmetlerinin yürütülmesi aşamasıdır. Bu yetki coğrafi ve bölgesel anlamda kullanıldığında yetkinin diğer merkezi organlarca da paylaşıldığı durum karşımıza çıkarken; yetki örgütsel bazda kullanıldığında ise bu sefer merkez organ personellerince yetkinin devralındığı görülmektedir. Ancak her durumda da bu yetki merkezden yönetim

organının kendisindedir ve kişisel bazda yürütülmesi mümkün gözükmemektedir. Bu durumun örneğini yetki genişliğinde görmek daha uygun olur.

Yetki genişliği, bir diğer adıyla “adem-i temerküz” veya “tevsi-i mezuniyet” merkez idare içerisindeki merkezi organların- taşra birimleri- üstlerinin merkezden gelecek herhangi bir emir ve talimata gerek kalmaksızın kendi başlarına karar alabilmesidir (Gözler, 2018: 45). Merkezden yönetimin sakıncalarını azaltmak, katı kurallarını yumuşatmak amacıyla yapılan uygulamaya yetki genişliği adı verilir (Arıkboğa, 1998, s. 5).

Yetki genişliği kavramı, merkezden yönetim organlarının, kanuni çerçevede belirlenmiş bazı yetkileri merkezden uzaktaki merkezden yönetim hiyerarşisi içerisindeki bir ya da birden fazla örgüte devredilmesidir. Bu yetki hiyerarşik yetki çerçevesinde devredilmez ya da devredilirken, devralan organın yetkisi halini de almaz.

Daha önceden de belirttiğimiz üzere söz konusu yetki Merkezden yönetimin sakıncalarını en hafife indirmek amaçlı olarak kullanılmaktadır. Böylece kamu hizmetlerinde yaşanması muhtemel aksamaların da önüne geçilmiş olunacaktır.

#### Merkezden Yönetimin Faydaları

- Merkezden Yönetim, kararların alınması aşamasında daha hızlı hareket etmekte ve böylelikle kamu hizmetinin zamanında görülmesi hususunda önem arz etmektedir.
- Kamu hizmetinin tek elden yürütebilmesi, beraberinde ülkenin her noktasına aynı hizmetin aynı kalite ve aynı şiddette uygulanmasını da kolaylaştırır.
- Kamu hizmetinin ülkenin her noktasında aynı oranda uygulanması, bölgesel farklılıkların da önüne geçilmesi bakımından önemlidir.
- Kamu hizmetleri konusunda kararın tek elden çıkması, karar maliyeti açısından da önemlidir. Hizmet maliyetinin azalması, bütçenin rahatlaması sonucunu doğuracaktır.
- Kamu ajanları, hizmetin görülmesi ve yürütülmesi aşamasında yerel baskılardan arınmış şekilde daha saf karar verebilme konumu elde eder.
- Son olarak da “Kamu görevlileri hiyerarşi ile sürekli bir denetime tabi olduğundan hizmetler tarafsız ve rasyonel bir şekilde yürütülür (Yayla, 2009, s. 234).

#### Merkezden Yönetimin sakıncalar

- Merkezden yönetim sisteminin başta gelen sakıncalarından bir tanesi bölgesel farklılıklara neden olmasıdır. Kamu hizmetlerinin eşit dağıtılması fikri bölgesel ihtiyaçların görmezden gelinmesi sonucunu yaratmaktadır.
- Taşra teşkilatı Merkezi İdarenin içerisinde örgütlenmiş olmasına karşın kamu hizmetlerinin yürütülmesi noktasında kanunlarca ya da Anayasa tarafından yetki ile donatılmamıştır. Bu durumda beraberinde birçok sorunu getirmektedir. Örneğin bir kamu hizmeti yürütülürken karşılaşılan sorunda taşra teşkilatı sorunu yalnız başına çözmekle yetkili değildir. Karşılaşılan sorunla ilgili olarak Başkent teşkilatını bilgilendirir ve sorunun çözümü için süre geçmesi beklenir. Bu durum, hizmetlerin merkezde birikmesine, gecikmelere ve verimsizliğe neden olabilir. Bu nedenle bürokrasi ve kırtasiyecilik artar (Yayla,2009, s. 235).
- Yerel yönetimler halka en yakın birim konumundadırlar. Bu nedenledir ki bölgesel farklılıkları ve yerel ihtiyaçları göz önüne alarak karar verme konusunda en yetkin konumda olduğu tartışılmaz gerçektir. Kamu hizmetlerin görülmesi ve yürütülmesi gibi önemli bir konuda Yerel yönetimlerin değil de Merkezi Yönetimlerin tek elden karar alması hem demokrasi kültürü ile bağdaşmamakta hem de halka yabancılaşma sonucunu beraberinde getirmektedir. Bu konuda ilerleyen bölümlerde daha ayrıntılı değinilecektir.
- Merkezden yönetimin sakıncaları arasında her kaynağın klasik olarak değindiği bir diğer konu ise şüphesiz Merkezden yönetimlerin kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi artırdığı durumudur.
- Son olarak kamu hizmetinin gecikerek sunulması, hizmetin yürütülmesi aşamasında etkinliği; hizmetin sonucu aşamasında ise verimliliği doğrudan etkilemektedir.

#### **1.3.2. Yerinden Yönetim Çeşitleri: Desantralizasyon Çerçevesinde Yerinden Yönetim**

Yerinden Yönetim kavramı, her ülkede farklılık arz etmektedir. Bu durumu bir örnekle açıklamak gerekirse; Fransızlar, yerinden yönetim lafzını ifade ederken “decentralisation” kullanırken ve söz konusu terim Yerel Yönetimlere daha fazla

yetkinin devredilmesi ve kamu idarelerinin serbestliklerinin artırılmasını ifade ederken; İngiltere Yerinden Yönetim kavramını “Self Goverment” olarak ifade etmektedir.

Fransa’ya göre daha merkeziyetçi yapıya sahip olan İngiltere, yerel yönetim birimlerine yetki devrini nispeten daha az gerçekleştirmektedir. İngiltere’nin merkeziyetçi yapısının arkasında şüphesiz ülkenin karşı karşıya olduğu coğrafya ve tarihsel süreçler fazlasıyla etkilidir. Bu durumda yerel idarelere yetki devrinin ne derecede olduğu ya da olması gerektiği ülkeden ülkeye farklılık göstermesi gayet doğal sonuçtur. Zira bu duruma neden olan etmenlerin fazlalığı yerel idarelerin özerkliğinde doğrudan etkilidir.

Ülkemizde ise Yerinden Yönetim kavramı temelini Anayasadan almaktadır. İlgili kanun idareyi açıkça Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim organları olarak düzenlediği görülmektedir. Söz konusu ayırım yapılırken kamu hizmetinin etkin sunulması, halkın ihtiyaçlarının en iyi biçimde anlaşılması ve yönetimde sağlanacak etkin bölüşüm amacıyla merkezden yönetimin hiyerarşisi dışında farklı bir kamu tüzel yönetime ihtiyaç duyulmuştur.

Merkezi yönetimden yerel yönetimlere görev, yetki ve kaynak aktarımı (Selçuk, 2014, s. 8) olarak da anılan decentralisation ilkesi ülkemizdeki idari yapıca da benimsenmiştir. Yalnızca tek bir merkezden yönetmenin giderek zorlaştığı günümüz dünyasında bazı görev ve yetkilerin işlevleri ve önem derecelerine göre yerinden yönetim kuruluşlarına aktarılması olağan bir durumdur.

Yerinden yönetim, yerel nitelikte kamu hizmetlerinin merkezi otoriteden farklı olarak ve merkezin hiyerarşisine tabi olmayan nispi olarak özerkliğe sahip kamu tüzel kişilerince yürütülmesidir. Yerinden yönetim kavramsal olarak Fransız idare hukuku öğretisinde ortaya çıkan bir kavramdır (Nalbant, 1997, s. 39).

Merkezi idare ülke içerisinde sunulması gereken kamusal hizmetleri ve de faaliyetleri tek başına yerine getirmeye muktedir olmasına rağmen yukarıda ifade edilen sakıncalar sebebiyle bazı kamu hizmetleri merkezi idarenin hiyerarşisi dışındaki özerkliğe sahip kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Bu kurumların özerk bir yapıları mevcut olup, bunun sonucu olarak ayrı bütçeleri tüzel kişilikleri ve malları bulunmaktadır (Tortop, 1999, s. 10-11).

Anayasaya göre Yerinden Yönetim kavramı ise,” Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından

seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilerdir.” olarak tanımlanmıştır. Söz konusu maddeden de anlaşılacağı üzere yer yerinden yönetim organları, belediye, köy idaresi ve il özel idaresinden meydana gelmektedir.

Bir başka tanım da yer yönünden yerinden yönetim ise; belli bir yörede yaşayan insanlara ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri için, bu ihtiyaçları kendi seçtikleri organlar eliyle saptamak ve gereğini yerine getirmek konusunda özerklik verilmesidir (Dönmez, 1996, s. 5-6).

Yerinden yönetim kuruluşları bir ihtiyaç, aksayan sistemin onarıcısı durumu olarak karşımıza çıkmaktadır. İhtiyaçların giderek farklılaştığı ve evrimleştiği günümüz dünyasında, kamu hizmetlerinin etkin sunulmasının yollarında da değişim gerçekleşmektedir. Bu nedendir ki değişen kamu hizmetlerine ayak uydurmak ve değişkenlik kapsamında daha da etkin sunabilmek bazı kamu hizmetlerinin Yerinde yönetim kuruluşlarına devri söz konusu olmuştur.

Literatürdeki genel kabule göre yerinden yönetim, siyasal yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İdari yerinden yönetimse, hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim (Yerel Yönetimler) olarak ayrılmaktadır. Siyasi yerinden yönetim iktidar paylaşımı anlamına gelmekte, idari yerinden yönetimse bir görev paylaşımı anlamı taşımaktadır (Eligöl, 2008, s. 4).

Klasik anlamda desantralizasyon, merkezi yönetimin yetki ve sorumluluklarını taşra birimlerine dağıtan bir kavramdır. Geniş ve modern anlamda ise, yetkilerin daha yüksek düzeydeki hükümet yapısından daha alt seviyedeki bağlı birimlere aktarılması, kamu işlevlerine ilişkin yetki ve sorumlulukların merkezi yönetimden ona bağlı yarı özerk yapıdaki hükümet kuruluşlarına, sivil toplum örgütlerine ya da özel sektöre aktarılması, bir başka deyişle, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme ve kamu gelirlerinin toplanması gibi idari yetkilerin bir kısmını taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve yönetimin dışındaki gönüllü örgütlere aktarılmasını, bunlarla işbirliği içinde paylaşılmasını ifade eder (İşleyen, 2011: s. 42).

En basit anlamda “Yerelleşme “olarak ifade edilen desantralizasyon, küresel ve değişen dünyada bugünlerde daha çok anlam bulmakta ve değer kazanmaktadır. AB çalışmalarının bir ürünü olan “subsidiarite” (Yerelleşme) ilkesinin de bu yaklaşımla olan doğru oranlı gelişimi desantralizasyona daha da anlam kazandırmaktadır.

Subsidiarite ilkesinin, “yerel yönetimlerin, bulundukları bölgeyi en iyi bilen organ olmalarına bağlı olarak, bölgenin sahip olduğu sosyal, kültürel, ekonomik ve coğrafi özelliklere yatırım yapma ve yatırımları teşvik etme konusunda daha etkin olabileceği” (Kaya, 2009: s. 29) görüşünden beslendiği düşünülmektedir.

Küreselleşen Dünya düzeni ve desantirilazasyonu inceleyen kaynaklar incelendiğinde merkezden yönetim -yerel yönetim ilişkilerinin ülkeden ülkeye, ideolojiden ideolojiye farklılaştığı görülmektedir. Desantralizasyon derecelerinin de bazı ülkelerde etkin olması ya da silik olmasının ardında siyasi, idari farklılıkların yattığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Özmüş (2005; s.2), desantralizasyonun etkin olup olmama nedenlerini şu şekilde sıralamıştır:

#### İdeolojik Nedenler

- Merkezi hükümete duyulan güvensizlik
- Bireysel ve yerel sorumluluklara ve özerkliğe değer verilmesi
- Merkezi veya otoriter hükümete karşı bir tepki

#### Siyasi Nedenler

- Demokratikleşme
- Özerklik
- Temsil
- Merkezi hükümetin, kendisi için sorun yaratan işlevlerinden kurtulmak istemesi

#### İşlevsel Nedenler

- Merkezi hükümetin, kendisi için pahalı olan işlevlerinden kurtulmak istemesi
- Hükümetin, faaliyetlerini siyasi konular üzerinde yoğunlaştırabilmesi için rutin işlevlerinden kurtulması
- Kamu hizmetlerinin ve altyapı çalışmalarının verimli ve etkili bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanması
- Hizmetlerin yerel gereksinimlere ve koşullara göre sağlanması
- Hizmetlerin temininde “rekabetin” (hükümet birimleri arasında ve kamu sektörü ile özel sektör arasında) arttırılması
- Hizmetlerin ulaştırılmasında hiyerarşinin optimal hale getirilmesi
- Eşitliğin ve adaletin sağlanması

- Tüm yetki organlarına kendi kararlarını alma fırsatının tanınması
- Yerel nceliklerin ve ihtiyaçların sağlanabilmesi için kaynak ve yetki temin edilmesi

Bu nedenler doğrultusunda bakıldığında Yerel Yönetimler, yalnızca devredilen kamu hizmetlerinin yürütülmesinden ibaret olmamakta, aynı zamanda demokrasi ideolojisinin de vücut bulmasında aracı yapılanmalar olarak karşımıza çıkmıştır.

Kamu hizmetlerinin daha etkin sunulması amacıyla desantralize edilmesinin diğer faydalarına da kısaca değinecek olursak; yerel toplumun gereksinimleri daha doğru şekilde ve bilinçli olarak karşılanacak, yerel toplum, kamu hizmetlerinin sunumunda aktif olarak katılabilecek, bu nedenle iş yükü azalan merkezi yönetimin hareket alanı genişleyecek ve yönetim alanında daha etkin roller üstlenebilecek, yönetim alanında daha şeffaf ve açıklığa sahip idari teşkilatlanmanın n açılacaktır...

Desantralizasyon ilkesi aynı zamanda idarenin bütünlüğü ilkesini de doğrudan ilgilendirmektedir. Birçok lke, idari teşkilatlanmasını Merkezi yönetim ve Yerinden yönetim üzerine inşa etmiştir. Ancak bazı lkeler daha merkeziyetçi yapılanmada konumlanırken, bazı lkeler ise Adem-i merkezci yapılanmada konuşlanmaktadır. Kamu yönetimi alanındaki kuruluşların bir uyum içinde çalışmasını gerekli kılan bu ilke, işlevsel açıdan bütünlük göstermelidir. İdarenin işlevsel açıdan bütünlük göstermesi, kendi yapısı içinde, kendine özgü kural ve yöntemlerin uygulanması ile olur (Gözübüyük, 1998, s. 40-45)

Yerel Yönetimler lke yönetim sisteminin bir parçasını oluşturduklarından yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararının korunması mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını sağlamak için, bu idarelerin kendileri dışındaki organlar tarafından denetlenmesi gerekmektedir (Ulusoy, Akdemir,2004, s. 24).

### **1.3.3. Yerinden Yönetim eşitleri**

Literatür araştırması yapılarak genel kabul gören ayrıma göre yerinden yönetim kavramını birkaç farklı kriteri merkezimize alarak çeşitlendirebiliriz. Örneğin; her ülkede Yerinden Yönetim kurumlarına devredilen yetki oranı farklılık arz etmektedir. Bu durumda özerklik kavramı temelinde Yerinden yönetimi

çeşitlendirdiğimizde Siyasi Yerinden Yönetim ve İdari Yerinden Yönetim ayrımları karşımıza çıkmaktadır.

Kamu hizmetlerinin işlevi ve görülmesi hususunu temele alarak yapılacak bir ayırmada ise Yerinden Yönetim kavramı kendi arasında “Coğrafi ve hizmet bakımından Yerinden yönetim kuruluşları “olarak ayrılmaktadır. Bu durumda şimdi öncelikle Siyasi Yerinden Yönetim ve İdari Yerinden Yönetim ayrımını açıklamaya çalışalım; daha sonra ise Coğrafi ve hizmet bakımından Yerinden yönetim ayrımı üzerinde duralım:

Özerklik temelinde Yerinden yönetimler, literatürde kabul gören ayırma göre Siyasi Yerinden Yönetim ve İdari Yerinden Yönetim olmak üzere ifade edilmektedir.

#### **1.3.3.1. Siyasi Yerinden Yönetim**

Siyasi yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin ve siyasi gücün, Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim arasında paylaşılmasını durumudur. İlgili yerinden yönetim birimleri, kanunen kendilerine tanınmış olan bir takım yasama ve yürütme yetkilerini ellerinde bulundurularak bağımsız bir idari organ gibi yönetirler.

Siyasi Merkezden Yönetim ise siyasi yerinde yönetimden tamamen farklı olarak siyasi gücün tek elde toplanması ve tek merkezden ülke yönetiminin gerçekleştirilmesi durumudur. Tek odaktan siyasi otoritesini kuran Merkezi İdare Yönetimi Yasama erki konusunda herhangi bir yetki devri gerçekleştirmez. Bunun yanında yalnızca tek bir hükümet vardır ve ilgili hükümetin Yürütme erki konusunda yerel idarelere yetki devri çok sınırlı olarak kalmaktadır. Bu tarz yönetim biçimleri bugün karşımıza “Üniter Devlet” yapılanması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Federal devletlerde halkın iradesinin belirlenmesi üniter devletten farklıdır. Federal devlette yetki alanı ayrıştırılır, üniter devlette de bütün halkın iradesi dikkate alınmaz. Federal devlet düzeyinde ortaya çıkan irade ile federe devletlerde ortaya çıkan iradenin uyuşması gerekir. Yetkinin kullanılacağı alan sadece federe devleti ilgilendiriyorsa o federe devlette yaşayan halkın iradesini açıklaması yeterli görülmüştür (Uygun; 2007, s. 94).

Yerinden Yönetim kuruluşlarına yapılan yetki devri, beraberinde özerk kurum ve kuruluşları doğurmuştur. Yetki anlamında birden çok hami kuruma sahip bir ülkenin yönetim biçimini Üniter Devlet olarak tasvir etmek ise yanlış olacaktır.

Yani siyasi yerinden yönetim tarzını benimsenmesi neticesinde Federalizm adı verilen yönetim biçiminin doğduğu da söylenilebilir.

Federalizm, siyasi otoritenin Merkezi idare ile çevre idareler arasında paylaştırılması ve keskin çizgilerle ayrılması neticesinde ortaya çıkan siyasi sistemdir. Üniter devlet yapısının tam tersini ifade eden Federal yönetim tarzı, varlığını ülke içerisindeki çok etnik yapıdan ya da çok mezhepsel yapıdan almaktadır. Böylece çok merkezli yapıya sahip olan federal siyasi sistemi, temelinde siyasi yerinden Yönetim tarzını barındırmaktadır.

### **1.3.3.2. İdari Yerinden Yönetim**

İdari Yerinden Yönetim, özerk ve ayrı bütçeleri olan kuruluşların, yerel, bölgesel nitelikteki hizmetler ile teknik bilgi gerektiren konulardaki kamu hizmetlerini görmekle yetkilendirilmiş kamu tüzel kişilikleri olarak tasvir edebiliriz. Aşırı merkeziyetçi yönetim yapısının önüne geçerek kamu hizmetlerinin daha etkin sunulması amacıyla Merkezi hiyerarşi dışında ayrı kamu tüzel kişilikleri olan İdari Yerinden yönetim organları, söz konusu hizmetleri yerine getirirken kamu yararını gözetmekle yükümlüdürler.

Merkezden Yönetim kuruluşları ile Yer Yerinden Yönetim kuruluşları arasında ya da hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile Merkezden Yönetim kuruluşları arasındaki ilişkiyi, bölüşümü, dengeyi belirleyen yine kanunların kendisidir. Bu bölüşümün amacı, önceki bölümde de liste halinde saydığımız Merkezden Yönetimin sakıncalarını en aza indirmek, halkın yönetim kuruluşlarına daha yakın olmasını sağlayarak katılımı hususunda aradaki duvarı yıkmak, kamu yararını en etkin şekilde yerine getirerek kamu hizmetlerinde oluşması muhtemel israfın önüne geçmek vs. gibi daha birçok nedenleri sıralayabiliriz.

İdari yerinden yönetim kuruluşları, özerk ve ayrı bütçeleri olan, kendilerine haiz kamu tüzel kişilikleri bulunan yönetim organlarıdır. Ancak söz konusu özerklik kavramını dokunulmazlık ile ilişkilendirmek doğru olmayacaktır. Zira özerklikten kasıt, kamu hizmetini sunarken kanunların tanıdığı yetki ölçüğünde kamu yararını gözeterek mahalli müşterek ihtiyacı karşılamak anlaşılr. Dolayısı ile Siyasi Yerinden Yönetim organlarının sahip olduğu geniş yetki yelpazesi, Yer yerinden yönetim organlarında görmek mümkün değildir. İç denetim ve dış denetim (İdari Vesayet vs.) vasıtasıyla yerel idareler daima denetime tabii tutulmaktadır.

İdari Yerinden Yönetim kendi içerisinde Yer Yerinde Yönetim kuruluşları ve Hizmet Yerinden Yönetim kuruluşları olarak ayrılmaktadır.

#### **1.3.3.2.1. Yer Yerinden Yönetimin Özellikleri**

Tarihsel süreçle birlikte birey popülasyonu arttıkça beraberinde sistemde ayrıntılanmış ve dallanıp budaklanmıştır. Toplum içerisinde doğan bu birimler, halka en yakın olmalarının verdiği avantajla da halkın ihtiyacını görme konusunda temel birim halini almıştır. Zamanla merkezle birlikte örgütlenen Yerel teşkilatlar bulundukları coğrafya ile özdeşleşerek bölge, il veya ilçe yönetimi halini almıştır. Söz konusu coğrafi teşkilatlar, hizmet yerinden yönetim teşkilatlarının aksine herhangi bir kamu hizmeti ile sınırlandırılmaz ya da her hangi bir hizmet konusunda uzmanlaşamaz. Yer yerinden yönetim kuruluşları, bulundukları coğrafyada her türlü kamu hizmeti işlevini yerine getirebilmektedir.

Merkezden Yönetim tek bir tüzel kişilik altında örgütlenen ve aralarında hiyerarşik ilişkinin söz konusu olduğu başkent teşkilatı ve taşra teşkilatlarından meydana gelmektedir. Yerinden Yönetim organları ise kaynağını Anayasadan almakla birlikte aralarında idari olmanın yanında kanuni temellere de dayanarak ayrı tüzel kişilik altında kamu hizmetini yürütmektedir.

Yer yerinden Yönetim organları, kanunlarla belirlenmiş belirli idari görevleri Merkezden Yönetim organlarından devralmış ve Merkezin hiyerarşisine de bağlı olmadan yürütmekle mükellef kurumlardır. Yer yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının en önemli ortak noktası idari özerklik ve yönetimde saydamlık anlayışının oturtulmasına katkı sağlamasıdır.

Bu sistemde amaçlanan, özgürlük, katılım, temsil, eşitlik gibi kavramların uygulanmasını sağlamaktır. Merkeze karşı bir güç olan yerinden yönetim kuruluşlarının etkinliğinin artırılması bu kavramların uygulanmasına müsait zemin oluşturacaktır. Avrupa Birliği de bu durumu birçok politikasında yerelleşme odaklı “subsidiarite ilkesi” ile ifade etmiştir (Özerçen, 2017, s. 79).

Yer yönünden yerinden yönetimde doğrudan demokrasi uygulama imkânı doğmaktadır. Kendi ihtiyaçları söz konusu olan yerel halk karar alma sürecine katılmakta, bu sayede o yörede yaşayanlar arasında iletişim gelişmekte, yardımlaşma ve hoşgörü gibi duygular ortaya çıkmaktadır (Selçuk, 2014, s. 11).

Yer yerinden yönetimin demokratik yönetim tarzına en önemli katkısı saydamlık ve katılımcılık alanında olmuştur denilebilir. Yerel nitelikte ihtiyaçların

belirlenebilmesi için öncelikle o bölgede yaşayan halkın söz sahibi olması gerekir ki taleplerin dikkate alındığı bir yönetim tarzının benimsenmesi beraberinde Yerinden Yönetim organlarının gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

#### **1.3.3.2.2. Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları ve Özellikleri**

Yerinden Yönetim kuruluşlarının bir başka ayağını ise “Hizmet yerinden yönetim” kuruluşları meydana getirmektedir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir hizmetin devlet tüzel kişiliği ve merkezi idare teşkilatı dışında örgütlenmesi ve tüzel kişiliğe kavuşturulması sonucu ortaya çıkan kuruluşlardır (Günday, 2002, s. 120).

İdari özerklik kavramının bir diğer ayağı olan hizmet yerinden kuruluşları, kendi alanlarını ilgilendiren kamu hizmetlerine göre yapılandırılır ve kanunlarca görevlendirilirler. Özellikle 20. yy başlarından sonra Devlet olgusuna olan ihtiyaç artmış ve bu nedene devlet idaresi çeşitlenmiştir. Bu çeşitlenmelerden birisi de Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında görülmüştür. Zamanla artan ve çeşitlenen kamu hizmetleri, beraberinde bu alanda teknik olarak yetkinleşen kurumları da getirmiştir.

Söz konusu kuruluşların en temel özelliklerinin başında ise mal topluluğu olması gelmektedir. Belirli bir amacı yerine getirmek maksadı ile bağımsızlık vasfına sahip kişilerin, mal varlıklarını bu amaç gayesinde tahsis etmeleri ile mal topluluğu söz konusu olabilmektedir.

Bu kuruluşlar, yer yerinden yönetimden farklı olarak ilgili hizmeti ülkenin tamamında görme mecburiyetleri bulunmaktadır. Zira sürdürülen hizmetin niteliği gereği yalnızca bir bölgede görülmesi beklenemez. Dolayısı ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları kanunlarca kendilerine verilen hizmete özel olarak meydana gelmektedir. Bu hizmetin zamanla görülmesi gereksiz görülmesi durumunda ise ilgili kuruluş, amaç ve kapsam bakımından yetisiz kaldığından dolayı ya kaldırılmalı ya da pasif hale alınmalıdır.

Daha önce de bahsedildiği üzere söz konusu kuruluşların karar organları atanarak iş başına getirilmektedir. Atamaya yetkili organı ise genel olarak merkezi yönetim olarak tanımlayabiliriz. Ancak burada bir istisna söz konusu olmaktadır. Hizmet yerinden yönetiminin organları arasında sayılan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının karar organları, ilgili kuruluşların üyeleri tarafından seçilerek görevi başına getirirler. Bu duruma en iyi örnek ise barolar olarak verilebilir.

Barolarda belli dönemlerde yapılan seçimler neticesinde kurumun karar organı oluşturulmaktadır.

Karar organını seçimle oluşturan kurumun görevinin yargı ile sonlanacağından bahsedilmişti. Bu bölümde de aynı kural harfiyen geçerliliğini korumaktadır. Zira karar organları merkezce atanan TRT, YÖK, Üniversite ve Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurulunun karar organları yine merkezi yönetimce sonlandırılmaktadır. Ancak Kamu Kurumu Niteliğindeki meslek Kuruluşlarının karar organları seçimle iş başına geldiğindendir ki yine karar organının organlık sıfatının kaybına yargı organı tarafından karar verilmektedir.

#### Yer Yerinden Yönetimleri Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşlarından Ayıran Özellikler

- Yer Yerinden Yönetim kuruluşlarını diğer yerinden yönetim organlarından ayıran özelliklerinden birisi “şahıs topluluğu” olarak bir araya gelmesidir. Yani belirli bir amacı gerçekleştirmek amacıyla bağımsız olmak şartıyla bir araya gelen kişilerin oluşturduğu tüzel kişilikleri şahıs topluluğu olarak tanımlayabiliriz.
- Yer yerinden yönetimlerin diğer önemli özelliği ise kanunda da açıkça belirtildiği üzere, o coğrafyada yaşayan halkın müşterek ihtiyaçlarını ifa etmekle yetkilidir. Buradan anlaşılacağı üzere bir belediye, kendi bölgesi dışında farklı belediyenin sınırlarına giren alanlarda işlem yürütmesi ya da faaliyet yaratması yetki gaspı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu nedenledir ki her yerel yönetim organları, yetkilendirildiği alanda ancak söz konusu olabilmektedir.
- Yer yerinden yönetimleri, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından ayıran diğer önemli konu ise karar organlarının seçimle iş başına gelmesidir. Oysaki hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ajanları, merkezi yönetimin ataması ile görevlerine getirilmekteydi. Bu durum idari özerklik- idari vesayet çerçevesinde çokça tartışılan ve eleştirilen konu haline gelmiştir. Zira atanarak gelen kamu görevlisinin ne derece bağımsız olacağı ve görevini yerine getirirken ne derece inisiyatif kullandığı merak konusudur. Teoride bakıldığında arada yalnızca idari vesayet ilişkisi göze çarpıyor olsa da pratikte hiyerarşik tipik ast- üst ilişkisine dönüldüğü birçok örnek mevcuttur.

- Yerel yönetimler, kanunlarca verilen yetki çerçevesinde ancak ve ancak yerel gereksinimleri karşılamak üzere bir arayan gelen kişi topluluklarıdır. Bu bağlamda, merkezi yönetimin devrettiği ya da kanunların emrettiği işler çerçevesinde görevlerini yürütür. Merkezi yönetime has ya da yargı, yasamanın alanlarına giren konuda görev yapması ya yetki tecavüzü ya da fonksiyon gaspı olarak açıklanabilecek ihlalleri beraberinde getirir.
- Daha önce de bahsedildiği üzere yerel yönetimlerin karar organları seçimle iş başına gelmektedir. Bu nedenledir ki kanunlarca seçimle iş başına karar organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine Danıştay’ca karar verilir. Daha kısa bir şekilde anlatmak gerekirse; seçimle gelen organlar ancak yargı ile görevlerinden alınabilmektedir. Ancak burada keyfi durumun önüne geçmek amacıyla hangi durumlarda görevlerden alınacağı da yine kanunlarca açıkça belirtilmiştir.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında, organlık sıfatını kazanmak ya da kaybetmek atama ile mümkündür. Ancak yer yerinden yönetim kuruluşlarında organlık sıfatını kazanmış olmak ya da bu sıfattan azledilmek için yargı kararı şarttır. Kanun istisnai olarak idari vesayetin doğrudan alanını ilgilendiren bir konuya değinerek; görevi başında suç unsuru bir işlem ya işleve neden olan personel hakkında İç işleri bakanlığına görevden belirli süreliğine uzaklaştırma hakkı tanımıştır.

Birinci bölümde Üniter Devlet modellemesinin organizasyon yapısı üzerinde durmuştuk. Genelden öze indirgeyerek sürdürdüğümüz araştırmamızda; ikinci bölümde Yer yerinden yönetim kuruluşlarından en önemlisi olan yerel yönetimler üzerinde durduktan sonra Belediyeler konusu incelenecek ve idarenin bütünlüğünün en önemli aracı olan idari vesayet konusuna yer verilecektir.

#### **1.3.4. Yerinden Yönetimlerin Varlık Nedenleri, Fayda ve Zararları**

Temelini Anayasal ilkelerden alan Yerinden Yönetim kuruluşlarının asıl amaçlar belirli bir coğrafyada yaşayan toplum ortak çıkarlarını kamu yararı çerçevesinde görmektir. Bir kamu kurumu ya da kamu tüzel kişiliğini temsil eden kurumun asıl gayesi toplum çıkarlarını kamu yararına uygun olarak ve kanuni çerçevede görmektir. Bu bağlamda düşünüldüğünde de yerel yönetimler bir kamu

tüzel kişiliğine haiz olarak kurulmuştur ve bu nedenledir ki bireysel çıkarları değil toplum çıkarlarını başat noktası olarak belirlemelidir. Dolayısı ile yerel yönetim kuruluşları o bölgede yaşayan halkın çıkarları doğrultusunda hareket eder ve bu çıkarlarla kanuni uyuşmazlığa sebebiyet vermeden kamu hizmetini en uygun zamanda görür.

#### **1.3.4.1. Yerinden Yönetimlerin Varlık Nedenleri (Toplumsal- Siyasi – Yönetsel)**

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerini; siyasal, yönetsel ve toplumsal nedenler olmak üzere üç başlık altında toplamak mümkündür (Keleş ve Yavuz, 1989, s. 31).

Siyasi Nedenler; merkezi yönetiminin önemini koruduğu ve yerel yönetimlere yetkininin yeni yeni devredilmeye başlandığı 20. Yüzyıl başlarında “ulusun bütünlüğü” kavramına önem verilmiş ve devletin her noktasında ayrı bir yönetim şeklinin olmayacağı net şekilde gerek yazımlarda gerekse de kanuni metinlerde ortaya konmuştur. O günlerden bugüne değin birçok şey değişmiştir. Yerel yönetimler fazlasıyla öne çıkmış ve özellikle Avrupa Yerel Özerklik Şartnamesi ve Avrupa Birliği gibi önemli kurumların şartnamesinde de Yerel yönetimlerin güçlenmesinin zorunluluğuna vurgu yapılmıştır.

Ancak her ne olursa olsun bugün yürürlükte olan 1982 Anayasasında da açıkça belirtildiği üzere idarenin bütünlüğü önemli kıstastır. Bu nedenledir ki Yerel yönetimler tamamen başıboş bırakılmamış ve hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılan idari vesayet denetimine tabi tutulmuştur. Bu bağlamda yerel yönetimlere, merkezi yönetimi güçlendirdikleri, ulusal birliğin ve bütünlüğün sağlanmasına katkı sundukları durumda önem verilmektedir (Keleş ve Yavuz, 1989, s. 31).

Yönetsel Nedenler; Kamu hizmetini ülkenin her noktasında tek bir merkezden görmeye çalışmak ve bundan başarı sağlanabileceği düşüncesi ütopyik bakış açısidir. Bunun nedenlerinden uzun uzun önceki kısımlarda bahsedildiğinden dolayı burada değinilmeyecektir. Bir kamu hizmeti, merkezi yönetime kanunlarca verilmiş olan denetim çerçevesinde Yerel kuruluşlarca görülmesi ya da gördürülmesi, o hizmetin daha etkin sunulmasında asıl olan kriterdir. Burada bahsi geçen tabi ki de tüm kamu hizmetleri değildir. Milli güvenlik gibi ülkenin

savunmasında çok önemli bir yer edinen hizmetin Yerel yönetimlerce karşılanması beklenmemelidir.

Yine her yönetimin yasama, yargı gibi önemli erkleri kendi yetkisinde ve inisiyatifinde barındırması beklenemez. Bu tarz kamu hizmetleri görülürken tek tip olması ve herkese yönelik aynı ölçütte uygulanması önem arz eder. Böylelikle ülke genelinde ortaya çıkması muhtemel eşitsizliğin önüne geçilmiş olur. Burada bahsi geçen hizmetler ise, Merkez tarafından devredildiğinde büyük zarara neden olmayacak nitelikteki kamu hizmetleridir.

Toplumsal Nedenler; bir kamu hizmeti yürütülürken hizmetin niteliği, hizmetin görüldüğü alan, hizmetten yararlananların sayısı ve hizmeti yürüten organın niteliği açısından önem arz eder. Hizmet niteliği gereği her kamu hizmeti yerel yönetimlerce görülmesi uygun görülmemektedir. Yasama, Yargı, Milli Güvenlik gibi ancak ve ancak tek merkezden, tüm ülkede aynı kriterce yürütüldüğünde etkinliği sağlanan kamu hizmetleri devredilemez.

Yine bir kamu hizmetinden yararlanan kişi sayısı ve hizmetin yürütüldüğü alan da ters orantılı olarak etkileşim içerisindedir. Niteliği gereği yerel yönetimlere bırakılması gereken bir hizmeti tüm ülke vatandaşlarına sunmak ile yalnızca belirli bölgedeki vatandaşlara sunmanın etkinliği farklılık arz eder. Örneğin İstanbul Belediyesinin sunduğu bir hizmeti tüm ülkede yine aynı kurum tarafından yürütülmesi, hizmetin etkinliğini önemli ölçüde azaltacaktır.

Bir diğer önemli neden ise halkın katılımıdır. Yerel yönetimlerin karar organlarını o bölgede yaşayan toplum tarafından seçildiği kanunlarca belirtilmiştir. Bu nedenledir ki o bölgede yaşayan bir kimse, kendine en yakın yönetim birimini kendisi seçecek ve hatta seçilme olanağı elde edecektir. Böylelikle halkın katılımını artırmasından dolayı da demokratik ilkelere bağlılık artacaktır.

#### **1.3.4.2. Yerinden Yönetimlerin Faydaları ve Zararları**

Yerel yönetim kuruluşlarının literatürde kabul edilen ortak faydalarını şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Yerel yönetimler halka en yakın yönetim biçimidir. Bu nedenledir ki bir kamu hizmet belirlenirken ve gördürülürken bulunduğu coğrafyanın, o coğrafyada yaşayan insanların ihtiyaçları doğrultusunda belirlenmesi çok önemlidir. İyi bir biçimde kanuni yerleri, yetkileri çizilmiş olan yerinden

yönetim kuruluşları, aldıkları yetkiler doğrultusunda kamu hizmetini daha etkin göreceği bir yadsınamaz gerçektir.

- Mahalli İdareler, karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek iş başına gelen kamu tüzel kişiliklerdir. Dolayısı ile o bölgenin seçmeni, kendini idare edecek yetide gördüğü kişiyi seçer ve mahalli idarelerin karar organlarını meydana getirir. Bu sebeple merkezi yönetimin aksine daha demokratik ve hizmetlerin sunumu ise rasyonel açıdan daha etkindir.
- Yerel yönetimlerin kalkınmaya yönelik alt yapı oluşturmaları, insan gücünü çok fazla kullanan birimler olması, haberleşme kanalının geliştirerek kullanılması sonucu yerel özellik taşıyan kamu hizmetlerinin yerel kuruluşlar tarafından yerine getirilmesinin sağlamaktadır (Görmez, 1997, s. 48).

Yerel yönetim kuruluşlarının literatürde kabul edilen ortak zararlarını şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Yerinden yönetim kuruluşları organları (yerel yönetim organları) seçimle işbaşına geldiğinden tekrar seçilebilmek için gösterişli uygulamalar yapabilir. Bu durum israfa yol açar (Günday:1996, s. 57).
- Bir kamu hizmetini tek elden ülkenin her yerinde yürütmenin eşitlik anlamına gelmeyeceğinden daha önce bahsedilmişti. Zira Batıda yer alan bir Belediye ile Doğuda ki Belediyenin ihtiyaçları aynı olmadığı gibi giderleri de aynı olması beklenemez. Ancak tüm insiyatifin Yerel Yönetimler üzerinde bırakıldığı bir idari sistemde yürütülen kamu hizmeti de eşitsizliğe yol açacaktır. Hem nitelik hem de nicelik bağlamında ülkenin her ayrı köşesinde farklı yönetim tarzları farklı yatırımlar oluşacağından kalkınma farklılıkları artacaktır.
- Yerinden yönetim kuruluşları, Merkezi yönetimden farklı olarak ayrı kamu tüzel kişiliğine, ayrı bütçeye sahiplerdir. Bu durum da demek oluyor ki her yerinden yönetim için Merkezi yönetimin belirli kriterlere göre belirlediği ayrı ayrı bütçeler öngörülmüştür. Bu mali bütçelerin iç ve dış denetimi ise Merkezi Yönetim açısından bir hayli zorluk teşkil etmektedir. Denetimde yaşanacak bir boşluk ise beraberinde partizan yönetimleri getirmesi olağan karşılanacak durumdur.

#### 1.4. Belediyeler Özelinde Yerinden Yönetimler

Merkezden yönetimin tersine, yerinden yönetim; topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içerisinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir (Günday, 2002, s. 61).

Bir başka tanımda ise; belli coğrafyada yaşayan yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan karar organları bölgedeki halk tarafından seçilen ve kanunlarla belirlenmiş görev ve yetkilere sahip olan kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlayabiliriz (Ulusoy, Akdemir, 2001, s. 41). Yerel yönetim eski “Adem-i merkeziyet” terimi ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır (Yalçındağ, 1995, s. 3).

Burada önemli bir hususa dikkat etmek gerekir. Her ne kadar da yerinden yönetim ve Ademi merkezilik birbiri ile eş anlamlı olarak kullanılmış olsa da yerinden yönetim daha dar kapsamlı olduğu açıktır. Yerel yönetim, ulusal ve bölgesel düzeyden daha küçük ölçekte seçilmiş organlarla yönetilen ve yönetim alanı içerisinde halkın yerel ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü olan bir yönetim türünü oluşturmaktadır. Bu yönetim idari ademi merkeziyetçilik olarak da adlandırılmakta olup, siyasi ademi merkeziyetçilikten farklıdır (Yalçındağ, 1995, s. 4). Siyasi ademi merkeziyetçiliğe en iyi örnek federalizm verilebilir.

Federalizm sistemi başlı başına farklı bir konudur ve kısaca açıklamak gerekirse her yönetim birimi yasama yetkisini, belli sınırlar ve kısıtlar çerçevesinde yargı yetkisini kendisinde bulundurur. Bir nevi daha özerk ve daha demokratik olarak da nitelendirilebilmektedir. İdari ademi merkeziyetçilikte ise merkezi yönetimden tamamen ayrıksı bir kamu tüzel kişiliğe sahip organ yer almasına karşın bu organ merkezi yönetimin idari vesayet denetimi altında kanunen belirlenmiş kamu hizmetlerini görmekle yetkilendirilmiştir. Yasama ya da yargı yetkisi bu sistemde yer alan kamu tüzel organlarına devredilemeyeceği açıktır.

Her ülke, kendi idari yapısını kendisi belirlediğinden dolayı her ülkede merkezi yönetimini etkinlik oranı ile ya da yerinden yönetim etkinlik oranı farklılaşmaktadır. Kimi ülkeler merkezi yönetim olgusu üzerine kurulmuş ve yönetimde, karar almada farklı bir kamu tüzelin inisiyatifinden bahsedilemezdir. Bugün bu çizgiye yakın ülke profili yok denilecek kadar azdır veya daha kesin bir söylemle anlatmak gerekirse salt merkezi yönetim şu an hiçbir ülkede bulunmamaktadır.

Küreselleşen Dünyada yerelleşme olgusu üzerinde daha fazla durulmakta ve demokrasinin tıkanan damarlarını yerinden denetimi daha da güçlendirerek çare aranmaktadır. Her ne kadar yerelleşme olgusu kulağa hoş gelen bir yönetim biçimi olsa da salt yerinden yönetimden bahsetmekte imkânsızdır. Bu durumda özerklik kavramı gündeme gelmiş olacak ve yerinden yönetim- merkezi yönetim ilişkisinden kopularak başkalaşmış bir konuya sirayet edilmiş olunacaktır. Ülkeler bu dengeyi sağlarken aşırı hassasiyet göstermektedir. Zira güncel dönemde İspanya’da yaşanan Katalan mücadelesi de özerklik–yerinden yönetim tartışmasının yeniden alevlenmesine yol açmıştır. Şimdilik Merkezi Yönetimin zaferi ile sonuçlanmış olması ilerleyen zamanlarda da sürecin bu şekilde işleyeceği anlamını taşıyamaması gerekmektedir. Özellikle 20 yüzyılın sonlarında başlayan ve halen gündemde güncelliğini koruyan Kürt bölgesi tartışması da bu konuya örnek olarak verilebilir. Kimi çevreler siyasi özerklikten yana iken kimi çevreler ise tam tersi olarak merkezi yönetimin orada daha etkin olması yönünde irade beyanları bulunmaktadır. Bu sorunun kesin çözümü ise kısa zaman dilimi içerisinde olmadığı ve olamayacağı barizdir.

Türkiye’de yerel idareler, Anayasal dayanağa oturmuş ve yine görevleri, nitelikleri kuruluş ve esasları yasal metinlerce çerçevelenmiş kuruluşlar olarak karşımıza çıkar. Bu Anayasanın 127. Maddesi” Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” Bu durumu en iyi açıklar niteliktedir.

Aynı kanun maddesine ithaf yapacak olursak; yine bir yerel yönetim kuruluşu, işleyişi bakımından Yerinde Yönetim ilkesine uygun olarak düzenleneceği belirtilmektedir. Burada kastedilen ilke, kapsamına bazı kamu hizmetlerini almaktadır. Merkezden yönetimin yetkisinde olmayan ve yerel idarelere devretmiş olunan kamu hizmetlerinin, o bölgede yaşayan yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda yerine getirilmesi durumu Yerinden Yönetim ilkesini bir nebze açıklamaktadır.

Türkiye’de Yerel idareler 3 farklı organdan meydana gelmektedir. Söz konusu yönetim yapıları:

- Belediyeler
- İl Özel İdareleri
- Köy İdaresi

Olarak sıralayabiliriz. Yine Belediyelerin içerisinde sayabileceğimiz Büyükşehir Belediyeleri’ de yerel Yönetimlerin temel taşı olarak karşımıza çıkmaktadır. İlgili çalışmamızda Belediyeler; Görev, yetki, işlev, kuruluş ve organları açısından ayrıntısı ile irdelenirken köy ve İl Özel İdareler konusuna değinilmeyecektir.

#### **1.4.1. Belediyelerin Kuruluşu, Görevleri, Yetki ve İmtiyazları**

Kavramsal anlamda Belediyenin en yalın tanımına 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda rast gelmek mümkündür. Söz konusu kanunun 3. Maddesinde “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder” denilerek tanımlanmıştır.

İlk olarak 1855 yılında İstanbul’da “Şehremaneti” daha sonra 1857 yılında Beyoğlu Galata semtinde “6. Belediye Dairesi” adıyla kurulan belediye teşkilatı, 1930 yılında 1580 sayılı son olarak 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir (Ulusoy, 2006, s. 292).

Yerel yönetimlerin en temel yapı taşı olarak algılanan Belediyeleri kendi içerisinde de “Büyükşehir Belediyesi- İl Belediyesi- İlçe Belediyesi- Belde Belediyesi” olarak ayırmak da mümkündür. Ancak bu ayırım beraberinde her bir Belediye türü için farklı yönetim tarzını doğurmaz. Söz konusu Belediyelerin tamamında karar organları, o bölgede yaşayan topluluk tarafından seçilmektedir ki bu durum “Halka en yakın yönetim birimi” olmasında baş faktördür.

Bir yerleşim yerinde Belediye idaresi kurmak ve kurulmuş olan Belediyenin Belediye statüsüne kavuşması durumları kanunlarla açıkça düzenlenmiştir. 5393 Sayılı kanunun 4. maddesi, Belediyenin kuruluş aşaması, onay makamları ve Belediye kurulması için şart koşulan kriterlerden ayrıca bahsedilmiştir.

5393 sayılı kanunda da belirtildiği üzere “Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.” Eski kanun ile kıyas edildiğinde nüfus için aranan kriter 2000 olarak gerçekleşmekteydi. Eski kanunda da yeni kanunda da il ve ilçe merkezlerinde Belediye kurulması için herhangi bir nüfus kriteri aranmamaktadır. Yine dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise: İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulumu zorunlu iken, nüfusun 5000 üzerine ulaştığı diğer yerleşim yerlerinde Belediye kurmak idarenin takdir yetkisi dâhilindedir.

Aynı kanun maddesinin devamında ise Belediye kurulamayacağına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Söz konusu kanun maddesi uyarınca “İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz” denilerek bazı özel alanlarda ve 5000 metreye kadar ki yakınında Belediye kurulmasını yasaklamıştır.

Son olarak köylerin Belediyeye dönüşmesi hususu da yine 5393 sayılı kanunun 4. Maddesinde düzenlenmiştir. Bu durumda 3 farklı başvuru usulü öngörülmüştür. Bunlardan ilkinde köy ihtiyar meclislerinin kararı istenirken, bir diğer başvuru yöntemi ise o bölgede yaşayan seçmenlere tanınmıştır. Kanuna göre o bölgede yaşayan seçmenlerden salt çoğunluğunun en büyük mülki amire yazılı olarak başvurusu öngörülmektedir. Son olarak ise Vali, resen kendisi gerek görmesi durumunda o bölgede Belediye kurulması hususu gündeme gelmektedir.

Belediyenin kuruluşu aşamasında danışma makamı olarak Valinin görüşünün alınması, inceleme makamı olarak Çevre Şehircilik Bakanlığı ve son olarak karar mercii olarak ise Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.

Belediyelerin kanunen yetkilendirildiği ve yapmakla yükümlendirildiği görevler ve sorumluluklar, Belediye kanunun 3. Bölümünde liste usulü ile sayılmıştır. Söz konusu bentleri doğrudan yazımıza taşımak, hacimce büyük yer kaplayacağından ve anlaşılmasının zorlaşacağından dolayı tercih edilmemekte, bunun yerine özet halinde Belediyenin görevlerinden bahsetmenin daha doğru olacağı kanısındayım.

Belediyelerin görevleri ve sorumlulukları ile ilgili düzenleme, 5393 Sayılı kanunun 14. Maddesinde yer almaktadır. Kanun maddesi görev ataması yapmazdan önce birazdan sayılacak görevlerin “mahalli ve müşterek ihtiyaçlar niteliğinde” olmasını şart olarak koştur.

“İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı” (5393, m.14) görevleri kanunun daha giriş bölümünde sayılmış ve Yerel nitelikte olduğuna şüphe uyandırmayan görevleri doğrudan Belediyelere atamıştır. Belediyeler, bu hizmetleri yerine getirirken alanında uzmanlaşmış iştirak veya bağlı kuruluşları kanunen tanınan ihale usulleri ile yetkilendirerek görebilmektedir. Ancak burada tanına yetki ve imtiyazlar sınırsız değildir. Bir Belediye kuruluşu, görevlendirildiği herhangi bir görevi iştiraki ya da bağlı kuruluşuna sınırsız devredebilme özgürlüğüne sahip

değildir. Yaptırabileceği görev ya da görevlerle ilgili düzenleme yine aynı kanunun 3. Bölümünde düzenlenmiş ve bir sonraki başlık altında ayrıntısı ile incelenecektir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nu eski kanun olan 1580 sayılı kanundan ayıran bir diğer fark ise Belediyenin görev ve sorumluluklarının sayıldığı kanun maddesinde karşımıza çıkmaktadır. Zira eski kanun, görevleri sayarken tek tek liste usulünü kullanırken; 5393 sayılı kanun aynı nitelikte gördüğü mahalli müşterek ihtiyaçları gruplandırarak saymıştır. Söz konusu mahalli müşterek ihtiyaçlar Anayasa Mahkemesinin bir kararında şu şekilde tanımlanmaktadır: “Mahalli müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre, ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.” (Anayasa Mahkemesi E:2005/95, K:2007/5 Sayılı Kararı, 29 Aralık 2007 Tarihli ve 26741 sayılı Resmi Gazete).

5393 Sayılı kanunda sayılan bir başka önemli görev ve sorumluk ise “Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir; her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir.” (5393, m.14) denilerek bahsedilmiştir. Böylelikle gerek sağlık alanında gerek kültür miras anlamında ve gerekse de eğitim alanında, Merkezi idare, Yerel idarelerle yetki paylaşımı yapmıştır. Belediyeler bu tarz görevlerde kurmak, kurdurmak, işlemek, işletirmek ya da doğrudan kendisi yapmak ya da denetim eli ile yaptırmak yetkisini bünyesinde barındırmaktadır.

Belediye kanununda da belirtildiği üzere bir belediye, ancak kendi yetki alanına giren sınırlarda görevlerini ve sorumluluklarını yerine getirebilmektedir. Aksi durum idare hukukunda yetki tecavüzü olarak algılanacak ve yargısal başvuru hakkını beraberinde saklı tutacaktır. Yine Belediye, kamu hizmetini görürken iki farklı kriteri göz önüne alarak yerine getirmesi kanuni şart olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira kamu hizmetleri yerine getirilirken “Belediyenin Mali yapısı” tehlikeye girmeden ve sarsılmadan yürütülmeli, yatırım Belediyenin bütçesinde olumsuz yara açmamalıdır. Ayrıca sunulacak olan “hizmetin ivediliği de dikkat

çekilecek bir diğer husustur. Müşterek ihtiyaçları karşılamakla yükümlendirilen kurum, bu hizmetleri belirli kriterler ölçeğinde öncelik sırasına koymalı, oluşturulan ivedi listesi neticesinde kamu hizmetleri yürütülmelidir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, 1580 sayılı kanundan farklı olarak Belediyenin yapmakla yükümlü olduğu görevleri tasnif ederek gruplandırmış ve ilişkilendirilen görevler bentler halinde sayılmıştı. Oysaki 1580 sayılı Belediye kanunun 15. maddesi “Belediyelerin Vazifeleri” kenar başlıklı kanun maddesinde görevleri liste usulü ile tek tek ve ince ayrıntısı ile saymıştır. Öyle ki; söz konusu kanun maddesi Belediye görevleri ile ilgili 82 tane ayrı ayrı görev tanımı yapmıştır.

1580 sayılı kanun, liste usulü ile saymış olduğu 82 farklı görevi her belediye için vazife olarak saymaz. 16. Madde, Belediyeleri varidatlarına (Gelir) göre ayırmış ve beş yüz bin varidatı aşan Belediye için farklı vazifeler, iki yüz bin varidatı aşan Belediye için farklı vazifeler belirlemiştir. Bazı sayılı görevler ise tüm Belediyeler için asli görev kabul edilmiştir.

Belediyelere tanınan yetki ve imtiyazlar da kaynağını 5393 sayılı Belediye kanunundan almaktadır. Söz konusu kanun, yetki ve imtiyazları sayarken; 1580 sayılı kanuna benzerlik gösterir şekilde liste usulünü kullanmış ve da yalın ve direkt anlatımı tercih etmiştir.

Belediyelere tanın yetki ve imtiyazları da bu bölümde anlatırken, tıpkı görevler kısmında olduğu gibi kanun maddelerinin tamamını alarak anlatımı sıkıcı hale getirmekten kaçınmaya çalışacağız. Bize göre önemli olan ve yazımızın ilerleyen konularında da kaynaklık edecek olan Belediye yetki ve imtiyazları şu şekilde özetlenebilir:

- Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.
- Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
- Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.
- Belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak;

- İçme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek
- Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.
- Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.
- Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
- Borç almak, bağış kabul etmek.
- Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek
- Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; (2005: 5393).

Olarak sayabiliriz.

Belediye kanununda sayılan yetki imtiyazlarından bir kısmı için, kamu hizmetinin farklı görüme usullerinden birisi olan “imtiyaz usulü” belirlenmiştir. Toplu taşıma yapmak, Katı atıkların toplanması ile ilgili madde ve İçme suyu sağlanması ile ilgili maddelerde “...Danıştay’ın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir” (2005: 5393) denilmiştir.

Belediyeler tanınan yetki ve imtiyazların yanında bir takım muafiyetler ve özel yetkiler de 5393 sayılı kanun uyarınca Belediyelere tanınmıştır.

5393 Sayılı kanunun 16. maddesinde “Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşaa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muafır” denilerek açıkça tanınmış olan bir vergi

muafiyeti görülmektedir. Belediyeler, söz konusu Vergilerin muhatap müşterisi olmaktan çıkarılarak muaf tutulmuşlardır.

Bir başka özel yetkilendirme ise “Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır.” denilerek Belediye malları ve taşınmazları üzerinde uygulanmaktadır. Böylelikle Belediyeye ait mallara özel statü getirilmiş ve bu durum özellikle İdari mahkemelerde görüldüğü üzere farklı değerlendirmeleri de beraberinde getirmiştir. Özel bir şahsın malına verilen zarar ile Belediyenin malına verilen zararın konusu olduğu davada, görüldüğü mahkeme, görülme usulleri ve kanuni gerekçelerde de dahil olmak üzere daha birçok farklı görülme usulleri, bu kanun maddesi sayesinde değişmiş ve Belediyelere ve taşınmazlarına farklı statü, yetkinlik kazandırmıştır.

Belediyelere tanınan muafiyetlerden birisi de “Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez” (5393:2005:15) denilerek belediye gelirleri üzerinde görülmektedir. Bu madde, Belediyelerin özerkliği ile doğrudan ilişkilidir. Zira Belediyeler, kendi bütçeleri, tüzel kişilikleri ve Merkezden tamamen ayrıksı gelirleri olan idari özerk kurumlardır. Merkezi idarenin transferleri dışında Belediyenin doğrudan tahsil edebilme yetkisi olan bu gelirler, Belediyelerin özerklik derecesini de ilgilendirmektedir. Bu gelirlere olası bir el koyma, haciz, farklı giderlere tasnif... gibi sayılacak daha birçok müdahale aslında Belediyelerin özerkliğine doğrudan müdahale olarak algılanmalıdır.

#### **1.4.2. Belediye Meclisi Yapısı, Toplantı Usul ve Esasları**

Belediye kanununun da açıkça belirttiği üzere her bir Belediye teşkilatı, Belediye Meclisi (Karar organı), Belediye Başkanı (Yürütme organı) ve Belediye Encümeni (Danışma organı) olmak üzere 3 organdan meydana gelmektedir.

İlgili organların görev, yetki ve işlevleri, sona erme halleri ile ilgili genel durumlar 5393 sayılı kanunda açıkça sayılırken; söz konusu organlar için aranan üyelerin nitelikleri hakkındaki düzenleme 2972 sayılı “Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun” içerisinde düzenlenmiştir. Şimdi ise belediye meclisinden başlayarak Belediyenin organlarını daha yakından tanıyabiliriz.

Anayasanın 127. Maddesinde de belirtildiği üzere “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir (Anayasa m.127) denilerek karar organlarının oluşumunda seçmenler tarafından seçilen üyelerin varlığından bahsedilmiştir. Söz konusu seçilmiş üyeler sayesinde Belediye Meclisi, kollejyal yürütme sisteminin de örneğidir demek yanlış olmayacaktır. Zira burada da yürütme ve karar alma işlerini bir kurul üstlenmektedir.

Bünyesinde birden fazla seçilmiş üyeyi barındıran meclis, karar alma aşamasında kanunların gösterdiği usul ve esaslar uyarınca dış alemde somut netice yaratan kararları alır ve o bölgedeki halkın mahalli ve müşterek ihtiyacını gidermeyi amaç edinir. “Mahalli idarelerin seçimleri, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır” (Anayasa 127)

Belediye meclisi, genel anlamda Belediyenin karar organı olduğu bilinmekle beraber, bunun yanında aynı zamanda denetim makamı ve temsil organı olarak da karşımıza çıkar. Bünyesinde barındırdığı tahsis komisyonları ve denetim komisyonları bu durumu açıklar niteliktedir.

Belediye Meclisi üyeleri için aranan kriterler 2972 sayılı kanunda sayılmıştır. Söz konusu kanun maddeleri uyarınca; 18 yaşını doldurmuş olan her T.C. vatandaşı, Milletvekilliği seçilme şartlarında yer alan yeterlilik kıstaslarına da aykırı olmamak koşulu ile, Belediye Başkanı, meclis üyesi seçimlerine katılabilir ve seçilebilir.

2972 Sayılı kanun uyarınca son yapılan nüfus sayımına göre Belediye Meclislerinde yer alması gerek üye sayısı aşağıdaki tabloda net şekilde ortaya konulmuştur:

**Tablo 1. Belediye Meclislerinde Yer Alması Gerek Üye Sayısı**

| <b>NÜFUS KRİTERİ</b>                               | <b>MECLİS ÜYE SAYISI</b> |
|----------------------------------------------------|--------------------------|
| Nüfusu 10 000'e kadar olan beldelerde              | 9                        |
| Nüfusu 10 001'den 20 000'e kadar olan beldelerde   | 11                       |
| Nüfusu 20 001'den 50 000'e kadar olan beldelerde   | 15                       |
| Nüfusu 50 001'den 100 000'e kadar olan beldelerde  | 25                       |
| Nüfusu 100 001'den 250 000'e kadar olan beldelerde | 31                       |

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| Nüfusu 250 001'den 500 000'e kadar olan beldelerde   | 37 |
| Nüfusu 500 001'den 1 000 000'a kadar olan beldelerde | 45 |
| Nüfusu 1 000 000'dan fazla olan beldelerde           | 55 |
| <i>* 2972 Sayılı Kanundan Yararlanılmıştır.</i>      |    |

Belediye kanunundan yine yola çıkarsak; 38. madde, Belediye Başkanının görevlerini sıralamaktadır. Bizim de ilerleyen bölümlerde ayrıntısı ile değineceğimiz maddenin bu başlığını ilgilendiren kısım ise d fıkrasında karşımıza çıkmaktadır. Zira ilgili fıkra uyarınca Belediye Başkanı hem meclisin hem de encümenin başkanı durumunda olduğu durumu karşımıza çıkmaktadır. Böylelikle seçilmiş üyelerden meydana gelen meclis, yine halkın doğrudan seçmiş olduğu Belediye Başkanı başkanlığında toplantılarını idare etmektedir.

Mahalli idareler için yapılacak seçim dönemleri Anayasada da belirtildiği üzere 5 yılda bir yapılmaktaydı. Söz konusu seçim neticesinde Belediye Meclis üyeleri seçilmiş, karar organı yürütme organının başkanlığında neredeyse çalışır düzeye gelmiştir. Bu aşamadan sonrası Meclisin başkanlık divanın belirlenmesi ve ilk toplantının yapılabilir duruma gelmesi ile ilgilidir.

5393 sayılı kanunun 19. Maddesinde de belirtildiği üzere “Belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilânını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Meclis bu toplantıda, üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar.” (5393, md. 19) denilerek meclisin doğal olarak talep edilmeksizin toplanmasını ve bu toplantıda başkan vekilleri ve katipleri seçerek başkanlık divanının oluşması durumunu düzenlemiştir.

Başkanlık divanının üç günlük seçim serüveni ile tamamlanmasıyla birlikte meclis tam kadro çalışmaya hazır hale gelmiş demektir. Bu durumda kanunda belirtilen günlerde ve önceden belirlenen gündem maddesinde görüşebilir. Yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü toplantılar hariç olmak üzere diğer gündem maddeleri görüşülürken Belediye başkanının katılmadığı toplantılara meclis birinci başkan vekili başkanlık etmektedir. Faaliyet raporu görüşülürken ise Belediye başkanının olmadığı durumlarda meclis başkan vekili doğrudan kendisi başkanlık vasfını idare etmektedir. Aynı kanun maddesinde de belirtildiği üzere “Meclis

başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür” denilmiş ve meclis başkanının asli görevini düzenlemiştir.

“Meclisin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usuller Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir” düzenlemesi sayesinde idari vesayete doğrudan örnek teşkil eden durum karşımıza çıkmaktadır. Bu durum idari vesayet bölümünde açıkça ve net olarak ayrıntısı ile irdelenecek, oluşan durumun yarattığı olumlu, olumsuz etkiler ortaya konulacaktır.

Belediye meclisi, seçilmiş üyeleri ve yine kendi içinden seçtiği Başkanlık divanıyla birlikte “...her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır. Meclis, resmî tatile rastlayan günlerde çalışmasına ara verebilir. Belediye meclisi her yıl bir ay tatil kararı alabilir. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür.” (5393, md. 20)

Fark edildiği üzere meclis toplantısında salt bir gündem olmak zorunda değildir. Bu gündem maddesi doğrudan mali düzenlemeler, yani bütçe görüşmeleri ile ilgili olabileceği gibi, meclisin işleyişi ya da söz konusu mahalli sınırlar içerisinde kalmak koşulu ile ilgili yönetilen alanla ilgili de olabilir. Belediye Meclis gündemi, 5393 sayılı Belediye kanunun 21. maddesinde “Her ayın ilk günündeki belediye meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulur” denilerek düzenlenmiştir.

Kanun maddelerine atıfta bulunarak devam edecek olursak; Belediye Başkanı gündemi belirlerken o haftanın ihtiyaçları arasındaki önem sırası doğrultusunda bir yörünge çizebilir. Örneğin daha meclisin ilk toplantısında gündem maddesi gayet meclis işleyişi ve Belediye işleri olabilmekte, Belediye Başkanı kanunun da verdiği öneri doğrultusunda ilk hafta gündemini bu şekilde belirleyebilmektedir.

Gündem maddeleri yalnızca Belediye Başkanı tarafından belirlenmek zorunda da değildir. Zira ilgili kanun bu konuda “İmar konuları ile yıllık bütçe dışında kalan gündemdeki diğer konular ile üyelerin teklifleri; toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabulü hâlinde komisyonlara havale edilmeksizin belediye meclisince görüşülerek karara bağlanabilir” gibi bir düzenlemeye giderek meclis üyelerine de gerekli çoğunluğun sağlanması şartıyla yetki tanımıştır (5393, md. 21).

Belediye kanunu, meclis toplantısının düzenleneceği yer konusunda da herhangi bir soru işareti bırakmadan düzenlemeye gitmiştir. İlgili kanunun 20. maddesi uyarınca “Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu

durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belediye sınırları içerisinde belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutlak usullerle belde halkına duyurulur” denilmiş ve toplantının yapılacağı yer hususu açıkça ortaya konulmuştur.

Belediye meclis toplantıları genel itibari ile açık olarak yapılagelmektedir. Söz konusu gündemler görüşülürken halktan herhangi birisi toplantıyı izleyebilir ve kararın alınması aşamasına şahit olabilir. Ancak “Meclis başkanının veya üyelere herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir” (5393, md. 20).

“Meclis görüşmeleri görevlilerce tutanağa geçirilir, başkan ve kâtip üyeler tarafından imzalanır. Toplantılar, meclisin kararıyla sesli ve görüntülü cihazlarla da kaydedilebilir”. Böylece meclis içerisinde yapılan her konuşma da dahil olmak üzere şeffaf biçimde tutanaklara geçirilir ve kaydedilir. Arşivler incelendiğinde meclis konuşmalarının dönemin sorunlarını ne denli ele aldığı görülecektir. Örneğin yıllar 1940 ları işaret ettiğinde meclis konuşmalarının önemli kısmı Dünya savaşı ve kıtlıkla ilgili olacaktır. Dolayısı ile dönemin siyasi olayları da meclis gündemleri üzerinde doğrudan etkilidir demek yanlış olmayacaktır.

2007 yılında 5675 sayılı kanunun 3. Maddesi uyarınca yapılan değişiklik neticesinde “Belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutlak usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağırısı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez” düzenlenmesine gidildiği görülecektir.

Belediye meclisinin işleyişi ile ilgili en önemli konulardan birisi de toplantı yeter sayısı ve karar yeter sayısı olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu aranan çoğunluk kriterleri hem toplantı yeteri için hem de karar alınması yeteri için ayrı ayrı belirlenmiştir.

Belediye kanunun 22. maddesi uyarınca “Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir” (5393, md. 22) denilerek farklı bir düzenlemeye gitmiştir. Bu durumu sayısal bir örnekle örneklendirmek kanımızca daha doğru olacaktır. Örneğin Belediye meclis üye sayısı 55 olsun. Meclis için ise “toplu taşımının ücretsiz olması” gündemi

olduğunu varsayalım. Söz konusu toplantının yapılabilmesi için öncelikle meclis üye tam sayısının yarısından bir fazlasının orada olması şartı aranır. Dolayısı ile en az 28 kişi ile toplantı yapılabilecektir. Varsayalım toplantı günü 40 üye belirlenen saatte ve yerde hazır olarak bulundu. Toplantı için aranan şart sağlanmış olduğundan dolayı şimdi karar aşamasına geçildi. Karar aşamasında kanunun aradığı şart “Katılanların salt çoğunluğu “olarak belirlenmişti. Dolayısı ile katılan sayısı olan 40 kişinin yarısından bir fazlasının onayı, karar alınması için yeterli olacaktır. Yani 21 üye sayısını yakaladığımız anda toplu taşımanın ücretsiz olması konusu onaya kavuşmuş olacaktır. Ancak burada bir hususun altını çizmek çok önemlidir. Zira aynı kanun maddesinin devamında “...karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz” (5393, md. 22) denilerek farklı bir sayı kriterinin varlığı vurgulanmıştır. Zira toplantıya katılan sayı her ne olursa olsun; alınmış olan karar, meclis üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Bu durumda meclis üye sayımız 55 idi ve aranan minimum karar sayısı ise  $(55/4 + 1)$  14 olarak karşımıza çıkmaktadır.

Toplantı sırasında yaşanacak bir diğer çıkmaz durum ise oylamada eşitliğin söz konusu olduğu durumlardır. Kanun, söz konusu durumu da açıklayarak çıkmazı önlemeye gayret göstermiştir. 2türlü ihtimal söz konusudur. Toplantı açık oylama usulünde düzenlendi ve oylar eşit çıkması durumunda “Meclis başkanının olduğu taraf “oylamanın galibi sayılır. Eğer ki toplantı gizli oylama yöntemi ile yapıldı ve buna rağmen eşit oy sayısı söz konusu ise, bu durumda oylama tekrarlanır. Tekrarlanan oylama neticesinde eşitlik taraflar için bozulmuyor ise bu durumda Meclis başkanı kura çekilişi yapar”.

Bahsedilmesi gereken bir diğer önemli husus ise oylama aşaması ile ilgilidir. Yine Belediye kanununu kaynak olarak alır isek; “Üyeler oylarını bizzat kullanır. Gizli oy kullanmaya fizikî bakımdan engelli üyeler, tayin edecekleri kişi eliyle oy kullanabilirler” (5393, md. 22) denilmekte ve her üyeye bu yükümlülüğü bizzat yüklemektedir. Her üye oylarını “gizli, işaretle ya da ad okunarak” kullanır. Söz konusu iradenin dışı vurumu ise karşımıza “kabul- ret ya da çekimser” olarak karşımıza çıkar. “Kararlar, meclis başkanı ve kâtip üyeler tarafından imzalanır ve bir sonraki toplantıda üyelere dağıtılır” (5393, md. 22)

Belediye meclisi, her ne kadar kararları almış olsa da icraat aşamasına geçmezden önceki son denetim yolu kararın kesinleşmesidir. Henüz kesinleşmemiş ya da hukuki sürecini tam anlamı ile tamamlamamış bir karar yürürlüğe girmeyeceği gibi uygulanamaz da.

Belediye meclis kararının kesinleşmesi ya da kesinleşmemesi durumunu üç farklı şekilde ifade edebiliriz:

- Meclis tarafından alınmış bulunan karar hukuka uygun görülmüş ve ne Belediye Başkanı ne de mülki amir, kararı iade etmemiştir. Bu durumda karar en geç yedi gün içerisinde o bölgedeki en büyük mülki amire gönderilir ve yürürlüğe girer.
- Belediye başkanı, aynı zamanda hem encümenin hem de meclisin başkanı statüsündedir. Dolayısı ile burada alınan kararlarla doğrudan ilişki içerisinde. 5393 Sayılı Belediye Kanunu uyarınca, Belediye Başkanı, meclisin almış olduğu kararı hukuka aykırı görmesi nedeniyle beş gün içerisinde meclis yeniden görüşün istemi ile iade edebilir. Meclis söz konusu kararı yeniden görüşür ve hukuka aykırılık tespit etmeden üye tam sayısı salt çoğunluğu ile kabul ederse karar kesinleşmiş demektir. Bu durumda kesinleşmiş olan karar en geç yedi gün içinde, yürürlüğe girmesi amacıyla, o bölgede yer alan en büyük mülki amire gönderilir.
- Son olarak ise; Yine kanunlarca Belediye Başkanının doğrudan kendisine tanınan bir başka başvuru yolu ile ilgilidir. Belediye başkanı, kararı meclise yeniden görüşülmesi istemi ile göndermiştir ve meclis, üye tam sayısı salt çoğunluğu ile kararı yeniden onaylamıştır. İşte tam bu noktada kararında ısrarcı olan ve hukuka aykırılığın varlığı konusunda şüphe barındırmayan Belediye Başkanı, ilgili kesinleşmiş bulunan kararın aleyhine on gün içinde İdari yargı merciine başvurur. İdari yargı

mahkemesinin kararı kesin niteliktedir ve sonucunda karar ya iptal olunur ya da yürürlüğe girmesi amacıyla en büyük mülki amirin emrine verilir.

- “Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur” (5393, md. 22).

#### **1.4.3. Belediye Meclisi Komisyonları: İhtisas Komisyonları**

İhtisas komisyonları, belirli alanda uzmanlaşmış ya da yetkinliğini kanıtlamış üyelerin bir araya gelerek oluşturduğu komisyonlardır. Kararların daha etkin ve yerinde alınmasının amaçlandığı ihtisas komisyonlarında “her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur” (5393, md. 24).

Belediye meclisi, araştırılmasını istediği ya da daha etkin karar alabilmek amacıyla en az 3 üye en fazla ise beş üyeden oluşan komisyonlar kurabilmektedir. Söz konusu komisyonların ne kadarlık bir süre için kurulacağı yine Belediye Meclisinin alacağı karara göre belirlenirken, bu süre 1 yılı geçemez.

İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur. Meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandırır (5393, md. 24). İhtisas komisyonları, kendisine havale edilen işleri süresi içerisinde sonuçlandırmadığı takdirde Meclis başkanı sonuçlanmamış olan kararı doğrudan meclisin gündemine alabilmektedir.

İhtisas komisyonlarının hazırlamış oldukları raporlar kamuoyuna açıktır ve her daim ulaşılabilir. Yine hazırlanmış olan bu raporun ihtisas komisyonundan sonraki durağı Belediye meclisidir ve söz konusu konu, komisyon aşamasından sonra karara bağlanır.

Son olarak ise; daha önce de bahsettiğimiz üzere ihtisas komisyonları, alanlarında uzmanlaşmış olan kişilerin bulunduğu ve ilgili konularda karar alınırken daha bilinçli adımların atılmasını sağlama işlevi bulunmaktadır. Örneğin konu plan ve bütçe üzerine ise Maliye alanında yetkinleşmiş ve tecrübe edinmiş kişilerin bilgilerinden yararlanmak, ihtisas komisyonlarının görünen ilk amacıdır. Bu nedenledir ki bazen meclis üyeleri yardımı dışında, dışarıdan da yardım alınabildiği

durumlar söz konusu olabilir. 5393 sayılı kanun bu durumdan “Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir” (5393, md. 24) diyerek bahsetmiştir.

#### **1.4.4. Belediye Meclisi Komisyonları: Denetim Komisyonları**

Denetim komisyonları, Belediyelerin kendi denetimini kendisi yaptığı bir iç denetim yönetimidir. “İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur” (5393, md. 25). Komisyonunda yer alacak üye sayısı, mecliste bulunan siyasi partilerin üye sayısının, üye tam sayısına oranlanması neticesinde bulunur.

Denetim komisyonları, Belediye içerisinde yer alan birimleri ve Belediyenin her türlü bağlı kuruluşlarını denetleyebilmekte; sayılı birim ve kuruluşlardan bilgi belge isteyebilmektedir. Söz konusu bilgi ve belgeleri birimler ve kurumlar gecikmeksizin komisyona vermekle yükümlüdürler. Yine aynı kanunda da belirtildiği üzere; komisyon, Belediye başkanının göstermiş olduğu yerde görevini ifa etmekle yükümlüdür. Kanunda belirtilmiş olan oranlarca komisyon üyelerine ücret ödenmektedir.

“Komisyon, çalışmasını kırk beş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur” (5393, md. 25).

#### **1.4.5. Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları**

Belediye kanunun 26. Maddesi, Belediye meclisine tanın bilgi edinme yolları ve denetim yöntemlerinden bahsetmektedir. Söz konusu kanun ilk paragrafı uyarınca “Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu

değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır” (5393, md. 26) denilerek bilgi edinme ve denetimden kastın neler olduğunu saymıştır.

Belediye meclisini denetim yollarından birisi olan “soru” yönteminde üyeler Belediyeyi ilgilendiren işlem ve eylemlerle ilgili olarak yazılı ya da sözlü olarak soru sorabilmektedir. Ancak soru, devlet sırrı niteliği taşıyan bilgi için sorulamayacağı gibi, bir üyenin özel hayatının konu edindiği soru da sorulamaz. Aynı zamanda yargısal alana giren ve devam etmekte olan bir dava ile ilgili de soru sorulamayacaktır. Söz konusu soru, Belediye başkanının yetkilendirdiği bir kişi tarafından sözlü ya da yazılı olarak cevaplanır. Pratik belediye yönetimleri dikkate alındığında; soru yazılı olarak gelmiş ise kesin olarak yazılı cevap verilirken, soru sözlü olması durumunda cevabın sözlü ya da yazılı olabildiği görülmektedir.

Meclisin denetlenmesi yollarından bir diğeri ise “genel görüşme” usulüdür. Bir konu hakkında mecliste yer alan üyelerin üçte birinin görüşme talep etmesi durumunda meclis başkanına istem iletilir. Meclis başkanı bu istemi kabul etmek zorunda değildir. Zira kanun bu konuda meclis başkanına esneklik tanımış ve “...Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır” (5393, md. 26) denilmiştir.

Bir başka meclisi denetim yolu ise “Gensoru” dur. Gensoru Belediye başkanı için istenir ve iki farklı oylama göze çarpmaktadır. Öncelikle gensoru önergesi verebilmek için meclis üye tam sayısının üçte birinin oyu şarttır. Belediye başkanı hakkında önerge başarı ile sunulduktan sonra ise sırada meclis gündemine alıp almama oylamasına geçilir. Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oluruyla birlikte önerge meclis gündemine alınmış olacaktır. Ancak her durumda da arada üç tam gün geçmeden görüşme yapılamayacaktır. Son olarak ise karar verilmesi aşamasına geçilecektir. Meclis üye tam sayısının dörtte üçünün Belediye Başkanını yetersiz görmesi durumunda söz konusu karar tutanağa işlenecek ve o bölgedeki mahalli mülki amirine iletilecektir. Vali de gerekçeli kararını ekleyerek dosyayı yargı makamı olan Danıştay’a sunacaktır. Danıştay’ın ilgili kararı uygun bulması ve hukuksuzluğu tespit etmesi durumunda Belediye Başkanının Başkanlık statüsü sona erecektir.

Belediye başkanının başkanlığını düşürebilecek kadar etkin denetim yollarından birisi olan Gensoru yönteminin bir örneği yakın zamanda Gaziantep’in İslahiye ilçesinde görülmüştür. Dönemin belediye başkanı (Melika Uludağ), yapmış

olduğu hukuksuz işler nedeniyle Gensoru denetimine tabii tutulmuş ve yukarıda sayılan her işlemi tek tek geçerek Belediye Başkanlık sıfatı sona erdirilmiştir.

Belediye kanunu uyarınca, Meclis, Belediye başkanını faaliyet raporu aracılığı ile de denetleyebilmektedir. Bu denetimin sonucuna göre Belediye başkanı ilgili faaliyet döneminde yetersiz görülmesi durumunda Belediye Başkanlık sıfatı düşürülebilmektedir.

Belediye kanunun ilgili maddesi uyarınca Nisan ayının olağan toplantısında Başkanlık, meclise bir faaliyet raporu sunmaktadır. Söz konusu rapor "...meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştay'ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer" (5393, md. 26).

Görüldüğü üzere gerek gensoru olsun gerekse de Faaliyet raporu denetimi olsun; her iki denetim usulünde de Belediyenin karar organı, Belediyenin yürütme organına göre güçlü kılındığı görülmektedir. Ancak burada zikredilen oransal kriterler, sağlanması zor çoğunluklardır. 1580 sayılı kanunda üçte iki olarak aranan oransal kriter, yeni kanunla dörtte üçe yükselmiş ve bu durumda aslında yürütme organının görevine son verme fiili zorlaştırılmıştır.

#### **1.4.6. Belediye Meclisinin Görevleri**

Belediye meclisi, Belediyelerin karar organı niteliğinde oluşturulmuş seçilmiş üyelerin oluşturduğu kurul olarak tanımlamıştık. Söz konusu kurul, karar verme organı olmanın yanında denetim ve inceleme komisyonlarının varlığından bahsetmiştik. 5393 Sayılı kanun uyarınca Belediyelere yüklenen görevler ise liste usulü ile sayılmıştır. Yazımızın konusunu ilgilendiren belediye meclis görevlerini şu şekilde özetleyerek sıralayabiliriz:

- Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek
- Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek.
- Borçlanmaya karar vermek.

- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek
- Şartlı bağışları kabul etmek.
- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek
- Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- Fahrî hemşehrilik payesi ve beratı vermek.
- Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.
- Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.
- İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek (5393, md. 18).

Olarak sıralamak mümkündür. Belediye, kendisine atfedilen yükümlülükleri yerine getirirken bünyesinde oluşturduğu tahsis komisyonlarından yararlanabildiği gibi, kanunun verdiği yetki çerçevesinde oluşturulan bağlı kuruluşlar ya da iştiraklerinden de yararlanabilmektedir. Yine, Belediye ilgili görevleri yerine getirirken, bünyesinde oluşturulan iç denetim mekanizmasının yanında dış denetim unsurlarına da uygun olarak yapmakla yükümlüdür.

#### **1.4.7. Belediye Meclisinin Sona Ermesi Durumları**

Belediye meclisi iki farklı şekilde sona ermektedir. Bunlardan ilkinde gerekli kriterler yerine geldiğinde Danıştay kararı ile sona ererken; ilk kriterlerden tamamen bağımsız olarak kanunen sayılı bir başka hallerin yerine gelmesi durumunda ise görevlerini encümene devreder.

Meclisin Feshedilmesi Belediye kanunun 30. maddesi uyarınca;

- Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa,
- Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa,
- İçişleri Bakanlığının bildirmesi üzerine Danıştay kararı ile Belediye Meclisi feshedilir (5393, md. 30).

“İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirimle birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar” (5393, md. 30)

Danıştay kararı ile feshedilen meclisin yerine yeni seçilecek meclis, kalan sürede görevleri ifa eder ve tamamlar.

**Boşalan Meclisin Görevinin Yerine Getirilmesi:**

5393 Sayılı Belediye Kanunun 31. Maddesi uyarınca Belediye Meclisinin:

- Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi,
- Meclis üye tam sayısının yarıdan fazlasının tutuklanması,
- Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi,
- Geçici olarak görevden uzaklaştırılması (5393: md 31)

gibi durumların meydana gelmesi durumunda, meclis çalışabilecek hale gelene kadar ya da yeni meclis seçilene kadar Belediye meclis görevlerini encümen memur üyeleri yerine getirmektedir.

#### **1.4.8. Belediye Encümeni Yapısı, Toplantı Usul ve Esasları, Görevleri**

Belediye Encümeni, Belediyenin ikincil konumda olmakla birlikte kabaca tabirle “Danışma “organı olarak da nitelendirebiliriz. Encümen, yapısını, işleyişini, görev ve yetkilerini 5393 sayılı kanundan almaktadır. Söz konusu kanun, her ne kadar karar organının Belediye Meclisi olduğunu belirtiyor olsa da encümenin de bir takım görevleri onu karar makamı olduğunu göstermektedir.

Belediyenin ikincil karar organı niteliğinde olan Encümen, bünyesinde seçilmiş üyelerin yanında üst yönetimce atanmış üyeleri de barındırmaktadır. Görevleri ayrı ayrı incelendiğinde; sorumlu olduğu mahalli sınırların günlük yerel hizmetlerini yürütmekle görevli olması, encümenlik makamının önemine işaret etmektedir. O halde şimdi Belediye encümeninin yapısı ve günlük işleyişine değinelim, daha sonra ise görevlerine değinerek bu bölümü de sonlandıralım.

Belediye Encümenliği, tıpkı Belediye Meclisi gibi Belediye Başkanlığının başkanlığında toplanır. Asıl olarak Belediye adına danışmanlık görevini ifa eden Encümen;

- İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden,
- Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden (5393, md. 33) oluşmaktadır.

Belediye Encümeni hem doğrudan seçilmiş üyelerden hem de Belediye Başkanının atadığı üyelerden ve doğal üye sayabileceğimiz bir de mali hizmetler birim amirinden oluşmaktadır. Söz konusu kurulun başkanlığını Belediye başkanı üstlenirken; Belediye Başkanının katılmadığı toplantılarda Başkanın doğrudan görevlendireceği başkan yardımcısı ya da bir üye başkanlık görevini üstlenecektir.

Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir. (5393, md. 33).

Belediye encümenliğinin toplantı esasları, meclisten farklı usulde işlemektedir. Belediye meclisinde, o günkü gündem, toplantı süresini, alınacak kararın yeterlilik sayısını doğrudan etkilerken encümenlik toplantısında gündemin ne olduğunun önemi yoktur. Haftada birden az olmamak şartıyla toplanmakla yükümlü olan encümenler, olağan toplantı dışında Belediye Başkanının acil gördüğü durumlarda da toplanmak zorundadır.

Gündemlerinin Belediye Başkanınca doğrudan belirlendiği Belediye Encümenliğinde iki farklı sayısal kriterin varlığı, kararın usulü açısından önem arz etmektedir. Belediye encümenleri, toplanırken üye tam sayısının salt çoğunluğunu sağlamak zorundayken; karar alınırken ise katılanların salt çoğunluğunu sağlamakla yükümlüdür.

Toplantıya katılan herhangi bir üye çekimser yönde oy kullanamayacaktır. Bu durum da Belediye Meclisi üyelerine tanınan karar alternatifleri bakımından farklılık arz etmektedir. Zira bir meclis üyesi, ilgili konu hakkında olumlu-olumsuz oy kullanabilmenin yanında çekimser oy da kullanabilecektir. Yine Belediye

Encümen üyesi, gündemde yer almasını istediği bir konuyu Belediye Başkanına teklif edebilecektir. Belediye Başkanı, ancak ve ancak encümenlere havale ettiği gündem maddeleri o haftanın gündemini oluşturmaktadır.

Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar. Encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar (5393, md. 35)

Belediyenin danışma niteliğinde görevler üstlenen Belediye Encümenleri, bunun yanında ikincil karar organı olduğunu kanunlarla kendisine tanınan görev ve yetkilerden anlamaktayız. Söz konusu görev ve yetkileri şu şekilde özetlemek ve saymak mümkündür:

- Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- Öngörülmeleyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek. (5393, md. 34).

Belediye Encümenliği, bazı kararlarda görüş bildirmek gibi istişari nitelikte kararlar alırken; sayılı konularda doğrudan karar alabilmektedir. Bu konu hakkında Anayasa Mahkemesi bir kararında “...belediye kanununun encümenin görev ve yetkilerini düzenleyen 34.maddesinin çeşitli bentlerinde geçen “ karar vermek, karar almak” gibi ifadelerin encümeni karar organı haline getirmediğini belirtmiştir.

Mahkemeye göre encümen, belediye meclisince verilen kararın somutlaştırılması ya da somut kararın icrası niteliğinde karar vermektedir.

Dolayısıyla bu madde kapsamında encümene verilen yetkileri icrai nitelikte kabul etmek gerekir. Anayasa Mahkemesi encümenin niteliğine ilişkin kararında belediye kanununun genel gerekçesini ve madde gerekçesini dikkate almıştır. Genel gerekçede “belediye organlarının meclis, encümen ve başkandan oluşan geleneksel üçlü yapısı korunmuş, belediye encümeninin karar organı değil, yürütme organı olması öngörülmüştür. Hükmü yer alırken madde gerekçesinde ise encümenin görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek yürütme organı olma niteliği daha netleştirilmekte ve belediye meclisine ilişkin hükümlerle tutarlılık içinde, 1580 sayılı kanunla öngörülen meclis yerine karar alma yetkisi tümüyle kaldırılmaktadır. Sonuç olarak karar organı olan meclis ile yürütme organı olan encümen arasındaki ayrım netleştirilmiştir” (Şengül,2011, s. 99) olarak karar vermiştir. Böylece net olarak karar organı Belediye Meclisi olarak tanımlanırken Yürütme organı olarak Belediye encümeni belirlenmiştir. Liste usulü ile sayılan görev ve yetkilerle de bu ayrım daha da netleştirilmiştir.

#### **1.4.9. Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri**

5393 Sayılı Belediye Kanunun üçüncü bölümü, Belediye idaresinin başı olan ve Belediyenin doğrudan yasal temsilcisi durumunda bulunan Belediye Başkanını özetlemektedir.

Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir (5393, md. 37). Söz konusu kanun maddesi uyarınca ise Belediye yönetiminin başı ve yürütme organı olan belediye başkanı, belde sakinleri tarafından doğrudan doğruya beş yıllığına seçilmektedir. Belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçiliyor olması onu belediye yönetimi içerisinde güçlü bir konuma getirmektedir. Belediye başkanı seçilebilmek için kanunun meclis üyeliği için aradığı şartlara sahip olmak gerekmektedir. Belediye başkanının herhangi bir sebepten dolayı görevinin başında bulunmadığı durumlarda, görevinin başına dönünceye kadar meclis üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili belediye başkanına vekâlet ettiği süre zarfında başkanın sahip olduğu tüm yetkilere sahiptir (Günday, 1992, s. 41).

Ülkemizde 20. Yüzyılın ortalarına kadar Belediye Başkanlığı makamına meclis içerisinde seçilecek bir üye yürütmekteydi. Ancak yılları 1960 lı yılları gösterdiğinde Belediye Başkanının seçilme usulü ve göreve gelme durumu tartışılan

konu oldu. 1963 yılında ise kesin olarak seçim usulü değiştirildi ve Belediye Başkanı doğrudan halk tarafından seçilir oldu.

5393 sayılı kanun uyarınca Belediye idaresinin başı ve temsil aktörü olarak tanıtılan Belediye Başkanına, birçok önemli görev ve yetki tanınmıştır. Bu yetki ve görevler, tıpkı Belediye meclisi ve encümeninde olduğu liste usulü ile sıralanarak sayılmıştır. Şimdi bu görev ve yetkilerin neler olduğuna kısaca ve seçici üslupla değinelim:

- Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- Meclise ve encümene başkanlık etmek
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek
- Belediye personelinin atamak.
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek (5393: md 38).

Görüldüğü üzere Belediye Başkanı Belediyeyi temsil ve idare etmenin yanında kendi ajanlarını kendisi seçme, belediyenin bütçesini doğrudan kanunlara uygun olarak yönetme ve Belediyenin diğer organların başkanlığını üstlenme gibi daha birçok Belediye adına önemli yetkileri bünyesinde barındırmaktadır.

Belediye Başkanı, izinli, hasta gibi sebeplerden ötürü olarak görevinde bulunamayacağı durumlarda, kendisi gibi aynı yetkilere sahip olacak bir başkanvekili görevlendirebilir. Başkanvekili bu süreç içerisinde yürüttüğü hizmetlerde Belediye Başkanı kadar yetkili ve sorumlu olacaktır.

Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir (5393, md. 42). Yetki devri ile görevlerin zaruri olarak başkanvekili tarafından yürütülmesi durumları tamamıyla ayrıksı durumlardır. Birisinde yetki halen Belediye Başkanının kendisindedir ve geçici bir süreliğine vekilliğine bırakıyordur. Oysa yetki devri, yetkinin doğrudan başkanın şahsından farklı birime ya da kişiye devredilmesidir.

Belediye Başkanının görevleri arasında da saydığımız önemli görevlerden birisi de Stratejik planın hazırlanması ve uygulanması durumudur. 5393 sayılı kanun uyarınca “Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar” (5393, md. 41). Böylelikle stratejik planı hazırlamakla görevlendirilen Belediye Başkanı, stratejik planı meclise sunar ve meclisin onayından geçen planlar ancak yürürlüğe girerek uygulanır.

#### **1.4.10. Belediye Başkanlığının Sona Ermesi**

Belediye Başkanlığının sona ermesi durumu da Belediye meclisine benzer şekilde, istenilen kriterler gerçekleşmesi şartıyla iki farklı şekilde söz konusu olmaktadır.

Bunlardan ilkinde; Belediye başkanının ölümü ya da istifası durumunda, Belediye Başkanlık makamı “kendiliğinden” sona ermektedir.

Diğer sona erme durumunda ise Belediye Başkanının;

- Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi,
- Seçilme yeterliğini kaybetmesi,
- Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,
- Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması

gibi durumların herhangi birinin dahi tek başına gerçekleşiyor olması durumunda İç işleri Bakanlığı başvurur ve Danıştay makamı kararı ile Belediye Başkanlık makamı sona erer. Bu durum ilerleyen bölümlerde de ayrıntısı ile bahsedeceğimiz üzere idari vesayetin tipik bir örneğidir. Zira fark edilecektir ki;

mahalli bölgede yaşayan yerel halk tarafından doğrudan seçilmiş bulunan bir kişinin görevine Merkezi İdare makamı ve Yargı organı dorudan son verebilmektedir.

Belediye Başkanlığının boşalması hallerinde ise çok daha farklı usulde Belediye başkanlığı seçimi işi belediye meclisine düşmektedir. Bu durumla ilgili tüm düzenlemeler yine 5393 sayılı kanunda ayrıntısı ile yapılmıştır. Söz konusu kanuna göre Belediye Başkanlığı makamı, sebep fark etmeksizin boşalması durumunda, Vali tarafından on gün içerisinde Belediye meclisi toplanır ve seçim dönemini aşp aşmaması durumuna göre ya bir başkan ya da bir başkanvekili seçer.

## İKİNCİ BÖLÜM

### İDARENİN DENETİM TÜRLERİ VE İDARİ VESAYET DENETİMİ

Tarihsel anlamda idari vesayetten bahsedebilmek için iki farklı tüzel kişiliğin varlığı şarttır. Bu tüzel kişilikler arasındaki ilişkiyi ise emir komuta zincirinden ziyade idarenin bütünlüğünü sağlayacak kapsamda bir denetim şarttır.

İdarenin bütünlüğünü sağlayan denetim çeşitleri kendi arasında öncelikle İdarenin İç Denetimi ve İdarenin Dış Denetimi olarak ayrılmaktadır. Araştırmamızın bu bölümünde idarenin denetim türlerine kısaca değinildikten sonra idari vesayet denetimi üzerinde ayrıntısı ile durulacak ve dönemler bazında değerlendirilecektir.

İdari vesayet kavramı birçok yazara ve birçok akademisyene göre farklı farklı tanımlanmış, yorumlanmıştır. Her ne kadar uygulamada ve teoride farklı farklı algılansa da idari vesayet kavramının en temel tanımını Anayasanın 127.maddesi mahalli idareler kenar başlıklı bölümünde:

“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” olarak bahsedilmiştir.

Bu fıkradan da anlaşıldığı üzere Yerel Yönetimler için ayrı bir statü belirlenmiştir. İdari teşkilatlanma içerisinde tamamıyla farklı bir yer edinen Yerel Yönetimler, idarenin bütünlüğü gereği Merkezi Yönetiminin denetiminde tutulmuştur. Zira burada asıl olan amaç toplum yararını bir başka deyişle kamu yararını tesis etmek ve kamu görevleri sürdürülürken birliği sağlamak olmuştur. Bu fıkra ve fıkranın yer aldığı madde de fark edilecektir ki idari vesayet kavramı tanımlanmamıştır. Burada idari vesayetin amacı üzerine odaklanılmış, Merkezi idare ile Yerel Yönetim arasındaki ilişkinin ne denli süreceleceği üzerine ayrıntıya değinilmiştir.

### **2.1. İdare ve Denetim Kavramlarına Genel Bakış**

İdari Vesayet kavramına geçmezden önce, idari vesayetin hangi kapsamda değerlendirildiği konusuna açıklık getirmek gereklidir. Bu nedenle yazımızın bu kısmında öncelikli olarak denetim nedir? Denetimin genel kapsamı ve etkileyenleri nelerdir? İdare ve idari yapı arasındaki farklılıklar nelerdir? Sorularına cevap aramamız gerekecektir. Daha sonra ise idari vesayete kavramsal açıdan ve tarihçesi üzerinden değinerek genelden özele doğru bir yol izlenecektir.

#### **2.1.1. Organik Anlamda ve Fonksiyonel Anlamda İdare ve İşlevi**

Denetim türleri incelendiğinde kendi arasında birbirinden hem nitelik hem de uygulama açısından ayrılmış olarak 4 farklı tür mevcuttur. Bunlardan birisi de İdari denetim olarak açıklanabilir. İdari denetim diğer denetim türlerinden tamamıyla farklı olmakla birlikte kendi içerisinde iç denetim ve dış denetim olarak ayrılmaktadır. İdari vesayet denetimi de idareye kanunlarca tanınmış olan bir iç denetim türü olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdare kavramı, temelini idari sözcüğünden almaktadır. Söz konusu idari kelimesi; “Bir işlem ya da eylemin idareye has olmasını “ifade eder. İdare ise yönetim ile eş anlamlı olup, yönetim bilimi açısından, örgütün amaçlarını

gerçekleştirmek için başlıca planlama, örgütleme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla tüm kaynakların eş güdümlenmesi olarak tanımlanmaktadır (Ergun ve Polatoglu, 1978, s. 4). Farklı bir tanımda ise “belirli bir amaca ulaşabilmek için faaliyetleri organize ve kontrol etmedir” (Tümer, 1974, s. 10).

Tanımlardan da anlaşıldığı üzere kendisine tahsis edilmiş olan bir kaynağı yine kanunlarda belirtilen yükümlölükler çerçevesinde idare etmek, kurgulamak, planlamak ve denetlemek olarak kendimizce bir tanımda yaratabiliriz. Kaynak yönetimi ve kamun yararını tahsis eden bir idare ise nihai hedeflemesine ve saygınlığına ulaşmıştır demek yanıltıcı olmaz.

İdare kavramı asıl kaynağını ise en çok değinildiğı norm olan idare hukukundan alır. İdare hukukunda ise idarenin devletin belli organlarını kapsayan organik anlamı olduğu gibi, devletin kurumlar dışında yapmış olduğu faaliyetleri içeren fonksiyonel anlamı vardır. (Günday, 1999, s. 3). Fark edildiğı üzere 2 farklı anlamdan yola çıkarak idare tanımlanmıştır:

Organik anlamda idare; Yasama organı ve yargı organı dışında kalan kamu tüzel kişilikleri kapsamaktadır. Anayasanın 125. Maddesinde yer alan “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Denilerek aslında organik anlamda idareye vurgu yapıldığı görölmektedir. Bu anlamda bakıldığında yetki alanı da yine yargı organı ve yasama organı dışında kalan alanları kapsamaktadır. Bir takım istisnalar mevcuttur.

Fonksiyonel Anlamda İdare; daha kısa tanımla idare etmek anlamında kullanılmıştır. Anayasa madde 126’da belirtildiğı üzere “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” denilerek bu kapsamda söz etmektedir. Anayasanın 123. maddesinde yer alan “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” cümlesindeki “idare” ise hem kurumları hem de faaliyetleri kapsadığından, organik (yapısal) ve fonksiyonel (işlevsel) anlamlarda kullanılmıştır (Gözübüyük, 1996, s. 1).

Birçok ülkede de yer aldığı üzere bizim ülkemizde de kamu yönetimi kavramı, yönetim ve idare kavramları iç içe geçmiş durumdadır. Her ne kadar organik anlamda normlar idareyi tanımlıyor olsa da küreselleşme ve dışa açılımla birlikte işletme mantığının ağır bastığı bir gerçektir.

Günümüzün çağdaş anlamdaki idaresinin temel fonksiyonlarının özellikleri de başkalaşım göstermektedir. Temel amaç kamu yararı olan idari fonksiyonların, konusu ise kamu hizmetleridir. Kamu yararı amacıyla kamu hizmetlerini gören bu idare üstün ve ayrıcalıklı bir takım yetkilerle donatılmış ve bu yetkileri kullanırken ise kamu gücüne ihtiyaç duymaktadır. Yine bahsi geçen bu idari işlem ve eylemler, ülkede yaşayan herkese yönelik olmakla beraber süreklilik ilkesini de gözetmek zorundadır.

### **2.1.2. Kavramsal Anlamda Denetim ve İşlevi**

Bir kişi, kurum veya iktidarın değişik yönlerden görünümünün, yapısının, işlerliğinin ve uğraşlarının, çelişki, tutarsızlık veya eksiklik taşıyıp taşımadığının, yasalar, tüzükler, kararlar ve akılcı yaklaşımlar çerçevesinde ölçülmesi, gözlemlenmesi ve izlenmesi için yapılan tüm faaliyetlere “denetim” denilmektedir (Yüzgün,1994, s. 20).

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere idarenin yürüttüğü işlemler ve eylemler, tam ve eksiksiz yapılıp yapılmadığına, kanunlara uyulup uyulmadığı konusuna göre belli bir inceleme, gözlemlenmeden geçilerek kamu hizmetlerinden yararlananların korunması hedeflenmiştir. Teftiş kavramına benzemesine karşın daha dar kapsamlı olduğunu unutmamak gerekir.

Denetim süreci sayesinde giderek artış eğiliminde olan kamu hizmetleri, daha verimli yürütülebilmekte ve ortaya çıkabilme olasılığı olan olumsuzluklara karşı önceden önlem alabilme şansı elde edilebilmektedir.

Denetim kavramı incelendiğinde 2 işlevinin olduğu görülmektedir. Bunlardan ilki kamu hizmetleri görülürken ya da görülmezden önce ortaya çıkan ya da çıkması olası aksaklıkların giderilmesidir. Bu olumsuzluk saptanarak aksaklığın önüne geçilecek ya da daha önceden kötü ifa edilmiş bir kamu hizmetindeki aksaklık bir daha tekrarlanmayacaktır. Diğer işlevi ise düzenlemek ve denetlemektir. Kamu hizmetleri kanunen yargı yolu tamamen açık olarak özellikle belirtilen ayrık bir konudur. Bu konuda normlar özellikle hassasiyet göstermiş ve kamu hizmetinin kötü

ifa edilmesi ya da hiç ifa edilememesinin önüne geçilmesi amacıyla işlem ve faaliyet sırasında, öncesinde ya da sonrasında düzenleyici ve denetleyici bir takım denetleme mekanizması ön görmüştür.

Bazı kanun maddelerinde denetim mekanizmaları şu şekilde sayılmıştır:

“3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluşu ve Görev Esasları Hakkında Kanunun 21 ve 22. maddelerinde ise, Bakan ve müsteşarın görev ve sorumluluklarından söz edilirken bunu izleyen 23. maddede teftiş kurullarının görevleri sayılmıştır.<sup>60</sup> “

“5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 9. Maddesinde valiler, adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün devlet daire, müessese ve işletmeleri, özel işyerlerini, belediye, köy idareleriyle, bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder denilmektedir.”

Farklı kanunların ilgili maddelerinde de açıkça idari vesayet organlarının neler olduğuna, işlevlerine ve yetki alanlarına değinilmektedir. Bir başka kanun maddesinde ise; 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 54. maddesinde, 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun da 37. Maddesinde denetim; “hizmetlerin süreç ve sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır” olarak denetim yetkisinin kriterleri ve niteliğine değinilmiştir.

## **2.2. Denetimin Kapsamı ve İlkeleri**

Kamu hizmetinin görüldüğü ve yerine getirildiği her alanda denetim zorunlu unsurdur. Zira kamu hizmeti, bireysel çıkarın üzerinde toplumu etkileyen sonuçlara gebedir. Bir toplum üzerinde doğrudan karar alma yetkisine sahip olan kamu tüzel kişilikleri, her zaman doğru karar vermekte zorlanabilir. Bunun nedeni ihtiyari olabileceği gibi kasti de olabilir. Denetim organları, nedenlere takılmaksızın toplum üzerinde bu denli önemli sonuç doğuran bir işlem ve faaliyeti denetlemekle yükümlüdürler.

Kanunlara uygun olarak yapılan denetim sonucunda;

- Kamu hizmetlerinin nihai amacı olan kamu yararı tesis edilmiş olacak
- Kanunlara uygun olarak yapılması öngörülen işlemler istenilen plan çerçevesinde ve emir-talimat çerçevesinde uygulanabilecek

- İdarenin bütünlüğü ilkesinin yanında hukuk devleti ilkesi ve kanuni idare ilkesi de korunmuş olacak
- Yerel yönetimlerin keyfi davranışının önüne geçilerek hem kamu hizmeti istenilen düzeyde uygulanacak hem de özerkliğin önüne geçilmiş olunacak
- Artan kamu hizmetlerine karşın verimlilik sürdürülebilir seviyede devam edecek ve kamu hizmetleri görülürken ya da görülmezden önce olası karşılaşılabilecek olan olumsuzlukların önüne geçilmesi sağlanılacak
- Ülkenin tamamı üzerinde yürütülmesi gereken hizmetlerin denetimi sağlanarak bölgeler arası eşitsizliğe neden olacak olumsuz kararların önüne geçilmiş olacaktır.

Denetim yetkisinin amaçlarını ve bu amaçlar neticesinde elde edilen yararları çoğaltmak nihayetinde mümkündür. Bunların yanında denetimin elbette ki olumsuz sonuçları da mümkündür. Ölçülülük ilkesinin ihmal edildiği bir denetim mekanizmasında özerklik kavramı zarar görecektir. İlerleyen bölümlerde de bahsedileceği üzere özerklik, Merkezi idare- yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü ve mali bölüşümün sonucunda ortaya çıkmaktadır.

Merkezi idarenin etkin olduğu bir idari yapılanmada özerklik kavramından bahsedilemez. Öncelikle kanuni olarak bir güvence sağlanmalı ve yerel yönetime devredilecek hizmetler belirlenmelidir. Bunun yanında yerel yönetimlere, merkezi idarece yapılan mali transferin ölüsü kaçırılmamalı hatta yerel yönetimlerin kendine has bütçe gelirlerinin payı artırılmalıdır. Bu konuda daha ayrıntılı görüşlere özerklik konusu içerisinde ayrıca değinilecektir.

Denetim konusunda bahsedilecek son bir konu ise denetimin hangi ilkelerden etkilendiği sorusunun cevabıdır. Bu ilkeler sayesinde denetim, şeffaf, objektif bir şekilde uygulama alanı bulacaktır. Söz konusu ilkeleri şu şekilde sayabiliriz: Hukuk devleti, Kanuni idare ilkesi, açıklık, idarenin bütünlüğü ilkesi.

### **2.2.1. Hukuk Devleti İlkesi**

Anayasamızın temel ilkelerini içeren 2. Maddesinde “Cumhuriyetin Nitelikleri” sayılmıştır. Söz konusu bu ilkelerden birisi de kuşkusuz ki Hukuk Devleti ilkesidir. Anayasa Mahkemesi de 12 Kasım 1991 tarih ve K.1991/43 sayılı Kararında hukuk devleti ilkesini, benzer bir şekilde “yönetilenlere en güçlü, en etkin

ve en kapsamlı biçimde hukuksal güvencenin sağlanması, tüm devlet organlarının eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olması” olarak tanımlamıştır. Böylelikle devletin 3 erki olarak sayılan yasama, yürütme ve yargı kolları hukuka bağlı olarak görevlerini yerine getirme mecburiyetindedirler. Örneğin yasama organı bütçe ile ilgili süreci yürütürken tamamıyla kanunlara bağlı kalmakta ve orada geçen süreleri aksatmadan gelir-gider dengesi arasındaki ilişkiyi yönetmektedir. Tıpkı yasamanın karşı karşıya olduğu durumun benzeri yine yürütmenin organı olarak ifade edebileceğimiz idare için de geçerlidir.

İdare işlem ve eylemleri neticesinde, işlem veya eylemin yürütüldüğü alan üzerinde ya da ülkenin tamamı üzerindeki vatandaşlar üzerinde doğrudan etkilidir. Bu nedenledir ki işlemler ve eylemler keyfilik üzerine yürütülemezler. İşte hukuk devleti ilkesi de kamusal gücün kullanımına ilişkin bütün eylem ve işlemlerin hukuka uygun biçimde gerçekleşmesi üzerine kurgulanmıştır (Akıncı, 1999, s. 10).

Toplum olmanın gereği olarak hukuki standartların oluşmuş olmasının yanında bu kuralların uygulayıcısı olan bağımsız kuruluşların varlığı da yadsınamaz gerçektir. Anayasamızın 3 bölümü Yargıyı düzenlemektedir. Söz konusu bölümün ilk maddesi, Anayasanın ise 138. Maddesi şu şekilde düzenlenmiştir: “Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanı kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez (Anayasa, 138. md.) Böylelikle mahkemelerin her türlü erk karşısında ve organ karşısındaki bağımsızlığı Anayasaca güvence altına alınmaktadır. Bunun tam tersi bir durum ise 18. Yüzyılda kara Avrupa kıtası Almanya’sında görülen “polis devlet” olgusu ile karşımıza çıkmıştır. Polis devleti, kamunun daimi için her türlü önlemi alabilme konusunda herhangi bir ölçüte takılmadan kendisinde yetkiyi barındırmaktadır. Bugünün dünyasında ise polis devletine rastlanmamakta hatta tam tersi olarak erkler arasındaki çizgi belirginleşmektedir.

### **2.2.2. Kanuni İdare İlkesi**

Anayasa madde 8’de “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” Denilerek yürütme yetkisi ile donatılmış olan makamların görevlerini yerine getirirken ancak kanunlara uygun olarak hareket edebileceğinden bahsedilmiştir.

Kanuni idare ilkesi ile hukuk devleti ilkesi paralel ilkelere aittir. Hukuk devleti ilkesinde yürütmenin zaten kanunlara uygun olarak işlem ve eylemlerini yerine getirmesi gerekliliğini içerdiğini düşünürsek, hukuk devleti ilkesi, kanuni idare ilkesini kapsamaktadır ya da diğer bir deyişle kanuni idare ilkesi daha özel alanı düzenlemektedir. Kanuni idare ilkesinin önemli bir sonucu ve öngörüsü, idarenin başıboş hareket etmesine engel olması ve idarenin kanunlara uygun hareket etmesi zorunluluğu ile idarenin sınırlanmasını teşkil etmesi durumudur (Eroğlu,1972, s. 45).

### **2.2.3. İdarenin Bütünlüğü İlkesi**

İdari teşkilat yapısının temellerini Merkezden yönetim ve Yerinden Yönetim oluşturmaktadır. Ülkeler ise bu iki temel taşlardan birisi üzerinde inşasını gerçekleştirerek teorik devlet düzenini oluştururlar. Kimi ülkeler açısından Merkezi yönetim kimi ülkeler açısından ise Yerinden Yönetim kuruluşlarının önemli olduğu sistem karşımıza çıkar. Her ne kadar ülkeler arasında bir standart olmasa da salt merkezi yönetimden ya da salt yerinden yönetimden bahsetmek imkansızdır. Bu nedenledir ki bir takım denetim mekanizması karşımıza çıkmaktadır.

Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasına göre, “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” Denilerek idarenin bir bütün yapılanmadan oluştuğunu ve bu bütünlüğü yerine getiren denetim mekanizmasının ise idari vesayet denetimi olduğundan bahsedilmiştir.

Kamu yönetimi alanındaki kuruluşların bir uyum içinde çalışmasını gerekli kılan bu ilke, işlevsel açıdan bütünlük göstermelidir. İdarenin işlevsel açıdan bütünlük göstermesi, kendi yapısı içinde, kendine özgü kural ve yöntemlerin uygulanması ile olur (Gözübüyük, 1998, s. 40-45).

Yerel Yönetimler ülke yönetim sisteminin bir parçasını oluşturduklarından yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararının korunması mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını sağlamak için, bu idarelerin kendileri dışındaki organlar tarafından denetlenmesi gerekmektedir (Ulusoy, Akdemir,2004, s. 24).

İdari vesayet kavramı merkezi yönetim ile yerinde yönetim arasındaki ilişkiyi hukuksal olarak denetlemekle tek yetkili denetim mekanizması değildir. Daha birçok yetki sayesinde idarenin bütünlüğü tesis edilmiş olmaktadır. Örneğin hiyerarşik denetim bunlardan birisidir. Bu denetim türünde idari vesayetten farklı olarak 2 kamu tüzel kişi arasında değil tek kamu tüzel kuruluş içerisindeki ast-üst ilişkisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak yerel yönetimler ve daha genel kapsamlı ifade etmek gerekirse yerinden yönetim kuruluşları bu denetimin dışındadır.

#### **2.2.4. Açıklık İlkesi**

Açıklık, en basit tanımıyla bir şeyin şeffafla yapılması, üstü kapatılmadan aleni olarak ortaya konulması demektir. En bariz anlamda karşımıza Medeni kanununda çıkmıştır. Tapuda aleniyet ilkesi gereğince kanunlar açıklık kavramını irdelemiş ve bir takım sonuçlar öngörmüştür.

Konumuz gereği bizi ilgilendiren açıklık ilkesi ise “Yönetimde Açıklık” anlamındaki “yönetimde şeffaflık” olarak açıklamak yanlış olmaz Yönetimde açıklık, yönetime katılma, kamu yönetiminin temsil niteliğinin geliştirilmesi gibi yöntem ve uygulamalar, bu tür denetimin çağdaş araçlarını oluşturmaktadır (Derdiman, 2007, s. 74).

Yönetimde açıklık ilkesi yalnızca yönetime olan bağlılığı, güveni, dürüstlüğü ifade etmez. Aynı zamanda halk iradesinin de gerektiğinde yönetimde yer alması ve yönetimin aldığı kararlarda daima halka karşı sorumluluğunu ifade etmektedir.

Kamu yönetiminin halka en yakın kurum ve kuruluşu olma özelliği gösteren yerel yönetimler de aldıkları kararlarda doğrudan müdahale şansı elde edebilmektedir. Ekonomik, sosyal ve toplumsal alanlarda doğrudan etki alanına sahip olan bu kurumları sadece denetlemek yetersiz kalacaktır. Zira denetim her ne kadar etkili ve düzenleyici de olsa gözden kaçırma payının da olduğu açıktır. Bu nedenledir ki açıklık ilkesi bir nevi denetimi tamamlayan olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Alınan kararların ve uygulanan işlem ve faaliyetlerin aleniyet çerçevesinde ortaya konması sayesinde halk denetimi, kamuoyu denetimi de yapmak elverişli hale gelmektedir.

Günümüz çağdaş dünyasında kendini daha duyarlı ve sorumluluk sahibi hisseden her birey, yönetimin aldığı kararları sorgulayarak kendi denetimini kendisi de bir hassa yapabilmektedir. Böylelikle yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri neticesinde olması muhtemel sorunların önüne geçilme şansı doğmasının yanında kamu yönetiminde yer alan “değişkenlik ilkesi” olgusun da önü açılmaktadır. Zira her geçen gün toplumda değişen eğitim ve kültür düzeyinin yanında teknolojik değişimleri de dahil ettiğimizde, ihtiyaçlar günden güne değişkenlik göstermektedir. Buna bağlı olarak da kamu hizmetinin sürekliliğini sağlama çabası temel koşul haline gelmekte ve açıklık ilkesi sayesinde topluma daha duyarlı bir yönetim anlayışı karşımıza çıkmaktadır.

Yönetimde açıklık, kamu yönetiminin kendine çeki-düzen vermesini gerektiren temel değerlerden birisi olması nedeniyle, idari reform hareketlerinin üzerinde yoğunlaştığı bir ekseni meydana getirmektedir. Bu eksen bizi, toplumun göz önünde çalışan ve toplumla bütünleşmiş yeni bir yönetim sisteminin oluşumuna götürmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminin, kendisinden korkulan değil, kendisine güvenilen bir işleyişe sahip olması için, kendisini çevresine açması ve kamuoyunun gözü önünde çalışması gerekmektedir (Eken, 1994, s. 40).

### **2.2.5. Değişkenlik ve Süreklilik İlkesi**

Değişkenlik ilkesi ve süreklilik ilkesi kamu hizmetinin niteliği ve özelliği sonucunda ortaya çıkan bir takım temel ilkelerdendir. Kamu hizmetleri, niteliği gereği tarafsız, eşit çerçevede, sürekli olarak uygulanması gereken hizmet türlerindendir. Burada hizmetin sürekliliğinden kasıt her dakika her an uygulanması değildir. Misal eğitim hizmeti yönetimin belirlediği saatlerde sunulan bir kamu hizmeti türüdür. Bu saatler dışında hizmetin verilmiyor olması onun sürekliliğini etkilemeyecektir. Kastedilen olgu toplumun ihtiyacını karşılamaya yönelik daima var olmasıdır. Dolayısı ile hizmetin kesintiye uğramış olması onun sürekliliğini etkilemeyecektir.

Toplumsal ihtiyaçlar günden güne değişim göstermektedir. Zira değişen ekonomik – toplumsal düzenin yanında teknolojik değişimde eklemlenince kamu

hizmeti de bu değişkenliğe uyarlanması gerekmektedir. Bu nedenledir ki değişkenlik ilkesi kamu hizmeti açısından vazgeçilemez bir öneme sahiptir.

Değişkenlik ilkesi ve süreklilik ilkesinin gündemde daim olmasını sağlayan başat etken ise denetim fonksiyonudur. Denetim geniş bir kavramdır ve burada yalnızca idari denetimin varlığından kaynaklı değil bunun yanında toplumsal, siyasi ve hatta yargısal denetim de ilgili ilkelerin yaşamasında ve etkin olarak kalmasında önemli etken olarak sayılabilir. Zira toplum kamu hizmetlerine doğrudan maruz kalmaktadır. Gerek açıklık ilkesi gerekse de yargısal denetim ilkesi sayesinde bu işlem ve eylemleri doğrudan analiz etme ve gerektiğinde işlem ve eylemleri ortadan kaldırma konusunda kanuni çerçevede yetkin kılınmıştır.

Günümüz bilgi toplumu, her türlü bilgiye her an erişebilmektedir. Bu bilgileri kendi süzgecinden geçirmesinin yanında diğer toplumlarla da karşılaştırmak ve isteklerini bu çerçevede yenileyebilmektedir. Bu nedenledir ki toplumsal denetim sayesinde kamu hizmetinin sürekliliği aksamaya uğradığı anda tepki ile karşılaşılmakta ve idare bu konuda öncelikli adımını atmaktadır. Yine değişen ihtiyaçlar konusunda da ilk ses toplumsal düzeyde çıktığı aşık bir durumdur. İdare öncelikli olarak geleneksel yapıdan da koparak değişen toplumun ihtiyacına göre yeni hizmetler sunmakla görevlidir.

Yargısal denetim anlamında bakıldığında ise kamu hizmeti kavramı bir başkalaşım geçirdiği gözükmemektedir. Anayasa Mahkemesi her ne kadarda verdiği kararda “kamu kurumunca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş olması ve idarenin idare hukuku alanında görüldüğü idari faaliyetlerle ilgili bulunması gerekir... bir kamu kurumunun kamu hizmetleriyle veya bu hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili kararları idari nitelik taşır” (25.5.1976 tarih ve E. 976/38 sayılı karar, A.M.K.D., sayı: 14, s.185). denilerek geleneksel kamu hizmeti kavramını savunduğu sanılsa da günümüz kararlarında değişkenlik ilkesinin de gözetildiği fark edilmektedir. Bir başka Anayasa Mahkemesi kararında “Devletin yalnız ülkede disiplini sağlamakla görevli bulunduğu çağlardaki kamu hizmeti ve kamu yararı kavramları birbirinin benzeri olamaz” (23-25. 10.1969 tarih ve E. 967/41- K. 969/57 sayılı karar RG, 12.3.1971, sayı: 13776, s.9.) denilerek bu değişim göz önüne serilmiştir.

Söz konusu kararlarda da açıkça anlaşıldığı üzere değişkenlik ilkesi, idari yargının en üst mercii kararlarını veren Anayasa Mahkemesinin kararlarında ne denli etkin olduğu açıkça ortaya konulmuştur.

### 2.3. Denetim Türleri

İdarenin bütünlüğünün sağlanması amacıyla gerek kaynağını Anayasadan alan denetim türleri gerekse de kanuni kaynaklı olmasa da kamu yönetiminin işlevselliğini sağlayan diğer denetim türleri yer almaktadır. Bu denetimler sayesinde kamu yönetimi içerisinde yer alan organların amaç, kapsam, sebep, konu ve yetki unsurları açısından görev alanları net şekilde belirlenmiş ve hareket alanları çizilmiştir.

Bu başlık altında genelden özele doğru gidilerek öncelikle Siyasal Denetim, Yargısal Denetim, ombudsman denetimi ve kamuoyu denetimi analiz edilip açıklandıktan sonra idari denetim türlerinin neler olduğunu değinilecek ve idari vesayet kavramı ayrıca ayrıntısı ile incelenecektir.

#### 2.3.1. Siyasi Denetim

Siyasal denetim, TBMM'nin soru, meclis araştırması, genel görüşme ve meclis soruşturması yolu ile denetimini kapsamaktadır. Buna ek olarak Anayasa madde 74 de “Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM 'ne yazı ile başvurma hakkına sahiptirler” denilerek dilekçe hakkını düzenlemiş ve yurttaşları bu konuda kanuni yetkili kılınmıştır.

Meclis denetimi ya da parlamento denetimi olarak da adlandırılan “siyasi denetim”, yürütmenin üst kuruluşu olan hükümetin, yasama organı tarafından denetlenmesidir (Karatepe, 1995, s. 232). Söz konusu denetim asıl olarak yürütme organı organlarını ilgilendirir. Merkezi idare de yürütme organının bir parçası olduğundan parlamento denetimi dolaylı yoldan idare üzerinde etkinliğini gösterir (Özer, 1985, s. 12-13). Parlamento, kendi inisiyatifi ile kurduğu araştırma komitesi ya da kuruluşun teşkilat yapısını, personel oluşumunu ve bütçe ödeneğini belirledikten sonra bu araçlar sayesinde idareyi dış denetimi altında tutabilmektedir.

Bunun dışında yasamanın bir diğer görevi ise kanun yapmaktır. Kanunlar çerçevesinde ilgili kurumun yetki alanını genişletebileceği gibi daraltabilecektir. Örneğin Belediyelerin görev ve yetkileri konusu, parlamento tarafından kanunlarla belirlenmektedir. Belediyelerin herhangi bir konuda kendilerini görevli ve yetkili

saymaları söz konusu değildir. Kısaca belediyeler, bir yetkiyi parlamento vermemişse bunu kendiliğinden kullanamaz (Arslan, 1978, s. 8).

Meclisin denetim yolları, kanun yapımı gibi daha birçok yollarla yasamanın yürütme üzerinde dolaylı yoldan da idare üzerinde denetimi mevcuttur. Bu denetimlerden birisi de bütçe aşamasında gerçekleşmektedir. İlerleyen bölümlerde de inceleneceği üzere belediyelerin merkezden aldığı pay oranı, ülkedeki merkeziyetçilik, yerindelik açısından önemli bilgi içermektedir.

### **2.3.2. Yargısal Denetim**

İdare üzerinde yapılan denetimlerin en etkili olanı ve idare edilenlere en fazla güvence sağlayanı, bağımsız ve tarafsız yargı organlarınca yapılan yargı denetimidir (Günday, 2004, s. 45). Anayasanın 9. maddesine göre yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır. İdari rejimin uygulaması itibarıyla ülkemizde yerel yönetimler üzerindeki yargı denetimi idare mahkemeleri tarafından yapılmaktadır (Giritli, Bilgen, Akgüner, 2006; s. 18). Yine Anayasamızın 127. maddesi “Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yoluyla olur” şeklindedir.

Yargı denetimi, anlaşıldığının aksine yerel yönetim açısından kısıtlayıcı bir denetim biçimi değildir. Yargı denetimini üstlenen mahkemeler, idare üzerinde baskı kurmak ya da idareyi yerindelik denetimine tabi tutmakla sorumlu ya da yetkili değildir. Dolayısı ile bu denetim türünden müdahale olgusunu çıkarmak hata olacaktır.

Yürütme organının bir unsuru olan idare, işlem ve eylemlerini yürütürken kanunlara uymakla yükümlüdür. Yargısal denetim de tam bu noktada ortaya çıkarak idarenin keyfi davranışını önlemekte, yönetimin hukuka bağlılığını denetleyerek yönetilenlerin çıkarlarını korumaktadır. Yönetimin yargısal denetimi ile yönetimin keyfi davranışları için önleyici tedbirler almak ve idare edilenlerin haklarını teminat altına almak hedeflenmektedir (İnanç, Ünal, 2007, s. 6-7).

Yargı denetimi, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerine karşı yerel halkın güvencesiyken, yerel yönetimler için de merkezi yönetimin yanlış ve keyfi davranış ve kararlarına karşı koruma işlevi vardır (Ekici, Toker, 2005, s. 21). Bu işlevin yerine getirilmesi için yargı oranının altında olmayan bir organca ya da yerel halkın doğrudan kendisi de başvuruda bulunabilir. Kastedilen organ merkezi yönetim

hiyerarşisinde bir organ olabileceği gibi, hukuka aykırılığı iddia eden yerinden yönetim organlarınca da yapılabilir.

Yerel yönetimlerin ya da merkezi yönetim organlarının işlem ve eylemlerin hukuka aykırılığının iddiası öncelikli gerekli şarttır. Bunun yanında idari işlem uygulanması neticesinde telafisi güç ve imkansız zararlar meydana gelmelidir. Bu şartlar birlikte sağlanması durumunda işlemi yürüten idarenin de savunması alınarak ve gerekçesi net olarak belirtilerek idarenin işlemlerine karşı “Yürütmenin durdurulması” kararı verilebilmektedir.

Her durumda da İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2/2 maddesinde belirtildiği üzere bazı kısıtlamalardan bahsedilmiştir: “Yönetsel eylem işlem niteliğinde yargı kararı verilemez, İdarenin eylem ve işlemleri sadece hukuka uygunluk yönünden denetlenir, idarenin takdir yetkisini kaldıracak şekilde yargı kararı verilemez (Çolak, 2004, s. 10) denilerek aslında yerel yönetimler, hem işlem ve eylemlerin özgürlüğü yönünden hem de verdiği karar yönünden hukuksal olarak korunduğunu söyleyebiliriz.

Türkiye’de yerel yönetimlerin yönetsel işlemlerinin yargı denetimi Danıştay ve İdare mahkemeleri tarafından, bütçe ve muhasebe işlemlerinin yargısal denetimiye Sayıştay (Toker, 2005, s. 21-22) tarafından yapılmaktadır.

### **2.3.3. Diğer Denetim Türleri**

Türkiye’de halen geçerliliğini koruyan idari teşkilatın önemli ayaklarından birisi olan idare, birçok yetki ve görevlerle donatılmıştır. Ancak bu yetkileri kullanırken hukuka aykırı bir işlem eylem yürütemeyeceğinden daha önceden bahsedilmişti. Hatta bu bağlamda bir takım denetim organlarının ve denetim çeşitlerinin varlığından bahsedilmişti. Bu denetim türlerinden birisi de ombudsman denetimi ve kamuoyu denetimidir. Kamuoyu denetimi en kısa tanımı ile halkın tanımı olarak açıklanırken ombudsman denetimi en kısa tanımı ile kamu denetçiliği olarak ifade edilmektedir.

#### **2.3.3.1. Ombudsman Denetimi**

Genel bir tanımlamayla Ombudsman, "prensip itibarıyla parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar, parlamentoya karşı da

bağımsız olan, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişilerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden" bir kurumdur (Oytan, 1975, s. 195-196).

Bir başka tanıma göre ise Ombudsman, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, bağımsız bir devlet organıdır (Erhürman, 1998, s. 89) olarak tanımlanmıştır.

Ombudsman, insan haklarını geliştirmek, idarenin kötü uygulamalarına karşı bireysel şikayetleri çözümlmek ve kamu bürokrasisindeki idari hastalıklara kamuoyunun ilgisini çekebilmek bakımından alternatif bir denetim kurumudur (Eryılmaz, 2002, s. 198); Ancak parlamento tarafından görevlendirilen ombudsman, yönetimin almış olduğu bir kararı değiştiremeyeceği gibi üzerinde oynama ya da en baştan karar verme yetkisi bulunmamaktadır.

Ombudsman yalnızca araştırma ve soruşturmaları sayesinde idarenin işlem ve eylemlerini sorgular ve bulduğu, elde ettiği verileri ise parlamentoya, kamuoyuna sunmakla görevlidir. Bütün yönetim organları tabii olarak, başta siyasi irade, bu noktada ombudsmanların önerilerine uymak eğilimindedirler (Temizel, 1997, s. 54-55).

Yukarıda da bahsedildiği üzere ombudsman, bürokrasinin kararlarına karşı ya da yönetimin işlem ve eylemlerine karşı halkı koruyan doğrudan parlamentoya karşı sorumlu organdır. Ombudsman müessesesi için yönetimin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaların yanlış yorumlanması sonucu amacından sapan uygulamalarını hukuk devleti adına filtre eden, ıslah eden, ayrıca hukuk devletine olan inancı ve saygıyı pekiştiren bağımsız bir kamu otoritesi (Kuluçlu, 2006, s. 7) olmasının yanında yaptığı araştırma ve soruşturma neticesinde kamuoyu üzerinden dolaylı etkiler doğurabilecek kabiliyete sahip kurum olarak ifade etmek mümkündür.

Günümüzde, uluslararası düzeyde, devlet düzeyinde ve yerel yönetimlerde görev yapan ombudsmanların yanı sıra ihtisas ombudsmanlarına (askeri, tüketici, çocuk, sinema, basın ombudsmanları vb.), ticari ombudsmanlara (banka, sigortacılık, taşımacılık ombudsmanları vb.) ve bulundukları yerlere göre (aile, üniversite) ombudsmanlara da rastlanmaktadır (Temizel, 1997, s. 39).

### **2.3.3.2. Kamuoyu Denetimi**

İdare işlem ve eylemlerini yürütürken tek yanlı ve gizlilik çerçevesinde yürütebilmektedir. İdare hukukunun da bir gereği olarak taraflar arasında eşitlik söz konusu olamaz. İdare, kamu yararını ve toplumsal faydayı gözettiğinden olsa gerek yürüttüğü işlemler ve eylemlerde birey karşısında üstünlüğünü muhafaza etmektedir. Bu nedendir ki alınan kararlar sonucunda bireylerin zarar görmesi muhtemel ve olasıdır.

Kararlardan doğrudan etkilenen bireylerin, bir araya gelerek bir sivil toplum kuruluşu altında ya da organize olmadan birbirinden habersizce idarenin kararlarına karşı doğrudan tepki vermesi, reaksiyon göstermesi, idareyi dışardan denetlemenin en önemli yolu haline gelmektedir. Ancak herkesçe de bilinen bir duruma burada vurgu yapmak yerinde olacaktır. Zira demokratik hakların tam olarak yerleşmediği ülkelerde bireysel ya da toplumsal iradenin dışı vurumu gerçekleşmeyecektir. Kendini ifade edemeyen bir toplum ya da bireyin yaşadığı bir ülkede ise yönetimi kamuoyu denetimine tabi tutmak ütöpik olarak kalacaktır. Kamuoyunun denetimi bu nedenle özgür ve demokratik düzende etkililiğini gösterir (Tortop, İşbir, Aykaç, 2006, s. 188).

Hukuki bir yaptırımı olmamakla birlikte bazı durumlarda kamuoyu denetiminin yerel yönetimler üzerinde önemli sonuçlar doğuracak etkiler sağladığı bilinmektedir (Balta ,1970, s. 209). Bilindiği üzere çoğulcu demokrasilerde bireylerin ya da toplumların gruplar halinde kanaatlerini ortaya koyarak siyasi iradenin kararları üzerinde doğrudan etkilerde bulunabilmesi beklenen durumdur. Bu nedendir ki Yerel yönetimler de aldığı kararları kamuoyunun tepkisini ölçerek vermektedir.

Fark edildiği üzere kamuoyu denetimi için belirli bir çoğunluk aranmamaktadır. Yani bir sayı kriteri bizim denetimimizde bağlayıcı kriter olamaz. Önemli olan unsur, demokratik sisteme sahip bir ülkede, kamunun uyguladığı ve

kanunlara aykırı olduğu düşünölen işlem ve eylemlerin üzerinde doğrudan etkiye sahip olan duygu ve çıkar birliğı açısından bütünleşmiş topluluk, grup, denetimi olmasıdır. Bu şartların sağlandığı bir toplumda, ulusta kamuoyunun denetimi de etkin olmakta ve diğör denetimlere olan ihtiyaç da azalmaktadır. Kamuoyunun daima etkin olduğunu fark eden siyasi irade ise kararlarını alırken ya da uygularken daha dikkatli ve farkında olmak zorunda kalacaktır. Bu nedenle kamuoyu denetimi karakter olarak diğör denetimlerden farklı ve uygulanması neticesinde daha etkin bir denetim türüdür.

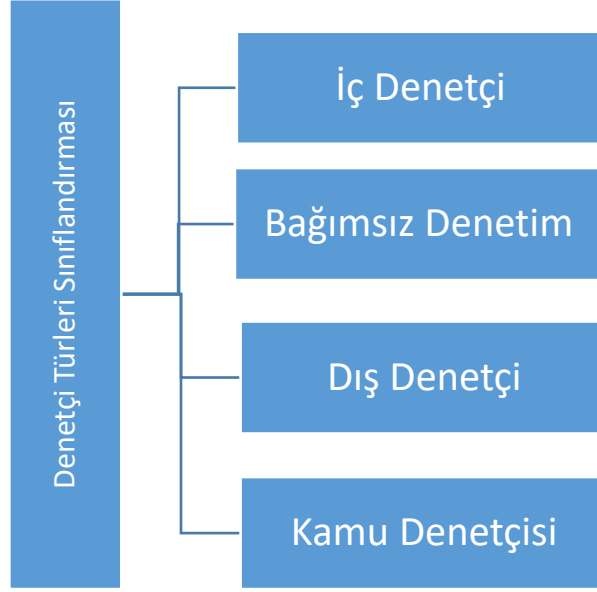
#### **2.3.4 İdari Denetim**

Denetim, kriterleri belirli olan sistemsel bir sürecin, başından sonuna kadar uyumlu işlemesi, maksimum verimin elde edilmesi ve en az zayıyla sonuçlanması açısından önemlidir. Ayrıca denetim, standartların belirlenmesi, fiili durum sonrasında performansın ölçölmesi, fiili durum ile standartların karşılaştırılması ve olumsuz durumlarla karşılaşıldığı takdirde düzeltici önlemlerin alınmasından oluşmaktadır (Yazıcı, 2004, s. 187).

Söz konusu denetim amaçlarına ulaşmak için farklı farklı denetim türleri uygun görölmektedir. Bunlardan birisi de İdari denetimdir. İdari denetim, idarenin her türlü işlemleri, eylemleri bu işlem ve eylemleri yürüten ve organize eden personelleri, yerel yönetim organları üzerinde gerçekleşir. Dolayısı ile gerek yerel yönetimleri gerek ise de merkezden yönetimleri daima denetleyen bir iç ve dış mekanizmalar mevcuttur.

İç denetimi ve dış denetimi başlı başına yürüten denetçi türleri ise; İç denetçi, Bağımsız denetim, Dış denetçi ve Kamu denetçisi olarak karşımıza çıkmaktadır. İç denetim; kamunun ya da daha öznel ifade etmek gerekirse yerel yönetimlerin, kendi kendini yine dış faktörlerin etkisi olmaksızın kendi vesayetlerince ya da araçlarınca denetlemesidir.

Dış denetim ise kamu kurumlarının kendi iç organlarının ve iç müdahalesinin etkisi olmaksızın bağımsız organlarca denetlemesidir. Kamu yönetiminin giderek karmaşılaşan yapısı ve hizmet görme eğilimi nedeniyle bu iki denetim türü de çeşitlenmekte ve süreklilik göstermektedir.



**Şekil 2. Denetçi Türleri Sınıflandırması**  
**Kaynak:** Doğan, 2015.

#### **2.3.4.1. İdarenin İç Denetimi: Hiyerarşik Denetim- İdari Teftiş**

İdarenin denetim türlerinden birisi olan iç denetim, idarenin kendi eli ile kendi organlarını ve işlem, eylemlerini denetlemesidir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun iç denetimi düzenleyen 63. maddesine göre ise iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir ([http://euspk.ege.edu.tr/yasal\\_duzenlemeler/5018\\_sayili\\_kanun.doc](http://euspk.ege.edu.tr/yasal_duzenlemeler/5018_sayili_kanun.doc) (11.12.2006)).

Yönetimsel denetim olarak da anılan bu denetim türünün en yaygın kullanımı Hiyerarşik denetim olarak karşımıza çıkmaktadır. Fark edildiği üzere yönetsel denetim için dışardan müdahale olmasına ihtiyaç duyulmadan, tek tüzel kişilik içerisinde hukuka uygunluk denetimi gerçekleştirilmektedir. Dolayısı ile kendi eli ile kendini denetleyen idari teftiş kişileri, yerinden denetim yapamamakta ve yine kararlar üzerinde kendi inisiyatifini kullanmamaktadır.

Yalnızca kendisine verilen amaçlar doğrultusunda kamu kurumu işlem ve eylemlerinin etkinliğini ve verimliliğini sağlamak amacıyla hukuki çerçevede danışmanlık hizmeti ve rehberlik görevini icra etmektedir. Eğer iç denetim yapılırken

özerk yerel yönetimin etkinliğine ve saygınlığına zarar gelmeden, tarafsız olarak yapılırsa fayda sağlanabilir (Kalabalık, 2005, s. 740).

Hiyerarşik denetim; her kamu kurumunda, yönetim organında doğası gereği ast-üst ilişkisi, yöneten yönetilen ilişkisi olmaktadır. Bu durum ise beraberinde “Hiyerarşiyi” getirmektedir. Hiyerarşik denetim; üstün, astını denetlediği sisteme denilmektedir. Daha tarihsel anlamda tanımlandığında “silsile-i meratip” veya “mertebeler silsilesi” olarak isimlendirilen hiyerarşi, üst üste sıralanmış ve alttaki üsttekine bağlı basamak, derece veya kademeler anlamına gelmektedir (Günday, 2004, s. 71).

Her ne kadar en üst yetkili amirinin yetkisi ve yapabileceklerinin sınırı konusunda kanuni düzenleme gerekiyor olsa da hiyerarşik denetim istisna yetki değildir. Bu nedenledir ki kanuni anlamda düzenlenmiyor olsa da Hiyerarşik Denetimin uygulanması doğal ve genel bir yetki olarak karşımıza çıkmaktadır. Tek bir tüzel kişilik içerisinde, emir ve talimata uygun olarak astın üstünü denetlemesi, yönetmesi ve gerektiğinde hukuki denetime gerektiğinde ise Yerindelik Denetime tabii tutması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hiyerarşik denetim, her ne kadar genel yetki de olsa, sınırsız olarak tasvir edilmesi doğru olamaz. Hukuka uygunluk denetimi ve yerindelik denetimi başlı başına hiyerarşik denetimin konusunu oluşturur. Böylelikle astın yaptığı tüm işlemler kanunlara uygun olup olmadığı konusu üstü tarafından ayrıca denetlenmektedir. Bu denetim sonucunda işlemi uygun bulabileceği gibi iptal edebilir ya da değiştirerek uygulamaya alabilir. Ancak hiyerarşik denetim her ne kadar asıl olan yetki olsa da üst astın yerine geçip işlem yürütemez (İkame Yasağı).

Yine ast-üst arasındaki yetki bölüşümü bunlarla sınırlı değildir. Üst, astın kademe ilerlemesi konusunda da yetkinlikle donatılmıştır. Astın sicil değişimi, görevde yükselmesi ya da bulunduğu yerden başka bir yere nakli konusunda da yetkinlik üsttedir. Bu yetkinliği kanuni kaynaklardan almış olmasından dolayıdır ki gerekçeye de ihtiyaç duymadan doğrudan ast üzerinde kanuni çerçevede yetkili ve sorumluluk sahibidir. Yine astın yapmış olduğu bir işlemin niteliği ve karakterine göre ona disiplin cezası, kınama, uyarma gibi cezaları verme konusunda da üst karar verebilme mercii olarak donatılmıştır.

Ast, üstün emri doğrultusunda karar alır; üstün verdiği emrinde hukuka uygun olması suç teşkil etmemesi gerekir (Gözübüyük, 1988, s. 238). Bu nedenledir ki ast, üstün verdiği emirleri sorgusuz sualsiz uygulayamaz. Türk Ceza Kanunu’nun

24. maddesinde “Kanun Hükümü ve Amirin Emri” başlıklı bölümünde bu konuya ayrıca değinmiştir. İlgili maddede “Kanunun hükmünü yerine getiren kimseye ceza verilmez. Yetkili bir merciden verilip, yerine getirilmesi görev gereği zorunlu olan bir emri uygulayan sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir hiçbir surette yerine getirilemez. Aksi takdirde yerine getiren ile emri veren sorumlu olur. Emrin, hukuka uygunluğunun denetlenmesinin kanun tarafından engellendiği hallerde, yerine getirilmesinden emri veren sorumlu olur” denilmektedir.

Bir emir eğer ki suç teşkil ediyor ise ast bu emri hiçbir surette yerine getiremez. Bu konuda emri üstten aldığına yönelik de bir savunmada bulunamaz. Bir emrin hukuka aykırı olduğunu düşünüyorsa yapmaması gerekir. Eğer ki üst emrin uygulanması konusunda ısrarcı ise ast bu emri yazılı olarak ister. Yazılı olarak kendisine tebliğ edilen emir ast tarafından yerine getirilmelidir. Ancak her ne kadar üstün yazılı verdiği emir yerine getirilmesi gerekiyor olsa da Türk Ceza Kanunu’nda da belirtildiği üzere emir suç içeriyor ise, ast bu emri yerine getiremez ve yerine getirmiş ise de sorumluluğundan kurtulamaz.

İdari Teftiş; kamu kurumlarının bir diğer önemli denetim yolu ise idari teftiş denetimidir. Doğrudan en üst yöneticiye bağlı olan denetçi, söz konusu kurum ve ya kuruluşu her açıdan denetlemekle sorumlu ve yetkilidir.

Teftiş görüldüğü üzere, bir kamu kurumunun yine kendi organlarınınca denetimde olmasıdır. Ancak bu durum hiyerarşi ile karıştırılmamalıdır. Her ne kadar bir iç denetim yolu olsa da bir ast üst ilişkisi söz konusu değildir. Hiyerarşide her üst astını denetleme yetkisine sahip iken teftiş denetiminde özel denetim görevlileri (müfettişler) denetim yetkisine sahiptir (Coşkun, 2008, s. 86).

İdari teftiş, planlama, teşkilatlandırma, koordinasyon, hiyerarşik denetim, sevk ve idare gibi yönetsel sürecin unsurları ile ilgili karar, eylem ve işlemlerin, yürütme yetkisine sahip otorite adına yetkili organlar tarafından denetlenmesidir. Başka bir ifade ile planlama, teşkilatlandırma, koordinasyon, hiyerarşik denetim, sevk ve idare gibi idari sürecin unsurları ile ilgili karar, eylem ve işlemlerin, yürütme yetkisine sahip otorite adına yetkili organlar tarafından denetlenmesine idari teftiş adı verilir (Tortop, 1993, s. 173).

İdari teftiş, idarenin eylem ve işlemleri öncesinde yapılagelen bir denetim türü değildir. İdare işlem ve eylemlerini bizzat kanunlara uygun olarak ve kamu yararını amaç edinerek gerçekleştirmek zorundadır. Ancak her işlem ve eylemin bu amaç ve kurallar çerçevesinde yerine getirilmediği aşikârdır. Bu nedenden ki idari

teftişı, idarenin işlem ve eylemlerinin sonucunda ortaya çıkarak söz konusu iradi davranışın kanunlara uygun olarak yapılıp yapılmadığı ile ilgilenir. Bu denetimi yerine getirirken ise alanında uzmanlaşmış ve söz konusu idarenin yürütme organınca yetkilendirilmiş kişi, kişiler ya da organlarca yapılmaktadır.

Ülkemizde idari teftişin normlar açısından kaynağına bakıldığında ise 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun” ile tüm bakanlık teşkilatlarında zorunlu olarak teftiş kurulu başkanlıklarının kurulacağı ve ihtiyaç olması durumunda ise bağlı kuruluşların merkez teşkilatında idari teftiş organlarının ya da bu görevi üstlenecek kişilerin yer almasının gerekliliği belirtilmiştir. Hiyerarşik denetimden farklı olarak idari teftiş, idarenin denetiminin yanında mali denetim ve personel işlerinin denetimini de içine almaktadır (Mutta, 2005, s. 33).

Mali denetimin, genellikle idarenin dış denetim organınca (Sayıştay) yapıldığını biliyoruz. Ancak Sayıştay denetimine geçilmezden önce, idare kendi mali denetimini kendi organlarınca da yapıldığı ve böylelikle Sayıştay denetimine daha hazır olduğu bir gerçektir. Bu durum da idarenin iç denetim yollarından birisi olan İdari teftiş denetiminin avantajları arasında yer almasına neden olacaktır.

Hiyerarşi denetimde yer alan şikayet mekanizması sayesinde idare daha hızlı ve kontrollü bir denetime tabii tutulmaktadır. Ancak bu durum idare açısından bir güven yıkımı ya da daha basit tabir ile güven azalımı ile sonuçlanabilir. Çünkü idare yürüttüğü işlem ve eylemlere karşı, bu işlem ve eylemlerden doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen topluma, bireye karşı sorumludur. Ancak idari teftiş bir nevi işlem ve eylemlerin daha şikayete uğramadan kendi içinde denetlenerek sonuçlanmasını sağlar. Zira denetimin idarenin kendi ajanlarınca yürütülmesi, idarenin hem denetleyen hem de denetlenen durumunda olması nedeniyle vatandaşın çıkarları değil idarenin çıkarları ön planda (Demirel, 2003, s. 89) tutması bakımından da önem arz eder. Böylelikle idare, idari teftiş neticesinde kendi çıkarlarını da koruyarak kamuoyu baskısı karşısında önceden önlemini almaktadır.

#### **2.3.4.2. İdarenin Dış Denetimi: Özel Kurum Denetimleri**

Türk idare sistemi Merkezden Yönetim- Yerinden Yönetim olarak ayrılmaktadır. Merkezden yönetim kuruluşları tek bir tüzel kişiliği temsil ederken yerinden yönetim kurumları birden çok tüzel kişiliğe sahip özerk kuruluşlardan meydana gelmiştir. Bu karmaşık yapılanmadan olsa gerek denetim kavramı da

farklılaşmış ve çeşitlenmiştir. Örneğin tek bir tüzel kişilikten bahsediliyorsa burada hiyerarşik denetim söz konusu olmaktadır. Üst, astını kanunlardan aldığı yetki çerçevesinde denetlemekte ve işlem, eylemlerin kanuni çerçevede işlerliğine katkı sağlamaktadır. Ancak her ne zaman ki iki tüzel kişilikten bahsedilecek olunursa bu durumda hiyerarşik denetim, bu iki tüzel kişilik arasındaki işlevselliğini yitirdiğini önceki bölümde anlatmıştık. Bu tip durumlarda ise karşımıza dış denetim olgusu çıkmaktadır.

Her bir kamu kuruluşu kendi içerisinde hiyerarşik bütünlük barındırır. En alt birimden başlanarak üst yönetime kadar hiyerarşik bütünlük söz konusudur. Buraya kadar ki aşamada üst yönetimin, alt birimleri ne denli denetlediğini anlattık. Ancak üst yönetim kim tarafından denetleniyor ya da soruyu daha da içselleştirmek gerekirse üst yönetim denetlenmesi gerekir mi soruları karşımıza çıkmaktadır. Asıl karar alma mercii üst yönetim olduğu gerçeğinden yola çıkılırsa, üst yönetim bir hassa denetlenmesi gereklidir. Ancak bu denetim kısmında hiyerarşik denetim anlamını yitirecek ve idarenin bütünlüğü kapsamında onu tamamlayan İdari vesayet denetimi devreye girecektir. İdarenin dış denetiminin gerekliliği, üst yönetiminin dışardan farklı bakış açısı ile denetlenmesi nedeniyle önemlidir.

Yazımızın bu kısmında idarenin dış denetimi konusunda değinilecektir. Dış denetim kaç türden oluştuğu, bu denetimi hangi kurumların üstlendiği ve dış denetimin idarenin bütünlüğü açısından işlevine değinilecektir. Öncelikli olarak özel denetim kurulları (Sayıştay, Devlet Denetleme Kurumu, Başbakanlık teftiş kurulu ...) nelerdir ve idareyi ne açıdan denetlediği üzerinde durulmaktadır. Daha sonra ise asıl konumuz olan idari vesayet kavramı üzerine yoğunlaşacağız.

İdarenin bir başka denetim türü ise Merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar olarak kurulan ve ayrı bir tüzel kişiliği olmamasına karşın belirli ölçütlerde özerkliğe sahip kuruluşların meydana getirdiği özel denetim biçimidir. Bu tarz denetim kuruluşları, özel bir ihtisas alanında uzmanlaşmış ve kanunen de yetkili kılınmıştır.

Denetim sonucunda elde ettiği verilerin bağlayıcı niteliği olmamakla birlikte istişari nitelik taşımaktadır. Ancak topyekûn etkisiz olarak nitelendirmek ise haksızlık olacaktır. Genel kabul gören kanıya göre bahsedilen kuruluşların kararları idare tarafından bir hassa dikkate alınmaktadır. Zira alanında uzmanlaşan ilgili kurumlar, idarenin bilerek ya da isteyerek yanlış yürüttüğü kamu hizmeti hakkında bilgi vermektedir.

Özel denetim kurumlarından kasıt Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu olarak nitelendirilmektedir.

Sayıştay Denetimi; kaynağını Anayasa madde 160'tan almaktadır. Söz konusu kanun, Sayıştay kurumunun kimleri denetleyeceğini, kimin adına görevli olduğunu, denetim sonucunda ne tür etki yarattığı konusunda açıkça bilgi vermektedir. İlgili madde uyarınca “Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir” (madde 160) denilmektedir.

Sayıştay, genel bütçeli idareleri ve kanunen yetkili kılındığı idareler üzerinde hesap denetimi yapmakla görevlidir. Bu denetim doğrudan Sayıştay'ın TBMM tarafından ve kendi eli ile seçtiği elemanlarca meydana getirildiğinden olsa gerek, dış denetim fonksiyonları arasında yerini almaktadır. Sayıştay tarafından yapılacak olan dış denetim, harcama sonrası yerine getirilmekte ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçların Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanmasını içermektedir (Ekici, 2005, s. 82).

Sayıştay Kurumu birçok açıdan kanunlarla çevrili sınırlarda görevini ifa etmektedir. Zira ilgili kanunlarda Sayıştay'ın işleyişi, görevlilerin atama usulü, denetim yapılırken yürütülecek sistem, ödevleri, hak ve yükümlülüklerinin neler olduğu konusu hakkında açıkça kanuni normlar mevcuttur. Örneğin yine Anayasa madde 160'ta “Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz” denilerek Sayıştay makamına başvuru koşulları ve başvuru için aranan azami şart ile ilgili net bilgi verilmektedir.

İlgili kanunda yine “Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır.” denilerek iki yüksek danışma organı arasında yaşanacak uyuşmazlıkta Danıştay kurumunun kararının etkili olacağı konusuna vurgu yapılmıştır.

Son olarak ise 5018 sayılı kanunun 68.maddesinde Sayıştay makamının bizim de asıl konumuzu ilgilendiren kısmı olan dış denetim ile ilgili düzenleme

yapılmıştır. Buna göre; Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır (5018 sayılı kanun).

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak; Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti ve Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir (Bozkurt, 2014).

Sayıştay, dış denetimi yaparken ilgili kurumdan her türlü belgeyi isteme hakkına haizdir. Hatta yapılmış olan iç denetim sonucundaki raporları da toplayarak konsolide eder ve bir örneğini üst yöneticiye sunar. Sunulan rapor neticesinde üst yönetiminde cevabı alınarak rapor neticelendirilir ve TBMM ne sunulur. Böylelikle ilgili idarenin mali açıdan hesap verilebilirlik çerçevesinde dış denetimi tamamlanmış olunur.

#### **2.4. İdari Vesayet Denetiminin Genel Esasları**

Ülkemizdeki idari sistemin karmaşıklığının gereği olarak denetim zorunlu unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira idari kurumlar, yürüttükleri işlem ve eylemlerin işlevi nedeniyle doğrudan topluma ya da daha öznel ifade ile doğrudan bireyin kendisine etki edebilmektedir. Bu nedenledir ki idarenin iç denetimi (kendi kendini denetlemesi) dışında farklı etkenlerce de denetime tabi tutulması önemli bir şart olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kurumların bir kısmının neler olduğundan bir önceki bölümde bahsetmiştik. Söz konusu kurumlar özellikle bu alanda ihtisaslaşmış uzmanlarca meydana gelen kurumlar olmakla beraber, her bir kurum idareyi farklı alanlarda denetlemekle yetkili kılınmıştı. Örneğin Sayıştay, idareyi mali açıdan denetleyen bir hesap makinesi görevi ifa etmekteydi.

İdarenin özel kurumlarca denetlenmesinin yanında bir başka dış denetim yolu ise “İdari Vesayet” olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasa Madde 127 öncelikle “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını

karşılama üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir” (Anayasa, m.127) denilerek Mahalli idareyi tanımlarken, daha sonra ise “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.” Cümlesi ile de idari vesayeti tanımlamış ve merkezi idarenin, mahalli idareleri denetleme nedenleri üzerinden değerlendirmede bulunmuştur. Böylelikle kamu alanında birliğin sağlanması, toplum yararının gereği gibi karşılanması amacıyla idari vesayet, idarenin bütünlüğü açısından önem arz etmektedir.

Kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere ilgili madde, idari vesayeti tanımlamak yerine işlevi üzerinde durmuş ve kanuni niteliği hakkında bilgi aktarmıştır. İdari vesayetin uygulanması için öncelikli olarak iki farklı tüzel kişiliğin var olması zorunlu unsurdur. Söz konusu iki kurum arasında, işlem ve eylemlerin hukuken denetimi gerçekleşerek idarenin karar almazdan önce ya da karar alma sırasında olası verebileceği zararın önüne geçilmiş olunacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasal ilkeleri, Merkezden Yönetim ile Yerinden yönetim arası ilişkinin idari vesayet denetimi ile sağlanacağını yazmıştır. Ancak idari vesayet yalnızca bu iki kurumlar arasındaki ilişki ile sınırlandırılmaz. Zira Hizmet Yerinden kuruluşlar ile Merkezden kuruluşlar arasındaki ilişkide, Anayasada yazamasa da idari vesayet ilişkisine tabidir. Büyükşehir Belediyesi- İlçe Belediyesi ilişkisi ya da Türkiye Barolar birliği – İl baro birliği ilişkisi bu duruma örnek olarak verilebilir.

#### **2.4.1. Literatürde İdari Vesayet Denetiminin Kavramı**

Yerel yönetim birimleri kanundan aldığı güç nedeniyle özerk yapıya sahip ayrı bütçe ve ayrı tüzel kişilikleri bulunan organlardır. Her ne kadar özerk yapıdan bahsediliyor olsa da bahsedilen serbestlik mutlak değildir. Kendi başına hareket edebilme keyfiliğinin önüne geçmek için ise idari vesayet ile özerklik arasındaki ilişkinin yani sınırın korunması gereklidir.

İdari vesayet kavramını ele alırken daha önceki bölümlerde öncelikle her bir bileşenini ayrı ayrı ele alınmıştı. Bu bileşenler neticesinde ise idari vesayet ancak

tanımlanabilmişti. Yazınımızın bu kısmında ise idari vesayeti oluşturan bileşenler ufak özellikleri ile yeniden hatırlatmakta yarar görülmektedir. Zira idare-idari arasında ne denli sıkı bağ var ise aynı bağıllık durumu idari vesayet- idarenin denetimi arasında da mevcuttur.

İdari vesayet kavramı, birçok yazar ve akademisyene göre farklı farklı yorumlanmıştır. Yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışında başka bir yönetsel kuruluş tarafından idarelerinin kararları, işlem ve eylemleri, organları ve personeli üzerinde, kamu yararı amacıyla merkezi idare tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde, denetlenmesine vesayet denetimi denir (Aktan, 1976, s. 3). Onar’a göre “idari vesayet, merkezi yönetimin, yerel yönetim birimlerinin icra-i kararları ile idari fiil ve hareketlerini denetleme ve gerektiği zaman bu denetlemeyi bozabilme yetkisidir” (Onar, 1966, s. 622).

Günday’a göre, “idari vesayet, devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesi için, devlet tüzel kişiliğinin ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi olarak kabul etmektedir.

Gözübüyük’e göre,” idari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının kendi dışındaki, başka bir kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesidir” (Gözübüyük, 2001, s. 310). Son olarak ise Oktan’ a göre “Yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışında başka bir yönetsel kuruluş tarafından idarelerinin kararları, işlem ve eylemleri, organları ve personeli üzerinde, kamu yararı amacıyla merkezi idare tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde, denetlenmesine vesayet denetimi denir.”

Oktan’ın da belirttiği üzere idari vesayet temeline kamu yararını alarak işleyen ve yalnızca kararlar üzerinde denetim yetkisine sahip olmayacak kadar geniş kapsamlı yapıdadır. Yerel yönetimlerin aldığı kararlarının yanında işlemleri ve eylemleri de ayrı ayrı denetime tabii tutulmaktadır. Vesayet makamlarının organlar, işlemler, eylemler ve personeller üzerindeki ayrı ayrı denetimlerinin temelini ise idarenin bütünlüğü içerisinde işleyebilmesi gereği yatmaktadır. Kanunlardan aldığı bu yetki çerçevesinde genel bir denetime tabii tutabileceği gibi önleyici denetim ya da istisna da olsa yerine geçerek de denetim yapması pekala mümkün kılınmıştır.

Anayasaya göre idari vesayet, “merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin icra-i kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayırık durumlarda da değiştirerek onama yetkisidir”.

Vesayet yetkisi; genel vesayet denetimi, önleyici vesayet denetimi ve yerine geçme olarak da kullanılabilir. Genel vesayette, vesayet makamı, kanuna ya da kamu yararına aykırı gördüğü yerel kararları bozabilir. Önleyici vesayet yetkisi, yasalarda açıkça belirlenen konularda, yerel kararların uygulamaya konulabilmesi için vesayet makamından ön izin alınması ya da kararların onaylanması durumu ortaya çıkabilir. Yerine geçme de ise vesayet makamları, yerel yönetimlerin yasal görevlerinden kaçınmaları durumunda, onların yerine geçerek görevleri onlar adına yerine getirirler (Eke, 1985, s. 57).

Vesayet denetimi, işlem ve eylemleri hukukilik denetimi ile sınırlı kalmayarak önleyici, bozucu etkisi ile de denetleyebilmektedir. Vesayet makamları, kanunların kendisine tanıdığı yetki çerçevesinde işlem ve eylemler üzerinde onama, onamama, erteleme, iptal etme ve dava açarak yargıya taşıma işlevlerini kullanabilir. Ancak özerkliğin mutlak olmadığı gibi vesayet denetiminin de mutlak sınırsızlığından bahsetmek imkânsızdır. Zira vesayet makamları her ne kadar yukarıda sayılan işlemleri yürütebilme kabiliyetini kendisinde bulsa da işlem ve eylemleri doğrudan değiştirme yetkisine sahip değildir. Yine aynı yetki çerçevesinde işlem ve eylemler üzerinde geri alma, kaldırma ya da düzeltme işlevlerini yürütmesi söz konusu değildir.

#### **2.4.2. İdari Denetim- İdari Vesayet İlişkisi**

İdare, günlük yaşantımızda her daim karşı karşıya kaldığımız bir kavramdır. Bir birey doğduğu andan itibaren idarenin işlemleri, eylemleri ya da doğrudan kurumların kendisi ile baş başa kalmaktadır. Aynı birey yaşadığı süreç içerisinde de sürekli idare ile iç içe yaşantısını sürdürür. Gün gelip ölüme dayandığında da yine merasim işleri doğrudan idareden yapıldığından olacaktır ki, ölüm anında da birey-idare ilişkisi süregelmektedir.

İdare kavramı ile günlük yaşantının dışında en fazla karşı karşıya kalınan terlerden birisi de şüphesiz İdare Hukukunun kendisidir. Söz konusu kanun, idarenin işleyişini, kuruluşunu, yetki alanını ve onu oluşturan her bir organizasyon konusunda ayrıntılı olarak ele almıştır. Belli başlı yönetimin işleyişi, organizasyon yapısı ve planlanması olarak ifade edilen idare, belirli bir amacı yerine getirmek amacıyla söz konusu olmuştur. İdari vesayetin temelini oluşturan “İdari” sözcüğü ise, idarenin kendine has yapısının sonucudur.

İdare, kendi kaynaklarını kendisi yaratan yapısı ve kendine has özelliği nedeniyle üstün ve ayrıcalıklı yapıdadır. Bu kaynakları idare etmek, yönetmek ve kaynakların nerede kullanıldığı konusunda söz sahibi olmak da idareyi diğer kuruluşlardan, yönetimlerden farklı kılmaktadır. Bu farklılıklar ise beraberinde “idareye özgü” vurgusunu getirmiştir. İdareye özgü kavramını ise akademik çevre “İdari” olarak ifade etmektedir. Genellikle idare hukukunda karşılaştığımız bu terimler iki farklı işlevi temsil etmektedir. Günlük yaşantımızda da çokça yer verdiğimiz “İdare etmek” tümcesi, idarenin fonksiyonel anlamda işlevini ifade etmektedir. İdareyi yalnızca sabit bir oluş olarak görmek doğru değildir. Zira stabil yapısı yanında hareketli yapısı da idarenin kendine has özelliğindendir.

İdare yalnızca organik olarak ifade etmek yani i organik anlamda “Yasama ve Yargı dışında kalan kamu alanı” olarak tanımlamak yeterli olmayacaktır. Bunun yanında fonksiyonel manada; tahsil edilen kaynağı yönetmek, aktarmak ve denetlemek ise idarenin ne denli hareketli organ olduğunun kanıtıdır.

Denetim, idarenin işlev ve fonksiyonlarını kanunlara uygun olarak yürütebilmesinde en önemli etkenlerin başında gelir. Zira kamu hizmetini gören idare, geniş yetkilerle donatılmış ve bu yetkileri kullanırken ise kanunen bir takım sınırlamalarla çerçevesi çizilmiştir.

İdare ve yerel yönetimlerin denetlenmesinin belki en önemli amacı, idarenin Anayasa ve kanunlar ile bunlara uygun olarak çıkarılmış diğer düzenleyici işlemlere uygun hareket etmesinin sağlanmasıdır (Derdiman, 2004, s. 1).

İdare kamu hizmetlerini görerek ülkenin tamamı üzerinde yani toplum üzerinde birliğin sağlanmasına aracılık eden konumdadır. Bu nedenledir ki idarenin bütünlüğü ilkesi yalnızca idare açısından konumlandırılan ilke olmanın dışında tüm toplum üzerinde kurgulanması daha doğru olacaktır. Zira yerel yönetim kurumları, kamu hizmetlerini sunmak ve yönetmek adına halka en yakın birim konumunda olmasından dolayıdır ki denetim fonksiyonu sayesinde bu hizmetleri daha doğru yürütebilecek ve olabilecek sakıncalı durumların önceden önüne geçebilme şansı edinecektir.

Denetim fonksiyonu karşımıza 2 farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan bir tanesi idarenin normlar çerçevesinde hareket etmesini sağlayan “Kurallara uygunluk denetimi” iken bir diğeri ise kamu hizmeti gören idarenin toplum üzerindeki nihai hedefine ulaşması için olanak sağlayan Amaca uygunluk denetimidir.

### **2.4.3. İdari Vesayette “Kurallara Uygunluk” – “Amaca Uygunluk” Denetimi**

Kurallara uygunluk denetimi ile kastedilen kuralların tahmin edileceği üzere kanunlar olduğu aşıkardır. Gerek Yerel Yönetimler gerekse de idari vesayet denetimi kaynağını Anayasal normlardan alan 2 temel kavramdır. Her ne kadar kaynağı Anayasal olsa da sınırsız olması beklenemez.

Yerel yönetim birimlerinin keyfi hareket alanını engellemek adına hukuka uygunluk ilkesi hem idare hukukunda hem de diğer birçok normda açıkça değinilmiş ve temele oturtulmuştur. İdare ve yerel yönetim birimleri yürütme erki altında örgütlenmiş kurumlardır. Bu nedenledir ki yasamanın ve yargının alanına giren konularda idare, fonksiyon gaspına sebebiyet verecek işlem ve eylemlere neden olamaz.

Normlar hiyerarşisinin gerek en tepesinde yer alan Anayasa, gerekse de anayasaya ve kanunlara uygunlukla mükellef olan tüzük ve yönetmeliklerin tamamı, idare ve yerel yönetimler açısından uyulması gereken kurallar bütünü olarak karşımıza çıkmaktadır. İdare, toplum önünde şeffaf ve kurallara uygunlar olarak kamu hizmetlerini yürütür ve her ne sebeple olursa olsun neden olduğu zararları mali sorumluluğu çerçevesinde telafi etmekle yükümlüdür.

Amaca uygunluk denetiminde; Denetlemenin amacı, düzeltme gayesiyle kusurları göstermek ve bunların tekrar etmesine engel olmaktır (Eryılmaz, 2001, s. 301). Yerel yönetimler ise idarenin bütünlüğünü bozabilecek niteliğe sahip olmasından dolayı sınırlı yetkilerle donatılması şart olan idari kuruluştur. Ademi-merkezci olan bu yapının neden olacağı özerklik tartışmalarına engel olmanın yolu ise idari vesayetin düzenli bir sistem içerisinde yer edinmesi ile mümkün olacaktır.

Yerel yönetimler, yerel demokrasiyi güçlendirerek, kamuoyu tarafından denetlenen, etkili katılımın sağlandığı, saydam, kaynaklar açısından güçlü, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları kendi organları aracılığıyla alıp, kendi birimleri aracılığıyla uygulayabilen, merkezi yönetimden destek ve yardım alan, genel yönetim sistemi ile yönetim bütünlüğü ilkesi ve planlama disiplini içinde bütünleşen, verimliliği gerçekleştiren bir modele konu olmalıdırlar (Ergun, 2004, s. 181). Bu nedenledir ki tüm kamu kurumalarında olduğu gibi yerel yönetim birimleri de daha öncede ayrıntısı ile bahsettiğimiz üzere, idari işlem ve eylemlerini kamu yararını

sağlamak amacıyla yürütürler. Denetimin amaca uygunluğu konusu da tam da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Denetim sayesinde, belirlenmiş olan bu amaca ne kadar ulaşıp ulaşılamadığı ortaya çıkmaktadır.

Gerek kamu yönetiminin kapsamında bulunan birimler olsun gerekse de özel birimler olsun, ulaşmak istediği amaca ulaşırken örgütsel ve işlevsel bir takım yetkinliği bünyesinde barındırmakla mükelleftir. Ancak bu şekilde istenilen sonuca ulaşmak mümkün olmaktadır. İstenilen amaca ulaşmak içinse önceden tasviri tamamlanmış bulunan plan programlarla bu plan programların amaca uygunluğu sağlanmalıdır.

Yerel yönetimler ne özel birimler gibi kar amacı için kurulmuştur ne de kamu kurumları gibi tam kamusal mal üretmeye yakın birimlerdir. Kamu yararı ve toplum çıkarını gözetmek zorunda olsalar da kaynak kullanımı konusunda sorumlulukları söz konusudur. Bu nedenledir ki kamu yararını gerçekleştirmek isteyen yerel idareler, aynı zamanda kaynak kullanımının ve toplum çıkarının bekasını düşünmesinin yolu, kanunlara uygun olarak tesis edilmiş idari vesayet denetiminin varlığından geçtiği bir gerçektir.

#### **2.4.4. İdari Vesayetin Özellikleri**

Ülkemizde idari teşkilatlanması kendi arasında ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki daha öncede bahsedildiği üzere Merkezden Yönetimdir. Merkezi yönetim doğrudan başkent hiyerarşisi olarak kısaca açıklanabilmektedir. Diğer bir yönetim biçimi ise Merkezi yönetimin ancak dış denetim yolu ile denetleyebildiği Yerinden Yönetim kuruluşlarıdır. Bizim yazımızı ana hatlarını çizen yerel yönetimler de Yerinden Yönetim kuruluşları içerisinde yer alan ve kaynağını Anayasal ilkelerden alan kurum ve kuruluşlardan oluşan yapıdır. Söz konusu iki yönetim biçimi arasında ise Anayasal olarak net bir çizgi çizilmiştir. Sınırların kesin olarak belirlendiği bu denetim türü ise karşımıza “İdari vesayet denetimi” olarak çıkmaktadır.

İdari vesayet, idari bir denetimdir. İdari vesayetin niteliği gereği, idari makamlar tarafından yürütülmektedir. Merkezi yönetim idari vesayet yetkisini, yerel yönetimlerin işlem, eylem, organ ve personeli üzerinde kullanmaktadır (Çolak, 2004, s. 20). İdari vesayet denetimini kullanan Merkezi yönetim, bu yetkide sınırsız olmadığı gibi kanunlar haricinde sınırlanabilir de değildir. Bu nedenledir ki idari

vesayetin tam anlamı ile uygulandığı ülkelerde özerklik-otoriter rejim arası çizgi de keskin olmaktadır. İdari vesayetin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Türkiye’de, Fransa’dan almak suretiyle uyguladığı idari rejimle kabul edilen “idari makamların adli makamlardan” ayrılığı prensibi sonucu adli makamların idari işlere karışma yetkisi olmadığı gibi yerel yönetimler üzerinde de bir idari vesayet denetimi söz konusu değildir. (Giritli, 1979, s. 28). Dolayısı ile ülkemizde erkler ayrılığı, parlamenter rejimin gerektirdiği sertlikte ayrılık gösterir. Ne başkanlık sistemi gibi keskin ve net ayrılık söz konusudur ne de büsbütün iç iç geçmişlik. Bu nedenledir ki Yürütme erkinin içerisinde örgütlenen idare, Yasama ya da Yargı organları içerisinde karar alamamakta müdahil olamamaktadır. Bu ayrımla birlikte idare örgütleri, yürütme erki çerçevesinde, bir idari denetim türü olan idari vesayeti kullanabilmektedir.
- İdari vesayet denetimi, devletin genel çıkarlarını korumak, kamu hizmetlerinin birlik ve bütünlük içinde yürümesini sağlamak amacıyla yapılmaktadır. Bunun yanında, idari vesayetin, mahalli halkı mahalli otoritelerin keyfi uygulamalarına karşı koruma gibi bir amacı da vardır (Arslan, 1978, s. 60). Arslan’ın da belirttiği üzere, idari vesayet denetimi, belirli bir amaçlar doğrultusunda işletilmektedir. Bu amaçlara ulaşırken ise yalnızca yerel ve yerinden yönetimi koruma altına almakla kalmamakta, aynı zamanda keyfi davranışların önün de geçebilmektedir.
- İdari vesayet yetkisi, kaynağını yasalardan alan denetim türüdür. Bu durum da demek oluyor ki; vesayet denetimini kullanmakla yetkili organ, kuruluş ya da kamu ajanı, kanunla açıkça belirtilmiştir. Bu kişi ya da kurumlar haricinde vesayet denetimini kullanmakla yetkili başka bir birim ya da kişi görevlendirilemeyeceği gibi bu yetki ile donatılmış olan organlar, söz konusu yetkiyi devredemezler.
- İdari vesayet yetkisi ile kastedilen yetki sınırsız değildir. Söz konusu yetki ile donatılmış organ, kurum ya da kuruluş, idari vesayet yetkisi ile ilgili kararı, işlemi ya da eylemi onar, onamaz, iptal eder, görevi sonlandırır, yargıya başvuru hakkı verir ya da geciktirir. Ancak bu yetkiyi elinde barındıran kişi ya da kurumlar, söz konusu yetki sayesinde, denetleyebildikleri kurum ya da kişilerin yerine geçemez ve onların adına

karar alamaz. Aynı zamanda yetkili kurumlar bu denetim sayesinde emir ya da talimat veremeyeceği de gerçektir.

- İdari vesayetın diğeri önemli ve belirleyici özelliğı ise istisnai yetki olmasıdır. Gerek yasalarda gerekse de literatürde kabul gören Yerel Yönetimlerin özerkliği olgusu ise asıl olan yetkidir. Daha önceki bölümlerde de ayrıntılı olarak değindiğimiz Yerel yönetim birimleri, ayrı bir bütçeye ve tüzel kişiliğı sahip organlardır. Bu nedenledir ki söz konusu denetim sayesinde Merkezi yönetimin aşırıya kaçmasının önüne geçilmiş ve yerel idarelerin özerkliği bir şekilde korunmuş olmaktadır.
- İdari vesayet yetkisi sayesinde Merkezi organların Yerel birimler üzerinde sınırlandırılmış yetkiye sahip olduğundan bahsedilmişti. Yerel yönetimlerin işlemleri, eylemleri ve personelleri üzerinde uygulanan bu denetim aynı zamanda beraberinde sorumluluk da doğurmaktadır. İşlemi ve eylemi doğrudan yürüten idare, her ne kadar işlem ve eylemin neden olduğu zararın asıl olan sorumlusu olsa da bunun yanında idari vesayet yetkisi ile işlemi yürüten idareyi denetlemekle görevli Merkezi idare de dolaylı yoldan sorumlu tutulabilmektedir.
- Son olarak ise; idari vesayet yetkisi ülkemizde Anayasal ilkelerle korumaya alınmıştır. Söz konusu Anayasanın 127. Maddesinin 5.fıkrasında açıkça belirtildiğı üzere “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereğı gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” Denilerek idari vesayet yetkisinin amacından ve yetkilendirdiğı organdan açıkça bahsetmiştir.

#### **2.4.5. İdari Vesayet Denetiminin Hukuki Dayanakları**

İdari vesayet denetimi kaynağını Anayasal ilkelerden almaktadır. Söz konusu Anayasa maddesinde ise idari vesayet yetkisini tanımlamak yerine amacı üzerinde durulmuştur. Zira idari teşkilatlanma irdelendiğinde karmaşık yapının önüne geçerek idari bütünlüğün sağlanması ancak bu şekilde mümkün olmaktadır.

İdari birimler, kişisel çıkarlardan uzak, toplumsal yararı gözetmekle yükümlüdürler. Bu durum literatürde ve yasalarda “Kamu yararı” olarak ifade edilmektedir. Kamu yararı amacı ile kamu hizmetlerini yürüten idare, bireylere ve özel kurumlara karşı bir takım güçle donatılmışlardır. Söz konusu ayrıcalıklı güce ise “Kamu gücü” adı verilmektedir. Kamu gücü il donatılmış ve yetkilendirilmiş bir idari kuruluş ise, kamu yararı amacı dışında işlem ve eylem yürütmesi durumunda, yürütülen işlem ve eylemler amaç yönünden sakatlanmaktadır.

Anayasa madde 127, idari vesayete değinirken özellikle idarenin ve kamu hizmetlerinin birliğinden ve kamu yararı olgusunda bahsediyor. Gerek idarenin iç denetim unsurları gerekse de dış denetim unsurları sayesinde kamu birliği sağlanabilmektedir. Bu amaç açısından bakıldığında bir tehlike ya da ayrık durum söz konusu olmamaktadır. Ancak kamu yararı amacı çoğu zaman istismara açık olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bazı bölgelerde de politikacılar, parti çıkarları açısından tercihlerin saptırılmasında etken olabilirler. Bütün bunlara karşılık yönetimin bütünlüğü tüm Üniter devletler için geçerlidir ve hizmetlerin ülkenin tümünde uyum ve birlik içinde gerçekleşmesinin ana sorumluluğu devletindir (Nadaroglu, 2001, s. 25-26).

Nadaroglu’nun da kastettiği üzere bir kamu hizmeti yürütülürken toplumsal çıkarın göz önünde bulunması ne kadar önemliyse, ülkenin her yerinde aynı hizmetin görülüyor olması da o denli önemlidir. Zira kamu hizmetlerinin yürütülürken ki önemli ilkesinden birisi de idarenin bütünlüğü olgusudur. Her ne kadar yerel idareler, merkezi idareler tarafından idarenin bütünlüğü açısından tehdit olarak görülüyor olsa da idari vesayetin varlığı nedeniyle yerel yönetimlerin bu tehditkar havası ortalıktan kaybolmaktadır. İdari vesayeti var olma dayanaklarından ilki Yerel yönetimlerin varlığını muhafaza aşamasında ortaya çıktığı açıktır.

İdari vesayet denetiminin dayanaklarını diğer bölümde 3 temel başlık altında incelemek yerinde olacaktır. Bunlardan ilki ve belki de en önemlisi Anayasal dayanak olarak karşımıza çıkar. Bu aşamada idari vesayetin tüm Anayasalarda nasıl görüldüğüne ve yer edindiğin değinilecektir. Daha sonra ise idari vesayetin varlığını kamçılayan bir diğer dayanak olan Yasal dayanak karşımıza çıkmaktadır.

Son olarak ise Diğer kaynaklar başlığı adı altında yönetsel ve yargısal olarak nasıl bir yapılanma içerisinde olduğu üzerinde durulacaktır.

#### **2.4.6 İdari Vesayetın Unsurları**

İdari vesayet denetimi, daha önce de bahsedildiği üzere istisnai yetkideki bir dış denetim türüdür. Dolayısı ile idari vesayet denetiminin gündeme gelmesi için kanunen gerekli olan olguların gerçekleşiyor olması gerekir. Sadece kanunda yer alması da idari vesayetın Yerel Yönetimler üzerinde uygulanması adına bazen yeterli olmayabilir. Dolayısı ile kanunda belirtilen nedenlerin gerçekleşmesinin yanında idari vesayet unsurlarının da (Yetki, Şekil, Sebep, Konu, Amaç) tam olarak gerçekleşiyor olması şartı aranır.

Bu durumu biraz daha açarsak: İdari vesayet yetkisi kanunlarda açıkça belirtilmiş ve yine Anayasa ve kanunlarda belirtildiği üzere idari vesayet yetkisini kullanacak makamlarda açıkça kimler olduğu açıklanmıştır. Bu durumda kanunen Merkezi idare – Yerel İdare arasında olan her işlem ve eylem denetimi idari vesayet yetkisi dahilinde olmayacaktır. Kanunlarda kendisine idari vesayet yetkisi verilen makamlar ancak söz konusu bu istisnai yetkiyi kullanabilecektir. Bunun gibi idari vesayet yetkisinin 5 unsurunun da aynı anda gerçekleşiyor olması şarttır.

Danıştay kararlarında ve Anayasa Mahkemesi kararında idari vesayete örnek olacak birçok karar karşımıza çıkmaktadır. İdare hukukunda biri işlem ve eylemin unsurlardan yoksun olması durumu yetki gaspı, fonksiyon gaspı, yetki tecavüzü ve yetki saptırması (Amaç unsurunun eksik olması) gibi isimlerle adlandırılır ve her bir unsur yoksunluğunun sonucu yokluk, iptal gibi farklı nedenlerle sonuçlanmaktadır. Söz konusu unsurların neler olduğu ve eksikliği durumunda idari işlem ve eylemlerin nasıl sonuçlandığını kısaca alt başlıklarla anlatalım.

##### **2.4.6.1. Yetki Unsuru**

İdari işlemler ve eylemlerin asli unsurunun başında yetki unsuru geliyor dersek yanılmış olmayız. Zira Anayasada veya kanunlarda belirtilmiş herhangi bir işlem ya da eylem muhakkak ve açıkça bir makama ya da organa bırakılmıştır. Söz konusu görevler yetki unsuru ile bir idari kuruma devri ne kadar zorunlu ise içerisinde görev barındırmayan salt yetki de mümkün görünmemektedir.

Yetki unsuru kavramsal olarak literatürde farklı farklı tanımlara tabii tutulmuştur. Dar anlamda yetki unsurunu incelediğimizde; kendisine görev atfedilen kurumun ya da organın söz konusu görevi yapabilme kabiliyeti olarak basitçe ifade

edilebilir. İdare hukuku yönünden ise yetki; kişileri, eşitlik kuralını, temel hak ve hürriyetleri, kamusal para ve malları doğrudan ilgilendiren ve önemli bir kamu kudreti aracı olan idari işlemin; idari teşkilat içindeki herkes tarafından değil, yalnızca hukuk kurallarıyla belirlenmiş ve sınırlanmış makamlar tarafından kullanılabilmesi yeteneğini ifade eder (Yayla, 1985, s. 87).

Yetki ile ilgili değinilmesi gereken bir diğer genel ve önemli konu ise yetkinin kişiden bağımsız olması ile ilgilidir. Örneğin idari vesayet ile yetkilendirilmiş makamların yöneticilerinin değişimi yetkinin devredilmesi ile sonuçlanmaz. Yetki ilgili makama tahsis edilmiştir ve bireysel ne kadar değişim olursa olsun kanunen yetkili kılınmış olan makam yetkili olarak kalmaya devam edecektir.

Yetki, kanunla yetkilendirilmiş makam için bir hak değil yükümlülük doğurur. Dolayısı ile yetki ile yükümlendirilen makam ya da organ, söz konusu yetkiden kaçamaz ya da başka bir makama devredemez.

Genel anlamda yetki unsurunda önemli bir diğer mevzu ise; Yetki kurallarının kamu düzeni ile ilgili olması nedeniyle, uyumsuzluğun her aşamasında yetkisizlik iddiasında bulunulabilmesi, bu iddia taraflarca ileri sürülmesi bile, yetkisizlik incelemesinin yargı yerince re ‘sen yapılabilmesi mümkün olmasıdır (Gözübüyük, 1996, s. 56).

Yetki unsuruna idari vesayet açısından bakıldığında ise söz konusu yetki ile yetkilendirilen makamlara örnek olarak Cumhurbaşkanı, İç İşleri Bakanlığı, Vali ve Kaymakam olarak örneklendirebiliriz. Dolayısı ile kanunla ve Anayasa ile idari vesayet konusunda yetkilendirilen bu makamlar bizzat kendisi kullanmak zorundadır. Farklı bir makama ya da organa idari vesayet yetkisini devredemeyeceği gibi, bir başka makam da yetki gaspına neden olacak şekilde idari vesayet denetimine kalkışamaz.

5393 Sayılı Belediye Kanunun 30. maddesi uyarınca “Belediye meclisi kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir” denilmiştir. Fark edildiği üzere söz konusu ilişki bir idari vesayet yetkisidir ve bu konuda yetkilendirilen makamlar da açıkça ortaya konmuştur.

Son olarak ise ülkemizde Merkeziyetçi yapının fazlasıyla ağır bastığından bahsetmiştik ve bu neden sonuç ilişkisi neticesinde idari vesayet yetkisinin çokça başvurulmuş bir denetim süreci olduğunu ifade etmiştik. Ancak günümüz kamu hizmeti sunum şekillerine ayak uydurmak ve kamu hizmetinin niteliğinde olumlu geri bildirim alabilmek amacıyla yerel özerklik kavramı üzerinde daha fazla durulması gerekmektedir. Bu nedenle, idari vesayet kapsamının daraltılması; vesayet yetkisinin konusu, içeriği ve biçiminin kanunlarla kesin bir şekilde belirtilmesi bu yetkinin keyfiliğe dönüşmesini önleyebilmesi açısından önemlidir.

Dahası siyasi olgunluğa sahip olmamakla itham edilen yerel yönetim başkan ve organlarının söz konusu hizmetler ile ilgili çeşitli eğitim süreçlerinden geçirilmesi ve yerel halka bu organları denetleme bilincinin kazandırılması, gerekli yetkinliğe sahip olmalarında yardımcı olunabilmesi (Uran, 2008, s. 100) adına üzerinde önemle durulması gereken bir konudur.

#### **2.4.6.2. Şekil Unsuru**

İdari Vesayet denetiminin bir diğer önemli konusu ise makamlara verilen yetkinin belirli sınır ve çerçevede kullanılmasının şart olmasıdır. Zira kanunlarda idari vesayet yetkisinin nasıl kullanılması gerektiği ve sınırlarının neler olduğu konusu da belirtilmiştir. Yasalara uygun şekil ve usullerle idari vesayet denetiminin icra edilmemesi durumunda işlem ve eylemler şekil yönünden yoksun olacak ve idare hukuku açısından yoklukla nitelendirilecektir.

İdari vesayet yetkisi yasaların öngördüğü şekil ve usuller dâhilinde kullanılabilir. Burada belirtilmesi gereken husus, idari vesayetin, yazılı olması gerektiği, sözlü emir ve direktiflerle idari vesayet yetkilerinin kullanılamayacağı hususudur (Onar, 1952, s. 636).

İdare hukukunda şekil unsuru kural olarak yazılı olmasıdır. Açık bir şekilde sözlü olarak yapılacağı hükme bağlanmayan bir işlemin usulen yazılı olarak yapılması kanuni zorunluluktur.

#### **2.4.6.3. Sebep Unsuru**

Sebep unsuru, bir işlemin, eylemin ya da konumuz özelinde idari vesayet denetiminin varlığının nedeni ile ilgilidir. Yani daha akademik açıdan bakıldığında idari vesayet denetiminin daha önceki bölümlerde incelediğimiz Yasal ve Anayasal

dayanakları, idari vesayetin sebep unsurunu meydana getirmektedir. Dolayısı ile bir makamın ya da organın işlem ve eylemleri yerine getirmesi için açıkça yasal ve Anayasal dayanaklara dayanarak yürütmesi gerekmektedir.

Mahalli bir idariyi denetimden geçirmek merkezi idarenin takdirinde olan bir durum değildir. Yani bir süreçte herhangi bir neden yokken idari vesayeti kullanmak, işlem ve eylemi sebep açısından sakatlar. İdari işlemin sebebi denildiğinde, idari işlemin dışında, idareyi böyle bir işlem yapmaya sevk eden etkenler anlaşılır (Akyılmaz, 2004, s. 294).

Kanunlar belirli sebeplerle sınırlı olmasından dolayı bu sebeplerin kıyas yoluyla başka durumlara uygulanamamaktadır. Örnek olarak; muhtar üzerinde disiplin cezası özelliğine sahip bazı yaptırımlar içeren bir vesayet denetimi bulunmaktadır. Bu denetimin yapılabilmesi için sebep olarak, devlet ve köy işlerinin yapılmaması, köy yararı, kamu yararı, seçilme niteliklerinin ortadan kalkması ve benzeri nedenler (Aslan, 1989, s. 88) kanun yolu ile sayılarak belirtilmiştir.

#### **2.4.6.4. Konu Unsuru**

Bir hukuki işlem ya da eylemin konusu, onun içeriği ile ilgili olabileceği gibi doğrudan hukuki durumu yaratan neden ya da sonucun kendisi de olabilmektedir. Normlar hiyerarşisinde Anayasanın bir altında yer alan Kanunların yaratıcısı Yasama organıdır ve kanunları ortaya koyarken ki konu bağlamında bir sınırlaması olmadığı gibi takdir yetkisi de genişçe sağlanmıştır.

İdari işlem ve eylemler her ne kadar benzer özellikler gösteriyor olsa da sonuç açısından etkileri farklıdır. Her iki olgu da idaridir ve idarenin tek taraflı hareketleri neticesinde meydana gelmektedir. Ancak bir idari işlemle hukuk âleminde sonuç doğurmaya çalışırken; idari eylemle somut bir sonuç yakalamaya çalışırsınız. Bu açıdan bakıldığında idari işlem veya eylemin unsurlarının tam olarak içeriyor olması gerekir. Dememiz o ki; bir mahalli idareyi vesayet denetimine tabii tutabilmeniz için tek taraflı olarak idari işlem ve eylem yapmış olması şartı gereklidir.

#### **2.4.6.5. Amaç Unsuru**

Bir işlemin ya da eylemin varoluş nedeni ile doğrudan ilgisi olan Amaç unsuru, idari vesayet denetiminin de niçin olması gerektiği sorusundan yola çıkarak oluşturulmuştur. İdari vesayet denetimi gibi toplum üzerinde doğrudan etkisi olan bir

denetim türünün amaç unsurunun Anayasa tarafından düzenlenmiş olması şaşırtıcı olmasa gerekir.

Anayasanın 127. Maddesinde “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.” Denilerek idari vesayet yetkisinin uygulanmasında amaç olarak;

- İdarenin bütünlüğünü sağlamak
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması
- Toplum ve kamu yararının sağlanması
- Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması gibi amaçlar belirlenmiştir.

Devletin siyasi yükümlülüğüne, yerelin maddi ve manevi çıkarlarına, belde idaresinin hukukuna, kamu hizmetlerinin düzenliliğine ve verimliliğine, yerel yönetim organlarının siyasi ve hukuki varlığına uygun (Günaydın, 1989, s. 10) olması amacıyla da idari vesayet yetkisinin uygulanması toplum çıkarlarının gereklerini oluşturduğunu düşünmekteyiz.

Amaç unsuru, başlarken bahsettiğimiz üzere dış denetimin önemli aracı olan idari vesayet denetiminin var olması sonucunu doğurmaktadır. Yerel idarelerce yapılacak olan işlem ve eylemler, toplumsal çıkar ve kamu yararı haricinde yapılması halinde o iş ve eylemlerin amacından saptığından bahsedebiliriz. Amaç unsuru eksik olan işlem ve eylem ise idare hukuku alanında yoklukla karşı karşıya kalacaktır ve resen ya da talep üzerine ortadan kaldırılabilir.

Son olarak ise; İdari Vesayet denetiminin bu denli açıkça ortaya konmasının nedeni Mahalli İdarelerin keyfiliğinin önüne geçmek olarak tasvir edebiliriz. Ancak yukarıda da madde madde saydığımız İdari vesayetdeki amaç unsurlarını biraz daha incelediğimizde durumun çoktan iç açıcı olmadığını söyleyebiliriz.

Örneğin 3. Maddede yer alan Toplum yararının sağlanması ifadesi çok muğlak ifadedir. Zira burada toplumun yararına olan işlemin ne olduğu, söz konusu bu işlemin toplum yararına olup olmadığını kimin belirlediği ve belirlerken ise hangi kriterleri göz önüne aldığı soruları muğlak kaldığı için ilgili amaç faktörü istismar edilmeye açık hale gelmektedir. Siyasi kişiliklerin istismar alanı içine giren kamu yararı olgusu, fazlasıyla dikkat edilmesi gereken konuların başında gelmektedir.

Bir başka istismara açık konu ise “Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” lafzıdır. Mahalli ihtiyaçların neler olduğunun belirlenmesi hususunda Yerel idarelerin özerklikleri ve yetkileri giderek artırılmış ve “Avrupa Yerel Özerklik Şartnamesine” uygun hale getirilmiştir. Söz konusu işlem, eylemler ve kamu hizmetlerinin keyfiliği önlemek adına Merkezi İdarece kanunlara uygun olarak denetlenmesi de gayet olağan durumdur. Ancak “Gereği gibi karşılamak” ifadesinin muğlaklığı da söz konusu amacın istismarına yol açabilecek kadar geniş takdir yetkisi bırakmaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### AVRUPA YEREL YÖNETİMLERİNİN İDARİ VESAYET ve DESANTRALİZASYON AÇISINDAN KARşILAşTIRILMASI

Fransa, İngiltere ve Almanya yerel yönetim mekanizmaları ana hatları ile incelenmiştir. Bu inceleme il bu ölkelerin yerel yönetim sisteminin mevcut durumu ile 1980 yılı sonrasında değişen şekillerini beraber değerlendirilmiştir.

#### 3.1. Avrupa’da Yerel Yönetimler

##### 3.1.1. Almanya

Almanya kamu yönetim mekanizması ve devlet örgütlenmesi yönünden en önemli niteliği “federalizm”dir. Alman Anayasasının 20. ve 28. kanun maddesine yer alan federalizm, devlet örgütlenmesinin içerisinde yönetimin, biri eyalet yönetimi olurken, diğeri de Federal (merkezi) olmak üzere iki kola ayrılmıştır. Federal yönetimde, Alman yönetim mekanizması içerisinde merkezi yönetim denk gelen bir seviye olarak nitelendirilmektedir. Sayıları 16’ya kadar çıkan eyalet yönetimlerinde ise hem yürütme içerisindeki rolü hem de idari yapı içerisindeki aktifliği yönünden

ağırlıklı bir özerklik konumundadır. Bu şekilde devlet yapısının, tarihi süre boyunca, yerel kamu görevlerinin yerine getirilmesinde geniş özerklik ve yetkilere sahip yerel yönetimler oluşturulmuştur (Akın, 2009, s. 433).

Almanya'da federal örgütlenme II. Dünya Savaşı sonrasında işgalcilerin etkisi büyüktür. İşgalciler, Almanya'da anayasal durumları kuvvetli ama alt devletler biçiminde bölünmüş devlet olması kararlaştırılmıştır. Bununla beraber, federasyonun genelde, belli bir dönemde iktidar olan siyasilerin bilinçli bir tercihleri olmasından çok, sosyolojik koşulları ve tarihsel mirasın bir ürünü olarak ortaya çıktığı yadsınamaz bir gerçektir (Erdoğan, 2004, s. 72).

Almanya'ya işgalci güçler tarafından dayatılan federal yapı sürekli olarak kalmıştır. 1949 yılından sonra birlikle eyaletler arasında olan ilişkiler sürekli değişikliklere uğramıştır. Sistem, değişen toplumsal niteliklere ve baskın politik kültür, dış ve iç politikalara uyum temelinde farklılıklar söz konusu olmuştur (Theissen, 1996, s. 46).

Almanya eyalet seviyesinin altında konumlanan yerel yönetimlerin önemi büyüktür. 1949 yılında kabul edilen Bonn Anayasasının 28. maddesiyle belediyelere, "yerel toplumun tüm işlemlerini, yasala dahilinde ve kendi sorumluluğu altında düzenlenme" hakkı tanınmıştır.

Alman yerel idare sistemleri değerlendirildiğinde, mekanizmanın en net niteliğinin, yerel idare departmanlarının çeşitleri, bu çeşitlerin yapıları, görevleri, yetkileri ve diğer konularda "ülke düzeyinde gözlenen bir örneklikten uzak, yani farklılık" olduğu söylemek mümkündür. Temelleri 1988 yılında kabul gören yerel idare yasalarına dayanan Alman yerel idare mekanizması, belediye ve ilçelerden oluşan iki temel yerel birimleri yer almaktadır. Belediyelerde ilçe mekanizması dışarısında belediyeler ilçe ve belediye sistemi içerisinde olmak üzere iki dala ayrılmıştır (Erdoğan, 2004, s. 72).

Almanya yerel özellikli ana görevler belediyeler aracılığı ile yerine getirilmekte olup, ilçeler, verdikleri hizmetleri her yerde ve kaliteli gerçekleşmesi için denetimi sağlanmaktadır. Bu sayede belediyelerle ilçeler arasında yerel görevlerin yapılması açısından ana ilkelerin, yardımlaşma ve işbirliğine dayanan iş bölümü olduğu söylenmektedir (Akın, 2009, s. 437).

İskandinav ülkeleri ile aynı dönemde Hollanda, İsviçre ve Avusturya ile beraber "Kuzey Orta Avrupa Grubu"nu oluşturan Almanya yerel idare mekanizması

klasik profili incelendiğinde gerek işlevsel gerekse de politik anlamda anayasal "güçlü" bir özerkliğe sahip olduğunu söylemek mümkündür (Kuhlmann, 2006).

Almaya yerel yönetimlerin yetki ve görevlere ait bir niteliği de kendi sınırları içerisinde yerel özellikli görevlerin hepsi, kendi sorumluluklarında yürütme yetkisi elinde bulunan temel ve tek kuruluş olmasıdır. Hayli geniş bir yelpazeden meydana gelen yerel özellikli örgütlenme, kural koyma, personel ve planlama alanlarında merkezi idarenin onayı olmaksızın serbestçe kararlar alıp, uygulama imkanına sahiptir.

Almanya yerel yönetimlerinde kamu giderlerinin %25'inden fazlasına sahiptir. Bu durumda akçal kaynaklar açısından yerel yönetimlerin oldukça iyi bir pozisyona sahip olduğunun bir göstergesidir (Erdoğan, 2004, s. 72).

Almanya merkezi idarenin, belediyelerin hizmet alanlarında olan etkinliklerin üzerinde yalnızca hukuki denetimi yapılırken, belediyelere özel bir yasayla verilmiş olup, onlarında kendi görev sahalarına girmeyen etkinlikler ise, merkez idareni hem yerinde hem de hukuksal denetimini yapma yetkisine sahiptir.

### **3.1.2. İngiltere**

Birleşik Krallık olan İngiltere'nin politik mülki (territorial) örgüt yapısının, 5. ve 6. yüzyıllarda Keltleri yenip, İngiltere'yi alan Anglo-Saksonlar biçimlendirmiştir "Kelt-Peripherisi"nin, yani, Kuzey İrlanda, İskoçya ve Galler'in İngiltere'ye bağlanması ile oluşan Birleşik Krallık, yüksek seviyede değişikliğe sahip kültürel ve ulusal bölgelerin birleşmesinden meydana gelmektedir. Bu ülkelerin politik yönetimleri, İngilizlerin etki altına aldıkları bu farklı bölgeleri İngilizlerin egemenlikle uzlaştırmak amacı ile imtiyazlar ve haklar verme eğilimindedir (Schröder, 1995, s. 15).

Britanya devlet yapılanmasının, genellikle parçalı unsurları, özellikleri ve özel çözümleri içerir. Dolayısıyla Büyük Britanya'nın bir şeme içerisinde yerleştirmeyi güç hale getirmektedir. Lakin netice itibariyle, üniter devletler kapsamına girmektedir.

Anayasal bir dayanağı olmamasına karşın, İngiltere yerel yönetiminde eskilere dayanan bir gelenek söz konusudur. Merkezi idarenin bütün ülkede il, ilçe gibi bir taşra örgütlenmesi olmamasına rağmen, kamu görevlerinin birçok bölümünü yerel idareler aracılığı ile sunulmaktadır. Bu durumda işlevsel yerel yönetimler, akçal yönden de toplam kamu giderlerinin %27 gibi bir oranla yerine getirmektedir.

Parlamento'nun yerel yönetimlerin üzerinde buldurduğu denetim yetkisi, İngiltere yerel idarelerin işlevselliğine ve eskilere dayanmasına rağmen, özerk yapılı idareler biçiminde güçlenmektedir (Karasu, 2009, s. 216).

Örgütsel yönden dernekler, köy meclisi, ilçe belediyeleri, kasaba belediyeleri, ilçe meclisleri ve meclislerden meydana gelen İngiltere yerel idare mekanizması, Londra Anakent Belediyesi ile diğer ana kent belediyelerinin 1986 yılında kaldırılması ile radikal bir değişime uğramıştır. Dolayısıyla Alman yerel sisteminin tersine İngiltere'de yere idareler iç örgütlenmeleri büyük bir çeşitlilik söz konusudur. Vatandaşların seçtikleri belediye başkanın olmadığı İngiltere yerel idarelerinde meclis yasama ve yürütme fonksiyonlarını beraber yürütmektedir (Karasu, 2009, s. 225).

Fonksiyonları açıcına İngiltere yerel idareleri, diğer Avrupa ülkelerinde değişik olarak genel yetkiler verilmemiştir. Yani yerel idareler, sadece kanunların izin verdiği ya da gerekli gördüğü faaliyetleri yürütmekle yükümlüdürler. Bu durum tüm hizmetler yerel idareler için “ultra vires”dir. Yani, İngiltere'de yerel idareler geleneksel “ultra vires – Regel” olarak adlandırılan ve yerel idarelerin yalnızca kendilerine açık bir biçimde parlamentonun çıkarmış olduğu kanunların verdiği görevleri yerine getirmekle yükümlüdürler (Kuhlmann, 2006).

### **3.1.3. Fransa**

2003 yılından sonra yapılan değişimlerle yerel idare ifadesi yerine, yerel idarelerle beraber merkezi idarenin taşra örgütlenmesini de içerisine kapsayacak şekilde ulusal idare kavramı kullanılmaya başlanmıştır.

Günümüzde desantralizasyona yönünde ilerleyen Fransa idare ve devlet mekanizmasının merkeziyet kavramının geçmiş dönemlere giden ve “ulus-devlet-Fransa”sının gelişmesi ile sıkı bir bağ söz konusudur. Bunu nedeni önceki dönemlerde demokrat cumhuriyetçilik, merkeziyetçilik ve devlet modern anlayışının benimsenmesinde bir vasıta olarak değerlendirilmekteydi. Bu sebeple 20. yüzyıla kadar desantralizasyon düşüncesi genelde “gerici düşünce” olarak görülüyordu. Lakin II. Dünya Savaşı'nın ardından, bu kavram, kapsamlı ve seri sosyol ve ekonomik modern süreçte değişim yaşanmıştır.

Fransa Devletinde son iki asır sürecince “merkezi devlet” kavramına dahil olmasına rağmen, günümüzde 22 bölgeye, 36500 belediye 12 Departman'a, ayrılmış konumdadır. Bu sisteme geçilmedeki öncelikli hedeflerden birisinin de

“hükümetlerin ülke üzerindeki denetimin sağlanması” olduğu biçiminde ifade edilmektedir (Theissen, 1996, s. 47).

Fransa yere idarelere mekanizmasının temel ilkelerini yetki genişliği, adem-i merkeziyetçilik ve üniter devletten meydana gelmektedir. Yerel idareler açısından 2003 yılında yapılan değişiklikte beraber anayasal hükmü haline dönüşen adem-i merkeziyet ilkesiyle bu ilkeyle doğru orantılı geliştirilen yetki genişliği ilkesinin incelenmesi gerekmektedir. Adem-i merkeziyetçi ilkesine göre Fransa yerel idareler, yasa koyucular tarafından “serbest yönetim” ilkesi dahilinde önceden belirlenen yetkileri kullanabilme imkanına sahiptirler. Bu özelliğiyle Fransa, bir yönden politik olarak güçlü yerel idareleriyle, özellikle de ulusal politik süre içerisinde “cumul de mandat” etkisine sahip güçlü belediyeçilik anlayışına sahipken, diğer bir yandan 1980 yıllarına kadar fonksiyonel yönden zayıf yerel idareler biçimindeydi. Bu nitelikleri ile Fransa yerel idare mekanizması, “Franco Grup” modeline sahiptir. Bu grup içerisinde Yunanistan, Portugal, Belçika ve İtalya'da katılmıştır (Kuhlmann, 2006, s. 3).

Yetki genişliği ilkesi kavramı ise, tüm yetki ve görevlerin devlet içerisinde ki görev dağılımını ifade etmektedir. Başka bir deyişle yetki genişliği, devletin elinde bulundurduğu yetkilerinin, gene devletin taşra teşkilatına devir edilmesi, taşra teşkilatının da yetkilerinin genişlemesi anlamı taşımaktadır. 1982 yılından sonra üç dalga biçiminde 2005'e kadar devam eden ademi-i merkezileştirme çalışmaları, genelde yetki genişliğini arttırmak yönünde olmuştur.

Fransa yerel idare mekanizması üç kademeli bir yapıları bulunmaktadır. Bunlar (Kayıkçı, 2003):

1. Belediye, idarenin en alt coğrafi seviyesindedir. Fransa'da 36 belediye bulunmaktadır.
2. İller (Department), adem-i merkezi idarenin orta kademesini meydana getirir. 96 tanesi Fransa'nın merkezinde olmak üzere toplamda 100 tane il bulunmaktadır.
3. Bölgeler en üst düzeydir. 22 adet bölge mevcuttur.

### **3.2. Yerel Yönetimlerde Değişim: Desantralizasyon, Hukuki Yapılanma**

Ele almış olduğumuz üç ülkede de yerel idarelerin yerelleşme (desantralizasyon), değişim, hukuki alandaki yenilikleri incelenmiştir.

Çağımızda yerelleşme denildiğinde bir süreç söz konusu olmaktadır. Bu süre, yönetsel, mali ve politik sorumlulukların, daha aşağı düzeyde ya da öne çıkan yönetsel ve siyasal seviyelere aktarılmasını kapsamaktadır. Bu sebeple desantralizasyon (Altmann, 2006).

- Merkezi hükümetin ve ona bağlı kurumlardan, merkezin taşra teşkilatına, ikinci derecedeki birimlerine, merkezi idare (hükümet) kademelerine, yarı özerk kamu işletmelerine ya da otoritelerine, bölgesel ya da fonksiyonel otoritelere, gönüllü ya da özel kurumlara dağıtım, kaynak sağlama, yönetim ve planlama hususlarında sorumluluk transferleridir.
- Kurumsal sevk, kapasite ve idare aktifliği daha alt seviyelerde inşa edilmesini ifade etmektedir.
- Uygulama alanında desantralizasyon, farklı sahalara dair farklı yenilik önemlerini kapsamaktadır. Dolayısıyla desantralizasyon çağımızın yönetsel (yetki genişliği, devolution, delegation), politik, piyasa eğilimli ve mekansal-coğrafik boyutlara sahiptir (Altmann, 2006).
- Başka bir yaklaşım ile yerelleşme (desantralizasyon), “merkezi idarenin elinde kamu gelirlerinin toplanması, karar alma, planlama gibi idari yetkilerin bir bölümünü, idarenin dışındaki gönüllü örgütlere, yerel yönetimlere, federe birimlere, taşra kuruluşlarına aktarılması olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2008, s. 86).

### **3.2.1. Desantralizasyon Uygulamaları**

#### **3.2.1.1. Fransa**

İlki 1982 yılında (Akt I) ve diğeri ise 2003 yılında (Akt II) yapıldığı iki yenileşme ile Fransa, “gerçek bir komünleşme” anlamında “siyasi yenileşme” açıklayıcı bir öğreneğini teşkil etmektedir. Yapılan bu reformlar öncelikli olarak, politik yönetimin oluşturulmasındaki süreç ve araçların dönüşümüne odaklanmıştır. Fonksiyonel açıdan “görevlerin ağırlıklı olarak paylaşılması”, iki desantralizasyon girişimlerinde açık bir biçimde yerel idarelerin yararına kayma eğilimi söz konusu olmuştur. Bu durumda, merkezi idarenin yetki genişliğine dayalı idareyi işlevsel olarak zayıflamasına sebebiyet vermiştir.

Hizmetlerin yoğun olarak yerel idareler yönünde kaydırıldığı dönüşüm, 2003 yılının Mart ayında gerçekleşen anayasa değişikliğiyle Akt II ismi ile devam

ettirilmiştir. Bu değişimle gerek yenileşme ilk defa anayasal çerçevede ele alınmış olup, gerekse de merkezi idarenin yerel bölge ve birimlere görev transferleri hız kazanmıştır. Yönetmelik yetki genişliğiyle merkezi idarenin görevlerinin bir bölümünü yerel seviyede konumlandırılan tek işlevli özel kurum veya acentelere devredilmeye başlanmıştır (Kuhlmann, 2006: 5). 2003 yılında yapılan anayasal değişimde, Fransa devlet örgüt yapısının önemli bir bölümü desantralize yapılmıştır. Yerel idareler, kendi ölçütlerinde daha iyi yapabilecekleri yetkileri kullanımı için bütün karar verme yetkisine sahip olmuşlardır (72. madde). Bu sayede sübsidiyarite ilkesiyle adı konulamada düzenlemeler yapılmıştır. Yerel idare ifadesi yerine ulusal idareler ifadesi kullanılıp, yerel-merkez ikililiği ortadan kaldırmak hedeflenmiştir.

Fransa yenileşme hususunda gelen eleştirilerden biriside, Jakobenizmin aksine gelişen Fransız desantralizasyon performansı yüksel yerel idareler oluşturduğu yönünde olmuştur. Gelen diğer bir eleştiride “Acte II” konusudur. Eleştirenler, departmanların yalnızca merkezi idareye ait vazifeleri yürütülmesi ile ilişkilendirmesi sebebi ile “Acte II”de desantralizasyonun yalnızca idaresel bir kavram olduğunu” ifade etmiştir.

1999 yılından sonra kendi geliri olan yerel idare birliklerinin giderek genişleyen etkinlik alanları ile artan bir şekilde merkezi idare vazifelerinin yerel seviyeye kaydırılması uygun bir kurumsal temel oluşturduklarını söylemek mümkündür (Kuhlmann, 2006, s. 5).

### **3.2.1.2. İngiltere**

İngiltere’de uluslararası yenileşmenin dışarısında kalmasından dolayı Fransız yenileşme anlayışının oldukça ters bir örnek teşkil etmektedir. İngiltere’nin bu özelliğini, hükümetin yoğun olarak merkezi hizmetleri ve yerel idareler üzerinde sıkı vasiyeti, ulus altı idare birimlerine yer verilmemesi gibi niteliklere sahiptir. “Dual polity” geleneği dahilinde merkezi hükümetin, yükselen bir şekilde kendi temsilci kurumlarına ve bağımsız idari otoriteleri ile (quango) yerel alanlarla kurumsal anlamda bağlantılı ve geleneksel olarak da çok işlevli yerel idareleri “yetkisizleştirilen” bir yenileşme sürecine girmiştir. İngiltere yerel idarelerin anayasal bir dayanağa sahip olmaması, hukuksal dayanak ve geliri bakımından merkezi idareye bağımlılıkları, özellikle de ulusal politikalarda yerel idareleri merkezi idarenin bir organı haline dönüştürmektedir (Kuhlmann, 2006, s. 5).

İngiltere'de II. Dünya Savaşının ardından özerk yerel idare yapılanmasında sosyal yardım, elektrik, gaz ve sağlık hizmetleri gibi yerel vazifelerin merkezi idareye aktarılması ve ardından kısmi özelleştirme ile Thatcher Devrimi de “güçlü yerel idare” modelinin kalıcı bir şekilde değiştirildiğini söylemek mümkündür (Kuhlmann, 2006, s. 7).

Piyasalaştırmanın yerine, yerel idare etkinliklerinin merkezi idare tarafından onaylanması, denetlenmesi ve düzenlenmesine dayalı bir mekanizmaya geçilmiştir. Bu mekanizmanın uygulanmasında, onaylanmasında, denetlenmesinde, performans ölçümünde kullanılan Best Value-Regime ve ardından “Comprehensive Performance Assessment CPA (Kapsamlı Performans Değerlendirmesi)’nden faydalanılmıştır (Kuhlmann, 2006, s. 5).

İşçi partisi aracılığıyla 1997 yılından sonra yerelleşmeyle bazı yenilikler yapılmıştır. Bu yeniliklerden biriside merkezi idare ile yerel idareler arasında imzalanan Yerel Kamu Hizmeti Sözleşmeleri’dir. İmzalanan bu sözleşmeler yerel idareleri belirli performans hedeflerine ulaşma hususunda sorumluluklar getirirle, merkezi idarede de yerel idarelere müdahale imkanı tanımıştır. Ardından uygulamaya alınan En İyi Değer metodu, yerel idareler için sözleşme yapma zorunluluğunu kaldırıyor olmasına rağmen idarelere performans hedeflerini belirleme, kendi hizmetlerinin değerlendirilmesi ve bunlarla ilgili verilerin yayınlanması yükümlülüğü getirilmiştir (Karasu, 2009, s. 241).

İngiltere'de bölgesel yenilikler için İşçi Partisi’nin demokratikleşme temelinde bölgeselleşme politikalarının 1997 yılında anayasa girmesi ile başlamıştır. Yenilikler ile Hükümet ve Birleşik Krallık Parlamentosunun pek çok yetkilerinin, Kuzey İrlanda, Galler ve İskoçya’da kurulacak olan örgütlere devredilmesi kararı alınmıştır. Bu karara göre her birinin değişik anlayış ve amaçla oluşturulan üç farklı örgüt yapılanması meydana gelmiştir. Bunlardan ilki 1994 yılında Muhafazakar Parti tarafından yetki genişliği biçimde oluşturulan dokuz bölge idaresidir (GOR). İkinci bölgesel örgüt yapılanması, 1998 yılında İşçi Partisi tarafından oluşturulan bölge kalkınma ajanslarıdır. Yönetmel ve mali açıdan bakıldığında bu iki çeşit de merkezi idare kuruluşudur. 2001 yılında Blair Hükümeti gerçek anlamda yerelleşmeye sağlamaya dair özerk, seçimli bölgeler ve yerel topluluklar gibi kavramlara vurgu yapan “yeni yerelcilik” programları oluşturmuştur (Kuhlmann, 2006, s. 5).

### 3.2.1.3. Almanya

1990 yılının başlarında Almanya'da kamu idaresinin detaylı bir biçimde yenileşmesi doğrultusunda yeni bir çağa atlanmıştır. New Public Management modelinin uluslar arası yaygınlaşmasının ardından devletin vazifelerinin tekrardan ele alınmasının yanı sıra kamusal vazifelerin merkezi ve yerel idare kuruluşları tarafından yerine getirilmesine yeni organizasyon şekilleri yenilik çalışmaları temel konuyu meydana getirmiştir.

Fransa'da “siyasi yerelleşme” sistemi tersine “idari yerelleşme” sistemini benimseyen Almanya’da yerel idarelerde yenilikler özellikle 1990 yılından sonra değer kazanmış ve yerel idarelerin pek çok boyutunda yeniliklere gidilmiştir.

Bu dönemlerde Almanya idaresinin yenileşme ve yenilikleri üzerine yapılan tartışmalar, KGst modeli olarak isimlendirilen “Yeni Yönetim Modeli” (Neue Steuerungsmodell=NSM) kavramı olarak yürütülmeye konulmuştur. 1990 yılının başlarından itibaren KGst’nin yayınlandığı çeşitli raporlara göre, NSM yaklaşımı Yeni Kamu İşletmeciliğine paralel şekilde, ama kendine has nitelikler içerisine alarak, birbirleri ile bağlantılı üç temel üzerine konumlandırılmıştır:

- Kurum benzeri desantralize organizasyon ve idare yapılanmasının oluşturulması
- Çıktı yöntemine dayanan yenileşme hareketlerini esas alan bir kamu idaresi için araçların geliştirilmesi
- Bu yeni yapılanmayı kullanıcı ve rekabetle canlı tutulması

Kurum benzeri desantralize organizasyon ve idare yapısının inşa edilmesi için sözleşme yöntemi (ihale) ve açık sorumluluk sınırları, kaynak sorumluluğu, performans sonuçları, çıkan sonuçlardan elde edilen bireysel sorumluluklar, denetim alanları ve merkezi idare gibi unsurlardan faydalanılmaktadır.

Yenileşme döneminde yerel idare kurumlarının sayılarında azalma, yerel yönetimin vergilerden aldığı paylar, yerel vergiler, merkez ilişkiler, yerel idareler arasındaki iş birliği ve eşgüdüm hususlarında birçok değişim söz konusu olmuştur (Emre, 1997, s. 151-152).

Yukarıda belirtmiş olduğumuz konulara ek olarak gerçekleşmekte olan yenileşme süreci “yurttaş odaklı” yaklaşımın benimsenmesi ve yerel seviyede aktörlerin çeşitlenmesini de sağlamıştır.

Almanya devletinde yenileşme çevresinde yer alan ilçelerin ve ilçe sistemlerinin dışarısında yer alan belediyeleri, coğrafi ve işlevsel olarak bir çok yenilik söz konusu olmuştur. 1970 yılından “idari yapıda yenilik” isimli ve daha sonra Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi ile işlevsel reformlarda sürdürülmeye devam etmiştir. Bu reform stratejisi, bir taraftan merkezi idarenin görevlerinin, diğer bir yandan da yerel idarenin görevlerinin daha net bir biçimde kurumsallaşmasını amaçlamaktadır (Jann, 2001, s. 85).

Bu durum karşısında Almanya desentralizasyon politikaları pek çok yönden sınırları belirlenmiş bir görünüme sahip olmuştur. İlçe ve kentlere yerel yönetimlerde karar organlarının hiçbir biçimde karar verme yetkisi tanımayan bir yerel idare biçimi baş göstermiştir (Kuhlmann, 2006, s. 8).

**Tablo 2. Almanya, Fransa ve İngiltere Yönetimler Arası Dikey ve Yatay Görev Paylaşımı**

| <b>Almanya</b>                                           | <b>Fransa</b>                             | <b>İngiltere</b>                                         |
|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Özerk yerel idare garantisi                              | Özerk yerel idare garantisi               | Özerk yerel idare garantisi, Ultra vires ilkesi          |
| Hizmetlerde çok işlevlilik                               | Görünümde tek işlevlilik                  | Görünümde çok işlevlilik                                 |
| İki yönlü karma sistem                                   | Karma sisteme göre kamusal hizmet         | Görevlerin ayrıştırılması                                |
| Tek işlevli devlet kuruluşları                           | Yerel yönetimlerin kontrol edilmesi       | Yetki Genişliği                                          |
| Yerel idareler tarafından hizmetlerin gerçekleştirilmesi | Özel- Kamu ortaklığı (PPP), Yetkilendirme | Yerel idareler tarafından hizmetlerin gerçekleştirilmesi |

Yukarıda ki tabloyu incelediğimizde Fransa'da yerelleşme politikaları ve yerel idarelerin kendi içerisinde yerelleşmesi ile yerel idarelerin aktivite yetileri yani yapılabiliirliği güç kazanmış durumdadır. Buna karşın İngiltere'de yere idareler yapılabiliirliği azalma eğilimi gösterirken, Almanya'da ise azam ile artış miktarı arasında bir ara pozisyonda kalmıştır. Fransa'da görevlerin yerel seviye yani yerinden

idare kuruluşlarına devredilmesinin yanı sıra yerel yönetim meclislerinin (yerel parlamentoların) karar verme yetkilerini de güçlendirmiş durumdadır.

Almanya'nın aksine İngiltere'de yönetsel bakımdan sorumluluğun paylaştırılması ve yönetimsizleştirmeye dair yenilikler mevcuttur. Bu yenilik adımlar, siyasi açıdan sorumluluğu olan yerel idarelerin geleneksen olarak güçlü yapılarının zayıflamasına ve içerisinin boşalmasına sebebiyet vermiştir. İngiltere'de geleneksel yerel idareler anlayışının yerini, merkezi idarenin temsilcileri konumunda bağımsız idari örgütler tarafından yürütölmeye başlanmıştır.

Almanya, İngiltere ve Fransa'nın yerel yönetim anlayışının tam ortasında bulunmaktadır. Bunun sebebi bir taraftan " sürekli yerel yönetimleştirme" stratejisinin Almanya yerel idarenin geniş, çok işlevli görev profilinin güçlendirilmiş olup, diğer bir yandan da "yerel idare meclislerinin" bu gelişmelerin dışarısında yer almasını sağlayarak onların karar verme yetkilerinin ellerinde bulunmasının devam etmesini sağlamışlardır. Bununla beraber uluslararası AB liberalizasyonu ve mali krizler gibi dış etmenler, Almanya yerel idarelerinde geleneksel görev profillerini kısmi olarak daraltma ve sorgulama girişimlerini zorunlu hale getirmiştir (Emre, 1997, s. 151-152).

Yapılan yenilikler, ölkedeki yerel idarelerin personel sayısından da etkisi görölmüştür. Yenileşme politikaları ile doğru orantılı olarak İngiltere'de yerel idarelerin personel sayılarında azalmaya gidilirken, Fransa'da güçlü jakoben devlet ve güçlü yerel kurumlar yolu ile personel sayısını arttırmıştır (Kuhlmann, 2006, s. 9).

### **3.2.2. Avrupa'da Yerel Yönetimlerin İdari ve Hukuki Yapıları**

Üniter ya da federal bir biçimde yönetilen devletler yönetim tarzını daha çok ölkeler gelenek, görenek, tarihi geçmiş, etnik köken, dini, coğrafi, sosyo-ekonomik ve siyasi koşullarının tümünün etkili olduğı modellerden tercih etmektedirler. Yapmış oldukları bu tercihler öncelikli olarak iki farklı yapı olan üniter ve federal sistem anlayışının hakim olduğı kriterler doğrultusunda kurulan yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ama federal sistemlerin kendi aralarında salt yerel birimlerden oluşmamış olduğı gibi üniter sistemlerinde salt merkezi sistemlerden oluşmadığı görölmektedir (Aykaç, 2004, s. 2).

Kullanılan modeller ölkeler arasında değişiklik göstermektedir. Hem federal teşkilat içerisinde yerel yönetimleri hem de üniter devlet teşkilatı içerisindeki yerel yönetimlerin, hukuksal, mali veya siyasal anlamda tek bir tip olarak değerlendirmek

mümkün görülmemektedir. Başka bir ifade ile kamu yönetiminde yeniden yapılandırma yapılırken, her ülkenin kendine ait özel koşulları olduğu ve tek tip bir düzenin olmadığı görülmektedir. Bunların başında Federal Almanya gibi eyaletten eyalete mali, hukuki, siyasi ya da bulunmuş olduğu sınırlar açısından da farklılıklar görülmektedir. Bu tip ülkelerin yerel yönetimlerinde, belirlenmiş olan bir standart ya da zorunluluk bulunmamaktadır (Alan, 2008, s. 60).

Üniter sistem anlayışı ile yönetilen ülkelerde de yerel yönetimler açısından farklılıklar olabilmektedir. Ama üniter yapıda olan devletlerin, federal yapıyla karşılaştırıldığında daha esnek olduğu görülmektedir.

Üniter ya da federal olarak yönetilen ülkelerde gücün, merkezle, merkez dışarısında yer alan odalar arası paylaşımının genel olarak ters orantılı olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla üniter devletlerde merkezi yetkiler, yetki genişlemesi veya yerel yönetimlerin aracılığı ile merkez dışarısına aktarılarak denge oluşturulmaya çalışılmaktadır. Buna rağmen federal devlet anlayışı, devri yapılmış yetkilerin merkeze bağlı kalması koşuluyla bir denge oluşturmaya çabalamaktadır. Başka bir deyişle, sürecin işleminde üniter yapıya sahip devletler, merkezi yapılarının yumuşatılması açısından önemli bir aşama kaydederken, federal yapılı devletlerde bu durumun aksine merkezi idarenin güçlenmesi için çaba harcamaktadır.

Üniter ve Federal yapıya en güzel örnek ise Almanya'nın 1. Dünya Savaşı sonrasında merkezi teşkilatı yok sayılacak kadar az iken özellikle 2. Dünya Savaşından sonra giderek büyümeye ve aktif olarak işleyen bir müesseseye dönüşerek evrim geçirmiştir. Bunun zıttı olan üniter yönetim anlayışına sahip olan Fransa da 2. Dünya Savaşı'ndan sonra merkezi idaresini koruyarak yerinden yönetim kuruluşlarının sayısını arttırıp ve geliştirmek esasına dayanarak adem-i merkezileşmeye önem vermiştir (Arslan,1986,1).

Egemen ya da yarı egemen bir federe devlette yerel yönetimler, belirli bir alanda yaşamını sürdüren insanlara kamu hizmeti sunan ve egemenlik hakkına sahip olmayan coğrafi birimler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Burada bilinmesi gereken önemli konu ise üniter, federal veya bölgesel yönetim anlayışına sahip devletler bazı durumlarda iç içe girebilmektedir. Anayasalarında üniter devlet yapısına sahip olduğu yazıyor olsa da bölgeselleşmiş ya da federal özellikte yer olan yapılar da olduğu görülmektedir. Bunlara en güzel örnek İspanya ve Belçika verilebilir.

Bölgesel devlet anlayışına sahip ülkeler, üniter ve federal devletlerin arasında yer alan türlerden birisi olarak bilinmektedir. Kurulan bu sistem, federal devlet sistemi anlayışıyla benzerlik gösteren bir yapıya sahip olup, üniter devlet anlayışına sahip ülkelerde, etkin kökenler ya da kültürel faaliyetler açısından bölgelere ayrılırken, bunların dışarısında yer alan ilişkilerde gene üniter devletin belirlemiş olduğu yasa ve kurallar içerisinde yürütülen devletlerdir. Bu sistemin en iyi örnekleri ise Danimarka'nın Greenlandla ve Finlandiya'nın Aaland adası ile olan ilişkileri verilebilir (Duran, 1982, s. 63).

Bölgesel devlet anlayışının ortaya çıkmasında ki en büyük etken merkezin kendine bağlı olmayan hiyerarşik yapısı veya yerinden yönetim kuruluşlarına siyasi yetkilerin devri ile olmuştur. Ama merkezin sağlamış olduğu bu gücü tekrardan geri alma hakkına da sahiptir.

Federasyonlardan oluşan devletlerin varlıklarını korumak şartıyla bir araya toplanması durumunda, merkez tarafından verilmiş olan yetki ve görevleri söz konusu olmamaktadır. Bu sebeplerden dolayı federe devletlerin kuruluşunda verilmiş olan hakların geri alınabileceği asli veya tali kurucular tarafından rıza olmadıkça mümkün görülmemektedir.

Siyasi yerinden yönetimin en güzel örneği İtalya ve İspanya'nın özerkliğe sahip bölgelerinde, özellikle de özel statüye sahip olan bölgelerin federal devlet anlayışına yakınlık gösterdiği gözlemlenmiştir. Bu özel statüye sahip bölgeler görev ve yetkilerini, kurulurken merkezi idare ile yapmış olduğu anlaşmadan almaktadır (Tan, 1969, s. 21).

Bu hususta diğer bir önemli nokta da konfedere devlet anlayışıdır. Fakat uygulama aşamasında neredeyse hiç kullanılmayan bir siyasi sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkelerin bağımsızlıklarını garanti altına almak amacıyla bir araya gelerek uluslararası düzeyde üye ülkelerin kendilerini ve toplulukları korumayı amaçladıkları görülmektedir.

Yeniden belediyeleştirme örneklerinin yer aldığı aşağıdaki tablo 1'de görüldüğü gibi belediye anlayışının nedenlerinin başında özelleştirilmiş kamu hizmetinin devlete yüklediği yüksek maliyet gelmektedir. Denetim zayıflığı, özelleştirmeye birlikte ortaya çıkan önemli bir başka sorun olarak karşımıza çıkmaktadır (Türker, 1999, s. 75).

**Tablo 3. Avrupa’da Belediyecilik Anlayışı**

| Hizmet Sektörü  | Süreç                                                                                        | Örnek Ülke                       | Sonuçlar                                                                                           |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Su</b>       | Hizmetlerin Belli bir bedele tabii tutulması                                                 | Fransa                           | Yapılan özelleştirme çalışmalarında istenilen hedeflere ulaşılamaması ve sözleşmelerin sona ermesi |
| <b>Elektrik</b> | Özel şirketleri satın alarak kamulaştırma çalışması                                          | Almanya                          | Yapılan özelleştirme çalışmalarında istenilen hedeflere ulaşılamaması ve sözleşmelerin sona ermesi |
| <b>Taşıma</b>   | Sözleşmelerin belli bir bedele tabii tutulması                                               | İngiltere<br>Fransa              | Yapılan özelleştirme çalışmalarında istenilen hedeflere ulaşılamaması                              |
| <b>Atıklar</b>  | Hizmetin belediye çalışanları tarafından sunularak yakma tesislerinin kurulumunun sağlanması | Almanya,<br>İngiltere,<br>Fransa | Maliyetlerin yüksek olması                                                                         |
| <b>Temizlik</b> | Hizmetin belediye çalışanları tarafından sunularak yakma tesislerinin kurulumunun sağlanması | İngiltere                        | Maliyetlerin yüksek olması                                                                         |

### 3.2.2.1. Fransa

Üniter devlet fikrini ortaya çıkaran Fransa, ayrıca da dünya hukuk sistemine farklı bir bakış açısı da kazandırmıştır. Getirmiş olduğu yeniliklerin en başında merkezi yönetim sisteminin Fransa ile somutlaşmış olmasıdır. Bu sebeplerden dolayı üniter ve merkeziyetçi devlet anlayışı ve yapısı ne biçimde ortaya çıkarsa çıksın ana kamu kurumuna veya bu kurumunun dışında yer alan hukuksal oluşumlara şüphe ile bakılmıştır. Bu sebeplerden dolayı bazı tarihçi yazarlar yerel demokrasinin merkezinin kesinlikle Fransa olmayacağını savunmaktadırlar (Görmez, 2000, s. 33).

Fransa, üniter bir devlet yönetim anlayışını seçmesi ve merkezi bir yapıyı tercih ediyor olmasının arkasında tesadüf ya da serbest bir tercih mekanizmasından çok, feodal dönemden gelen parçalanmış bir yönetim modeli yerine yerel yönetimlerin direncinin kırılmak istenmesi bir zorunluluk olarak kabul edilmiştir.

Fransa'da yerel yönetimler Fransız devrimi ve Bonaparte döneminde şekillenmeye başlamıştır. Bu sistemden, İtalya, Portekiz, İspanya gibi Avrupa ülkelerinin yanı sıra Afrika ve Amerika kıtasında yer alan bazı bölgelerde etkilenmiştir (Güler, 2005, s. 15).

Ülkemizde yerel yönetim sistemi ilk olarak Osmanlı Devleti'nde günümüze kadar Fransız yerel yönetim yapısını örnek model olarak Fransa'yı almıştır. Birçok alt yapısını Fransız modeli oluşturmaktadır.

1958 yılında Fransız Anayasası'nda madde 78'de yerel yönetimlerin kendi kendilerini serbest bir biçimde yönetme yani decentralisationu sistemini kabul etmişlerdir. Yine Fransız Anayasası'nda madde 72'de yerel yönetimlerin seçimle belirlenen bir meclis tarafından kanunların belirlemiş olduğu koşullar çerçevesinde serbest bir biçimde yönetilebileceği yer almaktadır.

1982 yılında yapılmış olan Fransız reformu öncesinde yasal düzenlemelerin dağınık olması ve vesayet açısından denetimlerin geniş ve içerikleri katı olmasından dolayı eleştiri ve şikayetlerin yoğun bir biçimde gelmesi üzerine 05.01.1959 yılında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 31.12.1970 yılında belediyeler hakkındaki kanunlarda değişikliğe gidilmiştir (Bahçeli, 2004, s. 12).

Vesayet denetimi alanında daraltmalar söz konusu olmuştur ve denetime tabi olan iş ve işlemler üzerinde yapılan denetimlerin hafifletilmiş olmasına karşın bazı işlemlerin valiye bildirildikten sonrasında faaliyete geçmesi, bazı işlemler için de açık onay ya da iptalinin kararını verme yetkisini elinde bulundurmaktadırlar.

02.03.1982 tarihinde yapılan kanunla reform niteliğinde değişiklikler ön görülmüştür. Bu reformun ikinci evresinde ise 28.03.2003 yılında Anayasada yapılan değişiklik neticesinde gerçekleşmiştir. Yapılmış olan bu Anayasa değişikliğinde "Cumhuriyetin ademi merkeziyetçi niteliği" anayasanın hükümleri arasında yer almıştır (Aznak, 2004, s. 13).

Fransız Anayasasının 1. maddesinde yer alan devletin temel özelliklerini düzenleyen bu maddede "Devletin teşkilatlanması, ademi merkeziyet esasına dayanmaktadır" ibaresi yer almaktadır. Yapılmış olan son 2003 değişikliğinde de decentralisation sisteminin önünde olan Anayasal engeller kaldırılarak süreci hızlandırmış olup, halka yakın yönetim tarzı ve halkın yönetime katılımını hızlandırmayı hedef haline getirmiştir. Gerçekleştirilmiş olan bu anayasa değişikliğinde dikkat çeken diğer bir yönü de özel statüdeki yerel yönetim birimlerinin yetkilerinin yasama organına verilmiş olmasıdır (Canatan, 1999, s. 15).

Fransız Anayasası'nın madde 72 ve fıkra 4'e göre naturel bir kanunla konulan koşullarda, yerel yönetim kuruluşları ve toplulukların yer alan kanunlar ve düzenleyici iş ve işlemlere karşı düzenleme yapma yetkisine sahiptirler. Fakat bu yetki Anayasa ile garanti altına alınan temel hak ve hürriyetlerin kullanılma koşullarını tehlikeye atacak bir konuda kabul edilemez. Diğer bir husus olarak da bu yetkiler ancak yerel idarelerin kendi yetki ve görevleri ile alakalı konular çerçevesinde olabilir ve son olarak da belli bir süre ile sınırlandırılarak kullanılmasına müsaade edilmiştir.

Fransız belediyecilik anlayışının kökenleri Roma İmparatorluğu dönemine kadar gitmektedir. 14.12.1789 tarihinde yayınlanmış olan bir kanunla ilk defa ortaya çıkmıştır. 1982 yılında gerçekleştirilen reform ile birlikte de yetki ve sorumlulukları genişletilmiştir. Karar organı olan belediye meclisi tarafından doğrudan seçimle, altı yıl süreyle halk tarafından seçilmeye başlanmıştır (Güler, 2005, s. 53).

Fransız anayasasına göre seçilmiş olan belediye başkanının salt yerel yönetimde temsilci olma sıfatı bulunmamaktadır. Belediye başkanının diğer bir görevi de devletin ajanlığını yapmaktır. Yapmış olduğu bu ajanlıktan dolayı işlemler denetime tabi tutulamaz. Daha önceden de olduğu gibi hiyerarşik denetim söz konusudur. Dolayısıyla yetki genişliği hiyerarşi ilişkisine dayanmasından dolayı belediye başkanının devlet ajanlığı sıfatıyla elde etmiş olduğu bu hak seçilmiş olup olmamasına bakılmaksızın yine de bu yetki genişliğine tabidir.

Karar organı olan bölge meclisi beş yıl için seçime tabi tutulmaktadır. Bölgelerin yürütmesini bölge başkanı ve oluşturulmuş olan bölge komisyonu tarafından da destek sağlanmaktadır. Bölge, meclis başkanının yetkilerinde 07.04.1998 çıkarılmış olan Kanunla çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Ama Fransız idari yargısı, meclise verilen bu yetkiler için oylama yaparak açık bir biçimde ret etmesinin yanında kanunda da dar bir yer vermiştir.

Fransız Anayasası'na göre iki veya daha çok il içerisine olan özerk yerel yönetime tabi olan bölgelerin üzerinde idari ve mali vesayet denetimi de yer almamaktadır.

Fransa, üniter devlet yapısına sahip olup, devleti meydana getiren örgütlerin hukuki statüleri, Anayasal düzenlemelerle yasama organlarınca yapılan konular çerçevesinde belirlenmektedir. İdari veya siyasal kurumlara anayasal statüler tanınması hususunda kurumlar için bir teminat niteliğindedir. Yasaların anayasal ilkeleri gözetmede zorunluluk olması sebebi ile anayasal güvenceye sahip kurumlar

yasa koyucuların olası müdahalelerine karşı koruma altına alınmış olmaktadır. Fransa devleti yerel idareler sistemi anayasal statüye IV. Cumhuriyetin Anayasası ile sağlanmıştır. 1946 yılında kabul edilen Anayasa'da yerel idarelere vurgu yapılmış ve yerel idarelerin seçimle oluşturulan meclisler tarafından idare edileceği gibi bazı ilkelere yer verilmesine rağmen yenilikler Anayasa'nın yürürlükte olduğu süre içerisinde uygulamaya konulamamıştır (Canatan, 2001, s. 7)

Fransa Devletinde V. Cumhuriyeti kurulmasını sağlayan 4 Ekim 1958 tarihli Anayasa'sında yerel idarelere yer vermiştir. Bu Anayasanın 72. maddesine göre "Cumhuriyeti meydana getiren örgütler, belediyeler, iller ve denizaşırı ülkeler" şeklinde belirlenmiştir. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere, bu örgütlerin varlığı anayasayla güvence altına alınıp, yasalarla bunların varlığı sonlandırılmaz ve anayasal statülü yerel idareleri yalnızca anayasal düzenlemeler ile kaldırılmasını mümkün kılmıştır. Aynı maddede, başka yerel idarelerin kanunun ile kurulabileceği hükmüne yer vermiştir.

Anayasanın 72. maddesiyle meclislerin seçim metotlarıyla oluşturacağın vurgu yapmıştır. Bu maddeye göre "yerel örgütler, seçilmiş meclis üyeleri tarafında yönetilir" ibaresi yer almaktadır (Emre, 1997, s. 151-152).

Anayasanın 24. maddesiyle yerel idarelerin Senato'da temsil edilmesini sağlamıştır. Anayasanın 34. maddesinde de yerel idarelerin serbest idaresine vurgu yapılmıştır. Fransa'da yerinden idareleri yasana organı tarafından düzenlenir.

Yerel idarelere dair hukuki düzenlemeler şu şekildedir:

Belediyelerin idaresiyle ilgili yasal hükümler Belediye Yasası'nda belirlenir. Bu hükümler 1884 yılından bu yana devam eden yasalarla oluşturulmuş olup, 6 Şubat 1992 tarihli yasayla belediyeler arası işbirliğinin sağlanması için düzenlemeler yapılmıştır (Canatan, 2001, s. 7).

Hukuki açıdan son olarak değinilmesi gereken husus: "Fransız hukuk sisteminde yerel yönetimlerin iki önemli niteliği vardır. Bu niteliklerden birisi, yasal ayrıcalıklar dışarısında, aynı seviyedeki bütün yerel idarelerin aynı statüde olmasıdır. Diğerisi ise bütünün doğrudan genel oylarla seçilen bir meclisle, bu meclisin içerisinde seçilen bir icra organı tarafından idare edilmesidir" (Forges, 1992, s. 35).

### 3.2.2.2. İngiltere’de Durum

İngiltere'nin sözcük anlamına bakıldığında devletin geçek adı Birleşik Krallık olarak anılmaktadır. Birleşik Krallık, Galler, İskoçya, Kuzey İrlanda ve İngiltere'den meydana gelmektedir. Bu Birleşik Krallık anayasal monarşi ve parlamenter bir demokratik yönetime sahip üniter bir devlet yapısına sahiptir. Fakat 1997-1998 tarihlerinde yapılmış olan reformlar neticesinde adem-i merkeziyetçi bir yapıya doğru yönelmiş olduğu görülmektedir.

Siyasi ve yönetsel anlamda kendine has özellikleri bulunan bir ülkedir. İngiliz anayasası yazılı olmayıp, geleneklerin uzun bir zaman dilimi içerisinde oluşturulmuş olan içtihatların, halk, kral ve parlamento üçlünün kabul edilmiş olan sözleşmeler neticesinde 800 yıldan fazla bir dönemde ortaya çıkarılmış olan kanunların birleşimi olarak karşımıza çıkmaktadır. İngilizlerin sahip olduğu sistemde Kraliyet ve Parlamento'ya yoğunlaşmış olan bir parlamento anlayışına sahiptir (Ulusoy, 2004, s. 45).

Yazılı bir anayasaya sahip olmayan İngiltere'de yerel yönetim teşkilatları, siyasal ve anayasal tarihin bir parçası olarak görülmektedir. İngiltere'de merkezi idareye bağlı olan il ya da ilçelerin örgütlenmesi olmadığından dolayı ülkede merkezi yönetim taşra örgütleri tarafından kamu hizmetlerinin geleneksel bir biçimde yürütülmesi sağlanmıştır. İngiltere'de yerel yönetimlerin sahip olduğu özellikler;

- Meclis üyeleri tek dereceli seçim ile 4 yıllık olarak seçilmektedir.
- Yerel yönetimlerde kararları seçilmiş üyelere meydana gelen yerel meclisler almaktadır.
- Yerel yönetimlere belirli işlerde vergi toplayıp harcama yetkisi verilmiştir.
- Merkez yönetimden de genel amaçlı harcamalar için mali destek almaktadır.
- Yerel yönetimlerin üzerinde merkezi otoritenin yönetsel ve mahkemelerin adli denetimlerine tabidir.
- Yerel yönetimlerin özerklik koşulu sadece kendilerine tanınmış olan alanlarda kurallar koyma ve iş yapabilmeleri ile sınırlar çerçevesinde özerklik tanınmıştır.
- Yerel yönetimlerin kendi aralarında bir hiyerarşi sistemi bulunmamaktadır.

- Kanunların belirlemiş olduğu iş bölümleri çerçevesinde iş birliği yaparak işlemleri yürütmektedirler (Duran, 1982, s. 14).

Yerel yönetimlerde önemli görevleri yerine getirecek olan kişi ya da kişiler kral tarafından atanmaktaydı. İlk dönemlerde sulh hukuk hakimlerine kralın izni ya da parlamentonun çıkarmış olduğu kanunlar neticesinde belirli bir takım görevler verilmekteydi. Diğer batı ülkeleri ile karşılaştırdığımızda İngiltere'nin yerel yönetimlerinin gelişmiş yapılar olduğu görülmektedir. Yaşanan sanayi devrimine kadar devam eden bu yapı sanayi devriminin getirmiş olduğu olumsuzluklar neticesinde değişimler yaşanmıştır.

1835 tarihinde İngiltere'de yapılmış olan reformla başlamış olan bu süreç 19. yy.'ın ikinci evresinden itibaren yerel yönetimlerin demokratik ve temsili bir özellik kazanmasını sağlamıştır. 1888 tarihinde özellikle il meclisleri ile beraber belediye meclisleri oluşmuş ve 1894 tarihinde oluşturulan bu meclisler karar organı haline dönüşüp halk tarafından belirlenmesi yoluna gidilip yerel demokrasi adına bir devrim yaşanmıştır.

Üniter yapı ile yönetilen diğer devlet gibi İngiltere'de yönetimler parlamento tarafından kendilerine tanınmış olan görev ve yetkileri kullanmaktadırlar. Ama yazılı bir anayasanın varlığının söz konusu olmamasından kaynaklı yerel yönetimlerde yerel yetki ve görevleri belirleyen düzenlemeler parlamentonun çıkarmış olduğu yasalar ve bunlara destek olarak da içtihatlardan oluşmaktadır.

Parlamento rejimine sahip olan hükümetler yerel yönetim teşkilatlarının örgütlenmesinde, görev çerçevesini, iş ve işlevleri ve sağlayacakları hizmetlerin standartlarını değiştirme yetkisine sahiptir. Ayrıca yetki ve sorumlulukların birimler arasında aktarımını sağlayabilmektedir. Bu sebeplerden dolayı uzun bir geçmişe sahip olan özerk yönetimin tam manasıyla oluşturulamamış olduğu görülmektedir (Demiral, 2006, s. 25).

Parlamente sistemde, özellikle Thatcher iktidarının yoğun bir merkezi bir yapı oluşturmuş olmasından kaynaklı harcamalarda kısıtlamaya gidilmesi ve bu sistemden de yerel yönetimler payına düşeni almıştır. Yerel yönetimlerin yürütmüş olduğu bazı eğitim, ulaşım, kırsal gelişim gibi programlarına yapılacak olan hizmetler merkeze aktarılmıştır. Bunlara ek olarak İngiliz yerel yönetimleri yakın bir tarihe kadar mali özerklikleri bakımından Avrupa'nın birçok ülkesinden daha çok yetki genişliği ve özerk olmasına rağmen Thatcher döneminde yerel yönetimlerin

harcamalarında merkeze bağlanıp tasarrufa gidilmiştir. Özellikle kendilerine ait vergi koyma yetkilerinde kısıtlamalar yapılmıştır (Gözübüyük, 2004, s. 10).

Avrupa Birliği sürecine girilmesiyle birlikte İngiltere'de yerel idarelerde yeni yerelcilik (New Localism) ve çok aşamalı yönetim gelişmektedir. Getirilen bu yeni anlayış sayesinde yerel yönetimlerin özerk olmasına özellikle dikkat edilmektedir. Buna rağmen geniş düzeye yayılmış olan İngiliz yerel yönetimlerin yapısında yeni yapılanmanın gereksiz olduğu vurgulanmıştır.

Thatcher hükümetinin ardından yerel yönetimlerin özerkliği Birleşik Krallık'a tekrardan canlanmaya başlamıştır. Birleşik Krallık'ta yerel yönetimler iki biçimde gelişme göstermiştir. Etnik yapı ve coğrafi bölge olarak birçok bölge ve illere ayrılmaktadır. Örneğin İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda gibi vilayetlere ayrılmıştır. Yerel yönetimlerin birinci boyutunda bölgesel parlamentolar kurarak, kısmi yasama yetkileri tanıyıp özerk bir yönetim kurmayı hedeflerken, ikinci boyutta da İngiliz yerel yönetimlerinde reformlar getirmeye çalışılmıştır.

1997 yılı içerisinde yapılmış olan referandumda İskoç Parlamentosu'nun kurulması kararı alınmıştır. Yapılmış olan bu referanduma dayanılarak 1998 tarihinde İskoçya Kanunu ile İskoç özerk yerel yönetimi kurulmuştur. Çıkarılan bu kanun sayesinde 06.05.1999 tarihinde seçime gidildi ve 12.05.1999 tarihinde ilk toplantısını yaparak görevine başlamıştır. Dört yıllık bir dönemde görev alan İskoç Parlamentosu'nun kısmi olarak olsa da yasama yetkileri bulunmaktadır (Görmez, 1998, s. 20).

18.10.1997 tarihinde yapılmış olan referandumla Galler Meclisi'nin kurulması kararı onaydan geçmiştir. Bu şekilde de 1998 yılında Galler Hükümeti kanunu çıkarılarak özerk bir yapı oluşturmayı başarmışlardır. Özerk yapılanmasında birinci meclis sekreteri yürütme organını ve onun tarafından atanmış olan diğer meclis sekreteri yer almaktadır. Meclis yasama yetkilerine sahip olmasa da yetki transferleri ile olan yasama yetkilerini kullanabilmektedirler.

Kuzey İrlanda'da ise durum, 10.04.1998 tarihinde referandum sonucundaki anlaşmanın kabulünden sonra 1998 tarihinde Kuzey İrlanda Kanunu ile ana şeması belirlenmiştir. Kuzey İrlanda Kanunu'na göre ise Kuzey İrlanda Meclisi, İrlanda dışında kalan bölgeler ile ilgili ve yerel merkezin yetki alanında olan ulusal güvenlik gibi konular hakkında kendi kendine karar alma yetkisine sahip değildir (Erkut, 1990, s. 25).

Yukarıda incelediğimiz üç bölgede de yönetime devredilen yetkiler açısından meclisin sınırın aşılması karşısında bölgeler ile ilgili bakanlar, danışma meclisleri ya da özel bölgesel olarak oluşturulmuş birimler tarafından yapılan faaliyetlerin yasaklama vb. biçimde ortadan kaldırma yetkisine sahiptir.

İngiltere'nin anayasası olmamasından dolayı yerel yönetimlerle ilgili de bir düzenleme bulunmamaktadır.

### **3.2.2.3. Almanya'da Durum**

İmparatorluk sistemi ile yönetilen Almanya, 1. Dünya Savaşı'nın sonunda yapılan ateşkes anlaşması ile 1918 tarihinde cumhuriyet rejimine geçmiştir. 1919 tarihinde kabul edilmiş olan Weimer Anayasası ile yeni bir döneme geçilmiştir. 1933 tarihinde Hitlerin iktidara geçmesiyle yeni bir boyut atlamıştır (Ulusoy, 2004, s. 20).

Hitler'in başa geçmesi ile Nasyonel Sosyalist rejim merkezli bir yapı oluşturularak 1945 tarihine kadar da varlığını sürdürdüğü görülmektedir. 2. Dünya savaşında iki parçaya bölünmüş, Rus yönetimine tabi olan bölümünde Demokratik Almanya rejimi kurulmuştur. Fransa, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nin himayesinde kalan kısmında ise 1949 tarihine kadar hazırlanmış olan anayasa ile Federal Almanya Cumhuriyeti kurulmuştur. 1949 yılına gelindiğinde bu anayasa 1990'da Demokratik Almanya'yı da içerisine alacak birleşik Almanya Anayasası'na dönüştürülmüştür.

Günümüzde Almanya 16 eyaletten meydana gelen federal bir devlettir. 1949 tarihinde kabul edilmiş olan Alman Anayasası'nın madde 20 fıkra 1 de "Federal Almanya Cumhuriyeti demokratik ve sosyal bir federal devlettir" ibaresi yer almaktadır. Hitler'in başa geçmesiyle deneyim kazanan Almanya, yürütme, yargı ve yasama yetkilerini federal yapılı devlet anlayışına göre eyaletler arasında paylaştırarak güçlerin tek bir elde toplanarak kötüye kullanılmasının da önüne geçmeyi amaçlamışlardır (Özer, 1997, s. 418).

Alman yerel yönetimlerinde ilçe ve belediye biçiminde bir yapılanma söz konusu olmaktadır.

Almanya'da yaşanan federalizm 1815 tarihinde Alman Birliği'nin sağlandığı zamana kadar süre gelmektedir. Alman Federalizmi 19. yy.'da bağımsız bir devlet haline gelen eyaletlerin bir araya gelmesiyle oluşmaktadır. Günümüzde de eyalet sistemi ile yönetilen devletlerin kendilerine ait yasama, yargı ve yürütme yetkilerine sahiptirler.

Anayasal olarak Alman Federalizmi güvence altına alınarak, Alman Anayasası'nda yer alan 79/3 maddesiyle birlikte güvence altına alınmıştır. Fakat alınmış olan bu güvenceler Federe Devletlerin sayısına ve ait olduğu sınırlar çerçevesinde geçerli kabul edilmez. Dolayısıyla Federe Devletlerin sayı ve sınırlarında değişiklik yapılması söz konusudur (Yalçındağ, 1993, s. 1).

Almanya'da özerk devlet yönetim anlayışı tarihi bir geçmişe dayanan ve hükümdara karşı bağımsız bir kent geleneğini oluşturmak ve devamını sağlamak biçiminde oluşturulmuştur. İlk olarak 1808 yılında Freiherr Vom Stein'in Prusya şehrinde kent düzeni olarak adlandırılan (Prusya Şehirler Nizamnamesi) reformlarına kadar uzanan bir geçmişe sahip olduğu görülmektedir. Yaşanan bu süreçte yerel yönetimlerin daha da güçlenmesi ve gelişmesi biçiminde bir yol izlenmesine rağmen 1933-1945 yıllarında Hitler döneminde merkezi Alman yerel yönetimine geçilmiştir. Yaşanan bu dönemde tüm yetkiler, görev ve mali kaynaklar sınırlandırılarak tümünden merkeze aktarılmıştır. Fakat 1945 tarihinden sonra yerel yönetimlerde düzenlemeler yapılmıştır. Bu hususta özellikle yeniden devletlerin kültürel tercihleri doğrultusunda kendilerine has özerk bir yapı oluşturmaya özen gösterilmiştir (Demirkaya, 2006, s. 92).

Doğu Almanya ve Batı Almanya'nın birleşiminden sonra Avrupa Birliği kriterleri doğrultusunda yeniden yapılandırılarak günümüzde de varlığını sürdüren yapısına kavuşmuştur. Kamu görev ve hizmetlerinin yürütülmesinde yerel yönetimlere büyük bir özen verilmektedir.

Federal Almanya Devleti'nin demokratik ve yönetsel beklentileri şu şekilde;

- Bireylerinde yerel yönetimlerin yürütümü aşamasında yer alması
- Yasal ilgi temelini değiştirilebilir durumda olması
- Kamu hizmetlerini yerine getirirken, sorunların çözülmesi aşamasında en iyi yönetsel çözümlerin bulunabilmesi
- Çoğulcu demokrasi anlayışının geliştirilmesi amaçlanmaktadır (Duran, 1982, s. 20).

Almanya'da yerel yönetim kavramı, kendi sınırları çerçevesinde mahalli nitelikli yapılan kamu hizmetlerinin hepsi, kendi alanlarında yürütme yetkisine sahip kuruluşlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Verilmiş olan görev, yetki ve sorumlulukları icra edebilmesi için mali kaynak ve personel aktarımı da sağlanmaktadır.

Alman yasalarına göre kamuda çalışan personelin ortalama %40'ı yerel yönetimlerde de görev almaktadır. Merkezi yönetimden izin almadan da karar alıp yaşama geçirme yetkilerine de sahiptirler. Dolayısıyla Alman yerel yönetimlerin çok önemli bir yere sahip olduğu görülmektedir. Yani Alman Anayasası bakımından geniş özerk ve serbestlik ilkesine uygun, sundukları hizmetin kalitesi ve mali açıdan birçok ayrıcalık tanınmıştır.

Alman yerel yönetimleri, Federal devletin eyaletlere aktarmış olduğu bütçeden ve eyalete ayırmış oldukları paydan beslenmektedirler. Bunların başında gelir vergisinden %15'lik bir pay almaktadır. Bununla birlikte, emlak, işletme ve belirli yerel vergilerin yanı sıra yürütmüş oldukları mal ve hizmetlerde de elde etmiş olduğu gelirler mevcuttur. Yerel vergilerden %30 gibi bir oranla gelir elde etmektedirler (Erkut, 1990, s. 25).

Alman Anayasasında madde 28'de yerel yönetimler Federal Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Dolayısıyla federal anayasasının yanı sıra eyalet anayasaları da belediye organlarına ve belediye birliklerine seçilmişlerin aracı olmasıyla özerk yönetimi güvence altına almaktadır.

Yerel yönetimler eyalet sınırları çerçevesinde denetim yetkisine sahiptir. Yerel yönetimler tarafından zorunlu olarak yapılan hizmetler uygunluk denetimine tabii olmasına rağmen federal veya federe devletlere aktarılmış olan görevler açısından yerinde yönetim söz konusudur.

Almanya'da yerel idareler, eyaletler tarafından denetlenmektedir. İlçeler ve ilçelerden bağımsız belediyelerin denetlenmesi eyalet organları tarafından yapılmaktadır. İlçelere bağlı belediyelerin denetlenmesi ise merkezi idarenin taşra teşkilatı kimliği ile ilçeler tarafından yapılmaktadır. Bu durumda yerel idarelerin denetim organları, kaymakam, eyalet başbakanı ve İçişleri Bakanından meydana gelmektedir.

Almanya'da denetim, yerel idarelerin yerinden yönetim görevi ile ilgili olarak ve hukuka uygun bir biçimde yerine getirilmektedir. Başka bir ifade ile yapılan denetimlerin iş ve işlemelerin yasalara çerçevesinde sınırlı kalmaktadır. Bu karşın, merkez idarelerine devredilen görevler için hukuka uygunluk denetimi sağlanmaktadır.

Federal Anayasa'sında idari vesayete dair bir düzenleme söz konusu değildir. Belediyelerin özerkliğini düzenleyen 28. madde yer alan ve özerkliği

sınırsız olmayıp lakin yasalar dahilinde kullanılacak bir hak olduğunu ifade eden kavramlardan, idari vasiyet olduğunu kabul edilmektedir (Emre, 1997, s. 151-152).

Almanya'da idari vesayet yetkileri varsayımlardan yola çıkılarak yerine getirilmektedir (Kent,2006:124). Almanya'da yerel yönetimlerin denetlenmesinde, “Düzenleme”, “İtiraz”, “Bilgi alma”, “Yerine geçme”, “Onaylama gerekliliği”, biçiminde araçlardan faydalanılmaktadır (Kent, 2006, s. 128).



## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **TÜRKİYEDE VESAYET DENETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ**

Anayasa, idari vesayeti açıklarken iki farklı tüzel kişiliklerden birisini Yerel Yönetimler Diğerini ise Merkezi Yönetim olarak varsaymıştır. İdari vesayetin

varlığını oluşturan asıl olan etken ise Yerel Yönetimlerdir. Dolayısı ile idari vesayetin gerek kavramsal olarak gerekse de işlevsel olarak irdelemezdence önce Yerel Yönetimlerin tarihine kısaca değinmekte fayda görölmektedir.

Yerel yönetimler, il sınırlarında örgütlenmiş olan ve ayrı bütçesi, özerkliği olan halka en yakın yönetim birimi olarak tanımlayabiliriz. Ayrı tüzel kişilik olmaları nedeniyle ise kimi zaman idarenin bütünlüğüne ters düştüğü konuları gündeme gelmiş olsa da bunun tersi fikirde birçok literatür kaynak yer almaktadır.

Yerel yönetimlerin ve idari vesayet denetiminin tarihsel gelişimine baktığımızda 19. yy. ortaları, başlangıç ve ilk adımların atıldığı dönemler olarak referans alınmaktadır. Bu nedenle bu tarihsel süreci tek başlıkta ele almaktansa literatürde kabul gören ayrıma uygun olarak her bir dönemi kendi içerisinde değerlendirmenin daha doğru olduğunu düşünmekteyiz. Literatürde kabul gören hali ile yerel yönetimler tarihini Geleneksel Dönem, Modern Dönem ve Postmodern Dönem olarak ayırmak mümkündür Postmodern dönemi ise asıl olarak 2000 yılı sonrası dönemi baz alarak incelemek yerinde olacaktır.

#### **4.1 Geleneksel Dönem (1876 Kanun-i Esasi- 1921 Anayasası)**

Antik çağda, kendi kendini yöneten, belli bir toprak parçasında yaşayan insanların oluşturduğu en küçük, demokratik bir yönetsel birim olarak “site”ler, Roma İmparatorluğunda kimi yerel ve siyasal yetkileri olmakla birlikte, daha çok bir yönetsel özerklikten yararlanan “municipe”ler, Antik Yunan’da siyasal düşüncenin temel kavramlarından biri olan ve toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi ve ideal toplumu yaratmaya en elverişli ortam olarak algılanan “polis” denilen kent devletleri yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak bugünkü uygulamalara ışık tutmuştur (Keleş, 2012, s. 33-34).

Daha sonraki süreçte ise yerel yönetimlerin gelişmesinin de önünü açan aracı kurum olarak görülen “Komünler” karşımıza çıkmaktadır. Kentlerin özgürlüğü açısından komün, Yerel yönetimler tarihinde önem arz etmektedir. Günümüzde halk katılımını tam anlamıyla sağlaması ve yönetsel, siyasal ve toplum bilimsel birimler haline gelmesiyle birlikte bu birimlere yerel yönetimlerin tam anlamıyla kurumsallaştığı ilk örnekler olarak bakılmaktadır (Tortop-Aykaç-Yayman-Özer, 2006, s. 2).

Ulus Devlet egemenliğin yerleştiği yüzyıllarda ise komünlerin varlığı sorgulanır hale gelmiş ve merkeziyetçilik giderek önem kazanmıştır. Bu nedenledir

ki demokrasi ile ters orantılı olarak halkın yönetime katılımı da azalmış ve komünler aracı kurum olarak varlığını devam ettirmişlerdir.

Kamu hizmetleri, niteliği gereği toplumun bir bölümüne sunulabileceği gibi ülke içerisinde yer alan toplumun tamamına da sunulabilmektedir. Bu nedenle bazı hizmetler yerel nitelikte, bölgesel nitelikte ya da tüm toplumu ilgilendirmesinden dolayıdır ki merkez kuruluşun yetkisinde olarak merkezi nitelikli olabilir. Halka en yakın kuruluş özelliği gösteren Yerel Kuruluşlar ise yerel nitelikte sınıflayabileceğimiz hizmetleri daha etkin sunabileceği konusunda şüphe bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin tarihsel sürecine Türkiye açısından bakıldığında ise çok fazla uzak geçmişe gidilemediği görülecektir. Türkiye'nin modern anlamda yerel yönetim sistemine geçişi, 19. yüzyılın ortalarında olmuştur. Belediye örgütünün ilk prototipi 1855'te kurulurken, il ölçeğinde ilk yerel yönetim denemesinin ise 1864 yılında gerçekleştiği görülmektedir. Diğer taraftan ilk yerel meclislerin ise daha 1840'larda kurulduğu görülmektedir. Sonraki dönemde, il özel idaresi 1913 yılında çıkarılan bir yasayla kapsamlı bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenirken, belediyeler ise 1930'da teşkilat yasalarına kavuştular. Bununla birlikte il özel idarelerinin işlevinin merkezi yönetim birimlerince üstlenilmeye başlanmasıyla birlikte bu kuruluşlar, 1940'lı yıllardan itibaren etkinliklerini kaybetmeye başladılar. Buna karşılık artan hızlı kentleşmeyle birlikte belediyelerin önemi görece olarak arttı (Arıkboğa, 2007, s. 3).

Osmanlı Devleti'ne toplumsal bağlamda bakıldığında dışa kapalı ve geleneksel yapıya sahip kozmopolit topluma sahip olduğu görülecektir. Teokratik yönetime benzer bir merkezden yönetime olan inancı nedeniyle talepler halktan gelmeksizin ya da halktan talep gelmesi beklenmeksizin kararlar tepeden inme ve sorgulanmadan alınmakta, uygulanmaktaydı. Bu durumda ise yerel yönetimlerin sözde temsili tekke, zaviye, lonca, vakıflar aracılığı ile sürdürülmekteydi.

Osmanlı Devleti'nde halka en yakın birimlerin görevini klasik kurumlar üstlenmiş ve bu kurumlar merkezi hiyerarşide herhangi özerklik elde edememiştir. Sonuç olarak yerel hizmetleri yerine getirecek sorumlular halk tarafından değil merkezi yönetim temsilcileri tarafından bizzat veya onların gözetimi altında geleneksel kurumlar tarafından icra ediliyordu (Şengül, 2012, s. 25).

Anadolu Selçuklu döneminde, adem-i merkezci yapının sonucunda ortaya çıkan vilayetler, zamanla özerkliklerini artırarak yerel yönetim organı olmanın dışına

çıkılmış ve bağımsızlıklarını ilan ederek imparatorluğun parçalanmasında başlı başına etken olmuştur. Bu durum Osmanlı İmparatorluğu açısından ders niteliği olacak ki Merkezi yapıdan kolay kolay vazgeçmemiş ve Yerel yönetim organlarının kurulmasına da sıcak bakmamıştır. Bahsedilen bu durum Osmanlı Devleti'nin salt merkezden yönetime yönelmesine neden olmuştur.

Arap Devletleri geleneğine dayanan bir yönetim sisteminden temelini alan Osmanlı Devleti, yerel halka en yakın ve doğrudan ilişki kurabilmesi konusunda Kadılık makamını yetkili kılmıştı. Kadı, bulunduğu bölgede yargı işlerini görmesinin yanında merkez adına idari denetimler de yapmaktaydı. Söz konusu denetimler genellikle esnaf kesimi üzerinde kendini göstermekteydi. Geniş yetkilerle donanmış olan kadılık makamı, aynı zamanda bulunduğu bölgenin nizamını sağlamasının yanında kentin imar sorumluluğunu da yetkisinde barındırmaktaydı. Kadı belediyeye ilişkin bu görevlerini merkezi idare adına yerine getirmekteydi (Onar,1966, s. 662).

Osmanlı Devleti tarihinde Tanzimat dönemi dışında ıslahatların en fazla yapıldığı dönemin başında 2. Mahmut Dönemi gelir. Bu dönemde bürokratik atılımlar olmuş ve merkezi yönetime bağlı, maaşlı elemanların oluşturduğu birimler ortaya çıkmıştır. Söz konusu cümleden anlaşılacağı üzere ilgili birimler merkez adına merkezi yönetimin işlerini yürütmekten olacaktır ki yerel yönetim adına önemli bir atılımdan bahsetmek olanaksızdır. 2. Mahmut dönemini takip eden yıllar ise devletin otoritesinin zayıfladığı yıllar olacak ve azınlık baskının yanında dış baskının da etkisi ile reformlar ilan edilecektir.

Kurulduğu bu günden 19. yy'e kadar batılı anlamda herhangi bir yeniliğe ihtiyaç duymayan ve olası batılı gelişmeyi reddeden Osmanlı devleti, teokratik yönetimden sonra meşruiyet yönetime geçerek daha demokratik denilebilecek bir sisteme geçtiğini söylemek yanlış olmaz. Ancak her ne kadar demokratik atılımlar bu döneme denk gelmiş olsa da yerel yönetimlerdeki gelişmeler buna paralel yaşanmamış ve biraz gecikmeli olarak Osmanlı Devleti'ne gelmiştir.

Yerel Yönetimler bağlamında ilk adım Tanzimat Dönemine rast gelmektedir. Tanzimat Reformları ve ülkenin içine girdiği modernleşme hareketlerinin sonucunda birçok yeni yasa ve yönetsel düzenlemelerin yapılmaya başlandığı görülmüştür (Tortop-Aykaç-Yayman-Özer, 2006, s. 36).

Tanzimat, kelime anlamı olarak düzenleme, revize etme ya da yeniden yapılanma anlamlarına gelmektedir. Dönemin burjuva sınıfı olarak ifade edeceğimiz

ayrıcalıklı toplumu olan ulemalar, Tanzimat kelimesini, yeniden yaratma ya da kanun yapma tabirlerine göre daha uygun görmüşlerdir.

Tanzimat Fermanı, ülkemiz demokrasi tarihi açısından büyük önem arz eder. Zira padişahı sınırlandırıp kanunlarla denetim yapma yetkisi veren ferman, aynı zamanda azınlık haklarını da güvenceye almaktadır. Islahatçı bürokratların ortaya çıkardığı söz konusu ferman sonucunda merkeziyetçi idari yapı daha da önem kazanacaktır. Söz konusu mekanizma beraberinde sancaklarda meclisleri getirmişti. Sancak ve kazalarda oluşturulacak idari meclisler vardı. Bu meclislerin eskilerden farkı ise başkanlığına kadının yerine vali gibi merkezi idare memurunun getirilmesi olmuştur. Böylece taşra yönetimini merkezi idarenin denetimi altına almak için taşrada, kadı ve ulemanın gücü azalırken, merkezi idare bürokratlarının otoritesi artırılmıştır (Eryılmaz,1992, s. 108-112).

19. Yüzyılın ortasına kadar Osmanlı Devleti’nde şehir hizmetlerini ve halkın ihtiyaçlarını karşılayan kurum Loncalar ve Vakıflardı. Loncalar, aynı meslek kuruluşunda yer alanlarca oluşturulmuş olup hükümet ile halk arasında aracılık görevini üstlenmekteydi. Osmanlı Devleti’nde, şehirde sancak beyi, mutasarrıf, vali ve beylerbeyine halkın isteklerini iletip aracılık eden ve halk tarafından seçilen “ayan” denilen temsilciler bulunmuşsa da bunlar yerel bir karar organı olmaktan çok, halkın isteğini merkeze ileten aracı görevliler olarak kalmışlardır (Onar, 1952, s. 661).

Kırım savaşı ise bu konuda tam bir dönüm noktası olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira o döneme kadar Avrupa’yı karşısına alan Osmanlı Devleti ilk kez yanına müttefik olabilecek bir ortam bulmuştur. Osmanlı Devleti yapısı itibari ile çok kültürlü ve birden çok milleti içerisinde barındırmaktaydı. Bu durumda da Avrupa devletlerinin yaptıklarını izlemek ve azınlıkların isteklerine cevap vermek kaçınılmaz olmaktaydı. Öncelikle 1855 yılında Fransız komünü örnek alınarak şehremaneti adı altında bir belediye kuruldu. Karar organı olan şehremini, merkezi yönetim tarafından atanmaktaydı. Bu durum bile o dönemde idari vesayet sistemi ve özerklik arasındaki bağ ile ilgili ipuçları barındırmaktaydı.

Her ne kadar ilk örnek olması nedeniyle önemli bir yer edinse de personel yetersizliği ve tecrübe eksikliği nedeniyle ilk yerelleşme çabası başarısız olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha sonraki dönemlerde ise Paris örnek alınarak bugün ki Beyoğlu, Galata bölgelerinde faaliyet göstermesi için “Altıncı Daire-i Belediye” kuruldu. Modern anlamdaki ilk belediyeciliğin örneği olan Altıncı Daire-i

Belediye'si özerk yapısı ve ayrı bütçesi nedeniyle bu anlamdaki ilk başarılı deneme sayılabilir.

1864 yılında “Tuna Vilayet Nizamnamesi” ile il özel idarelerine dair ilk uygulama yapıldı. Bu nizamnamede il genel yönetiminin yanında, valinin başkanlık ettiği ve her sancaktan seçilen, dörder üyeden oluşan il genel meclisinin bulunduğu bir il özel yönetimi kurulmuştur (Tortop, 2006).

1869'da çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü, Beyoğlu ve Galata dışında tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmış ve İstanbul Şehreminliği örgütü kurulmuştur. Bu örgüt iki düzeyli federatif bir yapı niteliğindedir. Alt düzeyde, Altıncı Daire modeline benzer şekilde, çeşitli semtlerin yerel yönetimlerinden sorumlu 14 daire bulunmaktaydı. Üst düzeyde ise, Şehremini ve Şehremaneti Meclisinin yanında Şehremininin başkanlığında 14 belediye dairesi bulunmaktaydı (Keleş, 2012, s. 159).

1870 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi sonucunda ise sancak ve vilayet sistemine geçilmiştir. 1876 da Vilayet Belediye Kanunu çıkarılmış ve Taşrada ve merkezde olması düşünülen belediyelerin karar organlarının o bölgedeki halk tarafından seçilmesi gündeme gelmiştir. Her vilayette ve ülkenin her kasabasında belediyenin kurulması gerekliliği de yine bu kanunca ortaya konulmuştur. Daha sonra 1912 yılında Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat ile belediye daireleri kaldırılarak yerine belediye şubeleri kurulmuştur (Ünal, 2011, s. 244). Bu süreç cumhuriyet yıllarına kadar böyle devam edecektir.

#### **4.2. Geçiş Dönemi (1924-1961 Anayasaları ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu)**

Cumhuriyet dönemine bakıldığında ise, eski sistemi yıkan bir tavır karşımıza çıkmaz. Hatta Osmanlıdan kalan idari sistem benimsenir ve Merkezi Yönetim ile ilişkisi güçlü yerel yönetimlerin varlığı devam ettirilir. Ancak her ne kadar yerel yönetim kavramı benimsenmiş olsa da özerkliği konusunda bir adım

atılmayacaktır. Zira Osmanlı Devleti'nin yıkılmasında etkin olan azınlık güçler, yeni kurulmuş olan devletin de en büyük sorunu haline gelsin istenmez. Bu nedendir ki eski sistem benimsenmiş olsa da özerk yerel yönetim düzenlemeleri için zaman geçmesi gerekecektir.

#### **4.2.1. 1924 Anayasasında ve 442 Sayılı Köy Kanunu'nda İdari Vesayet**

1924 Anayasası, 1876 tarihli Anayasa'da yer alan Görev Ayrımı ve Yetki Genişliği ilkelerini, olduğu gibi benimsemiştir. Her iki Anayasada da yer alan Görev Ayrımı, gerçekte erkler arasındaki ayrımı anlatmak üzere değil; merkezî yönetimle yerel yönetimler arasında ayrı görev alanlarının bulunduğunu anlatmak üzere kullanılmıştır (Keleş, 2000: 131).

Yine 1924 Anayasası olarak kabul edilen Teşkilat ı Esasi Anayasası, Kanun-ı Esasi'i takip eden çizgide düzenlenmiştir. 1921 Anayasasında kabul edilen nahiyyelerin tüzel kişiliği, bu Anayasa'yla birlikte ortadan kaldırılmıştır. Nahiyyeler kara Avrupası'nın kantonları ile eş değer ya da benzerlik kurulabilecek Yerel idare kuruluşlarındandır.

1924 Anayasası, 1921 Anayasasının tabandan tavana doğru şekillenen yerel yönetim idari yapısına karşın daha merkeziyetçi yapıda bir yerel yönetim anlayışı taşımaktadır. Mahalli idarelerle ilgili açık hükümler yer almamakta, genel olarak yerinden yönetim ilkesine değinilmektedir (Özmen, 2012: 173).

Yerel yönetim alanındaki ilk düzenlemelerden sayılan ve bugün halen yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunudur. İl özel idaresi ve belediye sisteminin Fransa'dan esinlenerek oluşturulduğu Türkiye'de, köylerin Batıdaki komün idarelerinde olduğu gibi sosyal, idari ve siyasi ihtiyaçların doğal bir sonucu olarak ortaya çıktığı söylenebilir (Ökmen-Parlak, 2010, s. 153).

442 Sayılı Köy kanunu 1. maddede “Nüfusu iki binden aşağı yurlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur. Ve Belediye Kanunu'na tabidir” denilerek nüfus kriteri çerçevesinde köy idaresi ve belediye teşkilat yapısını belirlemiştir. Aynı zamanda 1924 Anayasasının 93. maddesi ile illere, kent, kasaba ve köylere tüzel kişilik verilmiştir (Hamamcı, 1981, s. 17).

Yine aynı dönemde Ankara için özel yönetim biçimi belirleyen ve İstanbul'un yönetim yapısını andıran 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu" yayınlanmıştır. İlgili kanunun 4. maddesinde "Ankara şehremaneti bir daire-i belediyeden ibarettir. Ankara cemiyeti umumiye-i belediyesi yirmi dört azadan teşekkül eder. İntihabat kırk sekiz âza için Vilâyet belediye kanununa tevfikân icra edilir. Şehirde sakin ve müntehiplik evsafını haiz her fert rey verir. Her müntahip reyini bizzat ita eder. Şehremaneti için Belediye kanununun intihabatta müteallik maddelerindeki müddetler nısfına tenzil edilmiştir" (Ankara şehremaneti kanunu) denilerek Ankara, diğer şehir yapılarından farklı yönetim tarzında olduğu belirtilmiştir.

#### **4.2.2. 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda İdari Vesayet**

Yıllar 1930'u gösterdiğinde ise Yerel Yönetimler alanında kapsamlı sayılabilecek düzenleme yapılmıştır. Bu dönemde yapılan Belediye Kanunu, her ne kadar Adem-i Merkezci yapıda düzenlenmeye çalışılsa da gerek Osmanlı Devletinden kalan Merkeziyetçi anlayış gerekse de dönemin 1929 kriz şartları, merkezci anlayışta bir düzenlemenin olmasına neden olmuştur. Halen üzerinde anlaşılamayan yetki paylaşımı konusu, o dönemde de üzerinde anlaşılamayan ve meclisin önemli tartışma konularından birisi olmuştur.

165 maddelik Yerel idare düzenlemesi ile her ne kadar merkezietçi yapıdan uzaklaşıldığı algısı oluşmuş olsa da Merkezi idarenin denetimi kendisini birçok maddede var etmiştir. Bu maddelere ayrıntısı ile ilerleyen kısımda Belediye teşkilatlanmasını anlatırken diğer kanunlarla kıyaslamalı olarak inceleyeceğiz.

1930 yılında kabul edilen ve yürürlüğe giren "Belediye kanunu" , bulunduğu dönem itibari ile yerel yönetimler alanında ilk düzenlemelerden birisi olması nedeniyle önemlidir. Her ne kadar sınırlı kapsam içerse de ilgili dönemin ihtiyaçları doğrultusunda hazırlanmıştır.

1580 sayılı belediye kanunu, diğer kanunların aksine sade ve az madde içermektedir. İlgili kanun bu nedenle idari vesayetin ilk örneklerini barındırsa da tam olarak ayrıntılı kaynak oluşturmamaktadır. İlgili kanunun ilk bölümünde sınır tasdiki belirlenirken "...Seksen binden fazla nüfuslu belediyelerde belediye meclisinin kararı, idare heyetinin muvafakatı, Valiligin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın tasdiki

ile kesinleşir” (1580 Belediye Kanunu, 1930, md. 5) Düzenlemesi ile idari vesayetin ilk örneklerini barındırmaktadır.

Kanunun devam maddelerinde beldelerin birleşip ayrılması konusunda “...yazılı olarak mahallin en büyük mülkiye memuruna müracaat etmesi veya valinin re’sen bu ise lüzum göstermesi lazımdır...”1580 Belediye Kanunu,1930, md. 7) gibi bir süreç kabul görülmüştür.

1580 sayılı kanun bu tarz konularda (belde isimlerinin değişimi, tahvil çıkarmak, Belediye meclis üyelerinin işlemleri, meclisin feshi, Encümenliğin ve Belediye başkanlığının sona ermesi...) gibi süreçlerde en büyük mülki amir, vali, reisicumhur, şürayı devlet, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, bakanlıklar, mahkeme ve sulh hakimliği, Danıştay gibi mrkez kurum veya kuruluşlar ya da kişilere idari vesayet yetkileri tanınmaktadır.

#### **4.2.3. 1961 Anayasasında İdari Vesayet**

Sosyal Devlet Anayasası ya da Temel Hak ve Özgürlükler Anayasası olarak da bilinen 1961 Anayasası, resmi kaynaklarda “Sosyal Devlet” ilkesini bünyesinde ilk kez barındırmıştır. Bu durumdan Yerel idareler de istifade etmiş ve birçok düzenleme ile yerini sağlama almıştır.

1924 Anayasası’nda yerel yönetimlerle ilgili hiçbir hüküm olmamasına rağmen, 1961 Anayasası, yerel yönetimler konusunda oldukça ayrıntılı bir düzenlemeye yer vermiştir. 1961 Anayasası, özerk ve güçlü bir yerel yönetim sisteminin oluşturulmasına fırsat sağlayacak düzenlemeler getirmiştir (Eryılmaz, 2002: 17).

1961 Anayasası, önce 112. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayanacağını belirttikten sonra; 116. maddesinde de yerel yönetimlerin tanımını yağımaktadır. Söz konusu madde, yerel yönetimleri şu şekilde tanımlamaktadır: “mahallî idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzelkişileridir” (Keleş, 2000: 132)

Görüldüğü üzere 1924 Anayasasına kıyasla Yerel yönetimler alanında daha fazla düzenleme içeren 1961 Anayasası, idari teşkilatlanma konusunda Merkezi idare ve Yerel idare ayrımına gitmiştir. Bunun yanında aynı madde ile seçilmiş organların

görevden alınması hususu da yargısal denetime tabii tutularak Yerel Yönetimlerin dayanaklarını güçlendirmiştir.

1961 Anayasası, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmeleri konusundaki denetimi, yargıya vermiştir. Anayasada yer alan bu hükme dayanılarak, 1963 yılında Belediye Kanunu'nda yapılan bir 13 değişiklikle, daha önceleri Bakanlar Kurulu'na verilmiş olan bazı hâllerde belediye meclisini feshetme yetkisi, Danıştay'a bırakılmıştır. Yine 1963 yılında yapılan bir başka değişiklikle de belediye başkanlarını doğrudan halkın seçmesi sağlanmıştır. Bütün bu gelişmeler sonucunda, belediye yönetiminde “güçlü başkan” modeline geçilmiştir (Eryılmaz, 2002: 17).

Bu dönem Avrupalı koordineli olarak özgürlüğün artırıldığı ve planlı yönetilebilme yollarının tartışıldığı yıllar olmuştur. Bu bağlamda kurulmuş olan Devlet Planlama Teşkilatı, 1963 yılında yayınladığı 5 Yıllık kalkınma planında Yerel İdareler üzerine de bir takım düzenleme ve planlama getirmiştir. Bugün görevini Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı olarak sürdüren teşkilat, planlı büyüme ve dengeli kalkınma amacıyla Yerel yönetimler alanında halen planlamalar ve düzenlemeler yapmaya devam etmektedir.

1960 sonrası Türkiye’de idari yapı içerisinde büyükşehir belediyesi eklenmesi tartışmalarının da başladığı bir dönem olmuştur. Tartışmaların temel kaynağı kentlerde hızla artan göç olgusudur. Böylelikle göçün en fazla görüldüğü il merkezlerinde kapsamı büyük belediyelerle, il merkezi çevresindeki gecekondu alanlarında ise daha az nüfusa sahip olduklarından küçük belediyelerle hizmet verilmekteydi. Kaynak sıkıntısı çeken belediyeler için bu durum idari ve hizmet açısından bölünmüşlüğe ve dolayısıyla iletişimsizliğe yol açmaktaydı. Bu sebeple tartışmaların odağına çeşitli çözüm önerileri getirilmiş ancak çözüm önerilerinin geneli büyükşehir belediye yapısı yerine mecburi üyelik öngören belediyeler birliği sistemi kurulması yönünde olmuştur (Arıkoğlu, 2015: 188-189)

Yerel yönetim birlikleri olarak 1972 yılı başından itibaren il özel idareleri için 12, belediyeler için 21, köyler için ise 478 adet birlik bulunmaktadır. Avrupa’da da 1960- 1970 dönemlerinde zorunlu olarak belediyelerin birleştirilmesi politikası uygulanmıştır (Şengül, 2015: 229-233).

1961 Anayasası ve daha sonrasında 1580 Belediye kanununda yapılan değişimlere ve MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) a ayrıntısı ile ilerleyen kısımda değinilmiştir. Bu dönemde Merkezi idare ile taşra idareleri arasında ya da Merkezi İdareler ile Yerel idareler arasında yapılacak görev bölüşümü ve yetki paylaşımı konusu üzerinde yoğun çalışıldığı dönem olmuştur. Belediyeler özelinde Anayasal değişim ve Yerel gelişimlerin incelendiği ileri kısım, 1961 Anayasası konusunda daha açıklayıcı olacağı kanısındayım.

#### **4.3 Modern Dönem (1982 Anayasası)**

1961 Anayasası gibi bir başka darbe Anayasası ise 1982 Anayasası dır. Diğer Anayasalara oranla daha kazuistik ve katı bir şekilde düzenlenen Anayasa, 1961 in sağlamış olduğu geniş Temel Hak ve Hürriyetleri daraltmış ve bu durum Yerel Yönetimler alanında da kendisini açıkça hissettirmiştir.

1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri, 1961 Anayasası'ndan daha ileride değil, hatta bazı bakımlardan ondan geridedir. 1961 Anayasası'nın idarî vesayetten söz etmemesine rağmen, 1982 Anayasası idarî vesayet kurumunu daha da genişletmiştir (Eryılmaz, 2002: 17).

İdari vesayet anayasada 1961 Anayasası'na nazaran daha açıklıkla ve geniş kapsamlı düzenlenmiştir. Merkezi idareye idari vesayet denetimi hususunda geniş yetki verilmesi keyfiliğe yol açabileceğinden ancak kanuna dayanılarak anayasaca belirlenen amaçlar doğrultusunda kullanılması gerektiği yine aynı anayasada düzenleme konusu olmuştur. Merkezi idarenin vesayet yetkisi hukukilik ve yerindelik denetim yetkisini içermektedir (Şengül, 2015: 43)

Bu durumda 1982 Anayasası daha merkeziyetçi bir yapıda ve Devletçi, otoriter kriterlerde vücut bulmuştur. Anayasanın 126. maddesinde merkezi idare; “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.” şeklinde düzenlenmiştir (www.mevzuat.gov.tr, ET. 2019).

Anayasanın 127. maddesinde ise “il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyacını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları genel kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” denilerek Mahalli idareler tanımlanmıştır. Maddenin devamında Mahalli idarelerin tüzel kişilik vasfını kabul etmiş ancak idari vesayet denetiminin etkinliği de artırılarak Mahalli idareler üzerinde bir denetleyici olgu söz konusu olmuştur.

1982 Anayasası ile 1961 Anayasası arasında yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler açısından birtakım farklar bulunmaktadır. Bunlar; daha önce “genel karar organı” olarak adlandırılan seçimle oluşturulması mecburi yönetim organlarının 1982 Anayasası’nda “karar organı” olarak adlandırılması, karar organlarının önceden “halk” tarafından seçilmesi öngörülmüşken artık “kanunda gösterilen seçmenler” tarafından seçilecek olması, dört yılda bir yapılacak olan seçimlerin beş yılda bir yapılacak olması, 1982 Anayasası’nda ilk kez yerel yönetimlere ilişkin kuruluş, görev ve yetki durumlarının kanun ile ancak yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlemesine ilişkin hüküm yer alması ve kanun ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebilecek olması gibi farklılıklardır (Akın, 2015: 47).

1982 Anayasası, 1961 Anayasası ile karşılaştırıldığında, yerel yönetim alanında bir takım yenilikler getirmiştir. Bunlar, aşağıda maddeler hâlinde açıklanmıştır (Keleş, 2000: 132 – 135):

Seçimle oluşturulması zorunlu kılınan yönetim organları, 1961 Anayasasında “genel karar organı” olarak adlandırılmasına karşın; 1982 Anayasasında “karar organı” olarak adlandırılmıştır.

Seçim yoluyla göreve karar organları, 1961 Anayasasına göre “halk”; 1982 Anayasasına göre ise “kanunda gösterilen seçmenler” tarafından seçilerek oluşturulacaktır.

1982 Anayasasında yer alan, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin, yasa ile, ancak “yerinden yönetim ilkesine uygun olarak” düzenlenmesi gerektiği yolundaki hüküm, 1961 Anayasasında yer almamaktadır.

1961 Anayasasında yer almayan bir düzenleme ile, 1982 Anayasasında, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim şekillerinin oluşturulabileceği hükme

bağlanmıştır. Bu özel yönetimler, “Büyükşehir (anakent) belediyesi” adı altında, önce 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, sonra da 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile, 1984 yılından itibaren yönetim sistemimize girmeye başlamışlardır.

İki anayasa arasındaki yerel yönetimler açısından en önemli fark, idarî vesayet ile ilgili olanıdır. 1961 Anayasasından farklı olarak, 1982 Anayasasının 127. maddesinde merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir idarî vesayet yetkisi bulunduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

1982 Anayasası’nın yerel yönetimler alanında getirdiği en önemli yenilik, büyük yerleşim alanları için özel yönetim usulleri oluşturulmasına olanak tanımasıdır (Eryılmaz, 2002: 17).

1980 Darbesi sonrası belediyeler maddi açıdan kuvvetlendirilmeye çalışılmıştır. Bu konuda yapılan çalışmalardan biri 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’dur. Bu kanun ile belediyelere genel bütçe içerisinde vergi gelirleri tahsilatından yüzde beşlik pay verilmesi ve payın nüfus kriteri baz alınarak belediyelere dağıtılması öngörülmüştür. Yasal çalışmalardan bir diğeri ise yine aynı yıl yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu olmuştur. Böylelikle daha önce yürürlükte olan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlükten kalkmıştır (Yaylı, 2015: 57-58).

Yerinden yönetim ilkesinin önem kazanmasının altında yatan nedenlerden bir olarak o dönem özellikle batılı ülkelerde etkin olan ve ülkemizde de etkisi olan liberal akım söylenebilir. Liberal akım belediyelerde idari özerklik ve adem-i merkeziyetçilik düşüncesinin öne çıkmasına neden olmuştur. Devamında klasik tarz hizmet yöntemi anlayışından ayrılarak daha rasyonel işletmecilik anlayışı esas alınmaya başlamıştır (Yaylı, 2015: 63).

1982 Anayasasının ve daha sonraki Yerel Yönetimler alanında yapılan düzenlemelerin ayrıntısına belediyeler özelinde anlattığımız bir sonraki kısımda değinilmiştir.

#### **4.4. Post Modern Dönem (2000 Dönemi Sonrası Düzenlemeler)**

21. yy. döneminin başından itibaren gerek demokratikleşme yönünden gerekse de Avrupa’ a uyum çerçevesinde önemli adımlar atılmıştır. Bu gelişmelerden

bazıları yasal düzenlemeler olarak karşımıza çıkmakta; bazıları ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi sözleşmeler niteliğinde karşımıza çıkmaktadır.

Araştırmamızın bu bölümünde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye kanunu ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında kanun üzerinde karşılaştırmalı olarak durulacaktır. Gerek yerel yönetimler gerekse de idari vesayetin kapsamı konusunda yapılan nihai düzenlemeler bu kadarla kalmamaktadır. 2005 yılında yayımlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da ve yine 832 sayılı Sayıştay Kanunu da bu alanda yapılan düzenlemeler konusunda örnek teşkil etmektedir.

#### **4.4.1 5393 Sayılı Belediye Kanunu’na Göre İdari Vesayet**

Türkiye’de idari sistemi yeniden yapılandırmayı amaçlayan ve bu çerçevede belediyelerin çalışma usul ve şekillerini, yönetim organizasyonlarını düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu, bu alanda yapılan en önemli düzenlemelerin başında geldiği kabul edilmektedir.

2005 yılında yayımlanan ve yürürlüğe giren kanun, demokratikleşme yolunda önemli adım olması nedeniyle ve idari vesayet denetimi kapsamını daraltması nedeniyle başlı başına bir araştırma konusudur. Bu kapsamda idari vesayet makamlarının belediye meclisleri üzerindeki onay yetkisi kaldırılmış ya da en aza indirgenmiştir. Belediye meclislerinin karar alabilme yetkisi artırılmış ve aldıkları kararların uygulanması konusunda etkin rol üstlenmiştir. Bunların yanında belediye meclislerinin toplantı usul ve esasları konusunda da bazı düzenlemeler getirilmiş ve meclis çalışmalarında partilerin ve bireylerin katılımı artırılmıştır.

İl dahilinde yer alan yerleşim yerlerinde yaşanacak sınır uyumsuzluğunun çözümünde Vali karar vermezden önce belediye meclisinin ve ihtiyar meclisinin görüşlerine de başvurulması gerektiği karar bağlanmıştır (Madde:7).

Yine il dahilinde olacak bir birleşme ve katılma işleminde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kararından önce Büyükşehir için Büyükşehir Belediye meclisi, Belediye için ise Belediye meclis kararı aranmaktadır denilmektedir. (Madde 8) Söz konusu örnekleri artırmak mümkündür. 53993 sayılı Belediye kanunu demokratikleşme ve Avrupa’ya uyum sürecinde önemli bir adım olarak görülmektedir. Bu nedenledir ki idari vesayet makamlarının yetkileri azaltılırken

belediye meclislerinin ve diğer yerel yönetim organlarının yetkileri artırılmış, kanuni çerçeve kazandırılmıştır.

Kavramsal açıdan dış denetim; denetlenen kurum dışında ve ondan bağımsız olan denetim elemanları tarafından gerçekleştirilen ve denetlenen ilgili kurumun mali tabloları ve hesaplarının hukukiliği ve/veya mali yönetim hakkında görüş belirtmek amacıyla yapılan denetim (Kalabalık, 2005: 727) olarak ifade edilmektedir. Belediyelerde uygulanan dış denetim faktörü ve idari vesayet, 1580 sayılı kanuna kıyasla daha az düzenlenmiştir.

Yerel yönetimler üzerinde birçok makama idari vesayet yetkisi verilmiştir. Ancak 1580 sayılı kanuna nispeten bu yetkinin kapsamı daraltılmış ve hukuka uygunluk çerçevesinde kalmıştır. Her ne kadar kısıtlı da olsa dış denetimin en sık kullanıldığı denetim türü idari vesayettir. Belediye başkanının göreve gelmemesi ya da makamın boşalması durumunda mülki idari amirlere tanına yetkiler söz konusudur.

Önceki kanunlara nispeten 5393 sayılı kanunda yerindelik denetimi değil hukuki denetim üzerinde ağırlık verilmiştir. Belediyenin bir sonraki faaliyet yılı için yapmış olduğu bütçe onayı artık yerindelik denetimi kapsamından çıkarılmış ve mülki amirin onay yetkisi bu kapsamda sonlandırılmıştır.

Merkeziyetçi bir yönetim geleneğine sahip olan Türkiye, yerindelik denetimini tümüyle terk etmiş de sayılmaz. Kanunda da geçtiği üzere cadde, sokak isimlerinin belirlenmesinde mülki idare amirinin onayına halen ihtiyaç duyulmaktadır. Bu durum merkezi yönetimin belediye ve büyükşehir belediyesi üzerindeki yerindelik denetimine ve idari vesayet denetimine en iyi örneklerden birisini teşkil etmektedir.

#### **4.4.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na Göre İdari Vesayet**

Yerel yönetimler alanında devrim niteliğindeki bir diğer düzenleme ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye kanunudur. İlgili kanun da demokratikleşme yönünde önemli bir adım olarak kabul görmektedir. Bu nedenledir ki idari vesayetin kapsamının daraltıldığı bir diğer yasal düzenleme örneği olarak ilgili kanunu verebiliriz.

1580 sayılı kanunda ve 3030 sayılı kanunda daha merkeziyetçi anlayış karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenledir ki Belediyenin kendi bütçesini oluşturması işleyişi dahi merkezi yönetimin idari vesayeti kapsamına alınmaktadır. İlgili kanunun

25. Maddesinde ise bu duruma son verilmiş ve bütçenin onaylanması kısmındaki idari mülki amir onayı aşaması sonlandırılmıştır.

İdari vesayet yetkisinin uygulandığı bir diğer kısım ise imar bölümünde karşımıza çıkmaktadır. İlgili kanunda da bu konuda idari vesayet yetkisinin devam ettiği görülmekle birlikte yetki, belediye meclisi ve belediye başkanına da paylaştırılmıştır. İlçe belediye meclislerinin yapmış olduğu imar planlarında değiştirerek onaylama yetkisinin verildiği Büyükşehir Belediye meclisleri, hiyerarşik denetim örneğini teşkil etmiştir. Vesayet denetiminde vesayet makamı herhangi bir karar üzerinde değiştirerek onaylama yetkisine sahip değildir. Bu durum vesayet denetimine de yabancı bir denetim türünü ortaya koymaktadır.

Büyükşehir Belediye meclislerinin il ve ilçe belediye meclis kademelerinin imar kararları üzerinde doğrudan denetim yetkisinin varlığından bahsedilmişti. Bu durumda gerektiği durumda her türlü belge ve bilgiyi isteme yetkisine sahip olduğu gibi bu belgelerde yaptığı incelemeler neticesinde eksik gördüğü kısımların üç ayı geçmemek üzere denetlenmesini isteyebilir. Eksikler yine giderilmez ise bu durumda Büyükşehir Belediye meclisi eksikleri gidermekle yetkilendirilmiştir.

Önceki kanunlara kıyasla yapılan bir diğer değişim ise vesayet makamlarının, yerel yönetim makamlarının kararlarını geri gönderme konusu ile ilgilidir. Daha önceki kanunlarda mahalli idarelerin almış olduğu kararları vesayet makamları gerekçe göstermeden geri gönderebilirken; bu kanunla bu durumun keyfilığının önüne geçilmiştir. Ayrıca geri gönderme kararı alınırken ancak ve ancak hukuka uygunluk çerçevesinde kalmak şartıyla ilgili karar geri gönderilebilir kuralı konularak idari vesayet denetimi daraltılmış ve mahalli idarelerin almış olduğu kararların kanuni güvencesi sağlanmıştır.

Bir diğer farklılık ise belediye meclis kararının kesinlik kazanması sürecidir. Önceki kanunlarda belediye başkanının yeniden görüşülmesini istediği karar, ancak meclisin 2/3 çoğunluğu ile kesinlik kazanabilirken yeni kanun ile aranan çoğunluk salt çoğunluk olarak belirlenmiş ve belediye meclisinin etkinliği artırılmıştır.

Yukarıda örneklerle bahsettiğimiz değişikliklerden de anlaşılacağı üzere merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisi son bulmamıştır. Ancak idari vesayetin uygulanma biçiminde ise önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Vesayet yetkisinde son karar mercii yargı organları halini alırken; merkezi idarenin vesayet makamları yalnızca yargı organlarını harekete geçiren konumda yer

almışlardır. Yani başlı başına denetimi yapan taraf değil denetimin yapılmasını sağlayan taraf olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### **4.4.3. 6360 Sayılı Kanun Hükümlerine Göre İdari Vesayet**

8/10/2012 döneminde yasama organına sunulan “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı’nda; Büyükşehir Belediyelerinde ve bölge yapılanmalarında genel kapsamda ve makro ölçekte yönetim gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Yerel Yönetimlerin yönettikleri alanlarda yeterince koordineli ve planlı hareket edememeleri nedeniyle yaşattığı kayrak israfına değinilmiş; büyük ölçekli kamu hizmetlerinin mali kaynaktan ufak pay alan Yerel yönetim birimlerince görülmesinin mümkün olmadığı; gibi nedenlerden dolayı belediyenin sınırlarında mülki sınırları kapsayacak biçimde hizmet üretecek biçimde kurgulanması hususu özellikle vurgulanmıştır.

Anayasanın 127. Maddesinde de açıkça belirtildiği üzere yerel yönetimler müşterek ihtiyaçları görmek üzere kurulan kamu tüzel kişiliklerdir. Yine Anayasal çerçevede belirtildiği üzere yerel yönetimler için büyük ölçekte özel yönetim biçimlerinin de belirlenebileceği hususu dikkat çekmektedir.

Bu kapsamda değerlendirildiğinde ilk olarak 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir’de 3030 sayılı kanun hükümlerince Büyükşehir kurulması kararlaştırılmıştır. Devamında 1986 yılında Adana ‘ da Büyükşehir statüsü kazanan bir diğer ilimiz olmuştur.

Süreç devamında Büyükşehir Belediyelerinin sayısı hızla artmış ve 1987 yılında Bursa, Gaziantep, Konya bahsi geçen statüde değerlendirilmiştir. Son olarak ise 1988 senesinde Kayseri, 1993 senesinde Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun ve 2000 senesinde Sakarya bu statüye katılmıştır.

2000 dönemi sonrası ise yerel yönetimlerin yönetim yetkisi, etkinliği ve verimliliği açısından devrim niteliğinde değişimleri beraberinde getirmiştir. Önceki

başlıkta da bahsettiğimiz 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı kanun, Avrupa Yerel Özerklik Şartnamesine ve Avrupa’da ki gelişmelere paralel olarak farklılık göstermiştir.

2004 yılında başlayan bu yeni dönemde, büyükşehir belediyelerinin faaliyet gösterdikleri kentsel alan 1984-2004 dönemine göre genişlemiştir. Bu dönemin en önemli özelliği, büyükşehirler etrafında yer alan yeni kentsel alanların büyükşehirle bütünleştirilmesidir. (Arıkboğa , 2012: 7-8)

Bu kapsamda 2004 yılında yapılan düzenlemeler ile büyükşehirlerin sınırları genişletilmiş, 2008 yılında ise sınırları genişleyen bu büyükşehirlerde 5747 sayılı Kanun ile alt kademeye ilişkin olarak önemli düzenlemeler yapılarak birçok küçük belediyenin mevcudiyetine son verilmiştir. (Arıkboğa , 2012: 7-8)

6360 sayılı kanuni düzenlemeler öncesinde Türkiye ‘ de 2 si il mülki idari sınırları çerçevesinde yapılmış olmak şartı ile (İstanbul, Kocaeli ) 16 Büyükşehir belediyesi yer almaktaydı. Ayrıca ilgili kanun öncesinde il özel idarelerinin de 81 ilde yapılanmaları mevcuttu.

6360 sayılı kanun sonrasında ise bir takım köklü değişimler yaşanmış, yeni büyükşehir belediyeleri kurulurken bazı yerel yönetimlerin kamu tüzel kişilikleri sonlandırılmış, büyükşehir belediyesinin yönetim ve hizmet yürütme alanı konusunda bazı değişimler öngörülmüştür. Bu değişimlere bakmazdan önce kanunun ruhunu oluşturan ve çıkarılmasının gerekçesini açıklayan sebep şu şekilde ortaya konmuştur:

*"...Büyükşehirlerin temel niteliklerinden birisi, sınırları içinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim birimi bulundurmasıdır. Büyükşehir sınırları içinde yer alan yerel yönetimler küçük ölçekli planlar yapabilseler de bu planların geniş bir çerçeve içinde bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Büyükşehirleri zorunlu kılan temel hususlardan bir başkası, belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun*

*sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılmasıdır.*

*Sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesi mümkün görünmemektedir. Bu durum, kaynakların etkin ve yerinde kullanımını engellemekte, küçük yerleşim birimlerinin yanı sıra nüfusun yoğun olduğu büyükşehirlerde de ciddi yönetim sorunlarına yol açmaktadır.*

*Uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli biçimde karşılanamaması ve kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarını ortaya çıkarmaktadır. Bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.*

*Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir. Hâlihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacaktır." (Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı genel gerekçesi, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>: 6-7)*

Söz konusu gerekçe iyice irdelendiğinde de görülmektedir ki; 6360 sayılı kanun , yerel yönetimlerce yapılan ya da yapılması muhtemel hizmetlerin il mülki sınırlar gibi daha büyük ölçekte alanı kapsaması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu şekilde kaynak israfının önüne geçerek hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik amaçlandığı görülmektedir. Büyük çaptaki kamu hizmetlerinin ise mali anlamda yetersiz olan yerel yönetim birimlerince yapılması durumunun hem kamu hizmetinin etkinliği ve verimliliği ilkesi ile uyuşmadığı hem de kamu hizmetinin sunulduğu aşamasındaki eşitlik ilkesinin işleyişi ile bağdaşmadığı kanısı gerekçe olarak gösterilmiştir.

Demokrasi en basit tanımı ile halkın kendi kendini yönetmesi, kendi yöneticilerini kendi seçmesi durumudur. Tanım dikkate alındığında halk bir ülkenin halkı ise bu halk ülkenin bütün halkı tarafından, eğer bir il halkı ise o il halkı tarafından, bir köyün halkı ise o köyün halkı tarafından idare edilmelidir. ( Gözler , 2018 : 63 )

Söz konusu düzenleme ile kamu kaynaklarının etkin kullanılması gibi bir takım gerekçelerle mahalli idareler sistemi içerisinde yerelden uzaklaşarak hizmetlerin yerelde kurulan bazı merkezlerce gerçekleştirilmesi yoluna gidilmektedir. Hâlbuki demokrasi alınacak bir karardan kim yahut kimler etkilenecek ise söz konusu kararın onlar yahut onların seçmiş olduğu temsilciler tarafından alınmasını gerekli kılmaktadır.( Gözler , 2018 : 63 )

Bu kanun ile birlikte büyükşehirlerin ekonomik yapısında, bütçeden aldıkları paylarda, siyasi katılımlarında ve şeffaf politikalarında, kamu hizmetinin yürütülmesi esasında önemli değişimler meydana gelmiştir. Yerel yönetimlerin kanun kaynaklı olarak bütçeden almış oldukları pay, 6360 sayılı kanunun mali anlamda değişimi olarak nitelendirilebilirken; yeni kamu tüzel kişiliklerin kurulması ya da bazı kamu tüzel kişiliklerinin kaldırılması, sınır değişiminde yaşanan usul değişimi , kamu hizmetinin sunumunun geniş alanda yapılması, katılım sürecinin farklı şekilde ele alınması gibi etkenler ise 6360 sayılı kanunun yönetim ve siyasal alanındaki değişimleri olarak nitelendirilebilir.

6360 sayılı Yasaya ilişkin olarak pek çok isimlendirme yapılmış olup bunlarda birisi ise “Merkeziyetçi Yerelleşme Yasası” ifadesidir. Merkeziyetçi yerelleşme yasası olarak adlandırılmasındaki amaç, kanunun, yerel yönetimleri merkeziyetçi bir bakış açısıyla güçlendirme yaklaşımına sahip olduğunu ifade etmektir.(Arıkboğa, 2013: 71-72)

Kanuni çerçeveye gerçekte de bu açıdan bakıldığında bazı tüzel kişiliklerin kaldırılması veya yeni tüzel kişiliklerin oluşturulması, bazı hizmetlerin tüm sınır içerisinde tek elden tek merkezden yürütülecek olması yerellik ilkesi ve demokrasi ilkesi ile bağdaşmadığı görülecektir. Hatta bir adım ötesine gidildiğinde yerel

yönetimlerin, merkezi yönetimler karşısında daha da güçlendiğini söylemek mümkün değildir.

Yerelleşme ilkesi (Subsidiarite ilkesi) ; yerel yönetimlerin bütçeden daha fazla kaynak aktarımı almasına, alınan bu kaynakların , kanunlar çerçevesinde devredilen kamu hizmetlerine kullanılırken daha rahat karar alabilmesine ve yerel halkın ihtiyaçlarını en doğru biçimde halka en yakın kurumların yardımı ile belirlenebilmesine olanak sağlamak demektir. Ancak söz konusu kanun daha görüldüğü üzere halka yakın bir kuruluş olan il özel idarelerinin kaldırılması, halkın ihtiyacının belirlenmesi noktasında bir dezavantaj yaratacaktır. Tek merkezden karar alınarak halkın içinden uzaklaştırılması durumu yerel yönetimlerin varlık nedenleri ile tam olarak örtüşmemektedir.

6360 sayılı kanun çerçevesinde bir diğer önemli değişim ise köylerin kaldırılarak mahalleye evrilmesi, belde belediyelerin kaldırılması gibi durumlardır. Söz konusu değişim neticesinde halkta oluşacak sorunların yönetime hızlıdan ulaşması durumu yara almış, halkın ihtiyaçlarını öngörme konusunda il büyükşehir belediyeleri öngörememe sorunu ile karşılaşmıştır.

Yine ilçe belediyelerinin bazı görev ve statülerinde yaşanan değişimler de yerel yöneticilik anlayışına ters düşmektedir. Yetkileri azaltılan ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyelerine daha bağımlı kararlar almak zorunda kalmış ve olası farklı partilerden olmaları durumunda ise hizmetin etkin işlemesi durumu göz ardı edilmiştir.

#### **4.4.4. 674 Sayılı KHK Çerçevesinde İdari Vesayet Denetimi**

Türkiye’de var olan merkeziyetçiliğin siyasal, yönetsel, kültürel, iktisadi, sosyolojik açılardan birçok nedeni bulunmaktadır. ( Eryiğit , 2018 : 127) Bu durum temellerini Osmanlı döneminde almaktadır. Merkeziyetçi bir yönetim tarzını benimseyen Osmanlı, son dönemlerdeki yenilikçi hareketler ve Avrupa özentisi politikalar neticesinde yerelleşme çalışmalarına yönelmiştir. Türkiye de sağlam merkezi yapılanmasının temelini Osmanlıdan almıştır.

2000’li yıllardan itibaren Türkiye’de iktidara gelen muhafazakar sağ hareket, neoliberal düşünce ekseninde yeni kamu yönetimi anlayışını da içselleştirecek biçimde önemli reformlar ortaya koymuş ve bu reformlar 2002-2007 arasında Anglosakson yönetim anlayışının daha da güçlenmesine neden olmuştur. 2007-2011 yılları arasında uluslararası ilişkiler bakımından Batı ile ortaya çıkan anlaşmazlıklar ve Avrupa Birliği’nin önemli ülkelerinde beliren muhafazakar sağ iktidarlar, Türkiye’nin neoliberal söylem ve yeni kamu yönetimi düşüncesinde duraksamalar meydana getirmiştir. 2012 ile 2014 yılları arasında Türkiye’nin güneydoğusunda var olan ayrılıkçı siyasal hareket ile uzlaşma zemini yakalanamaması ve Arap Baharı’nın Türkiye sınırlarında meydana getirdiği istikrarsızlıkla birlikte Avrupa’nın yanında Amerika Birleşik Devletleri’nin de uluslararası ilişkilerinde idealist söylem yerine realist söylemi önceleyen tavrı; Türkiye’de merkezîyetçi yönetim uygulamalarını daha da pekiştirmiştir. ( Eryiğit , 2018 : 135-136)

Bu açıdan düşünüldüğünde 674 sayılı kanun da Türkiye’ merkezîyetçi anlayışa uygun olarak meydana getirilen ve oluşturulan bir yasal düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

21. yüzyılda artan terör olayları, bozulan kamu düzeni ve kamu güvenliği, ülkelerin birincil sorunu durumuna gelmiştir. Gerek Avrupa’da gerekse de ABD ‘de yaşanan terör saldırıları, kalkışmalar, bozulan kamu düzenleri, beraberinde sert merkezîyetçi kararları getirmiştir. Türkiye’ de de yaşanan olaylar bu döneme paralel olarak gerçekleşmiştir.

Terör olaylarının artması ve artan terör olaylarına yataklık yapan Belediyelerin, belediye başkanlarının ortaya çıkması ve sonraki süreçte ilgili kişilerin tutuklanması ile sonuçlanan dönemin yaşanması bir yasal düzenlemenin yapılması gereğini meydana getirmiştir. 2016 yılında yayımlanan ve yürürlüğe giren 674 sayılı KHK da bu sürecin doğurduğu yasal düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

15.08.2016 yılında yayımlanan ve yürürlüğe giren 674 sayılı KHK’nın 38. maddesinde “ *Ancak, belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden*

*uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde ...”* Büyükşehir ve il belediyelerinde İç İşleri Bakanlığı, İlçe Belediyelerinde ise Vali, yeni belediye başkanı, belediye başkan vekili, meclis üyelerini seçme , atama yetkileri ile donatılmıştır.

Bu durum kamuoyu tarafından “Yerel yönetimlere atanan kayyum yetkisi” olarak algılanmış ve demokratik gelişimlere büyük zarar verdiği görüşünde birleşilmiştir.

İç İşleri Bakanlığı’ da bu dönemde yapmış olduğu bir basın toplantısında : “...demokrasi ve hukuk devleti anlayışında millet iradesinin yerel yönetimlere yansması esas olmakla birlikte söz konusu belediyelerin terör örgütlerinin etkisi altına girdiği, seçimle iş başına gelip, milletin hür iradesinin suç işlemek için kullanılmasının meşru olmadığı, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü işletmenin ise devletin görevi ve milletin beklentisi olduğu, dolayısıyla görevlendirme yapılan belediyelerde, kaynakların terör örgütlerine değil o yörede yaşayan vatandaşlara nitelikli hizmetler biçiminde sunulacağı vurgulanmıştır...” ([www.icisleri.gov.tr](http://www.icisleri.gov.tr)). Olarak süreci açıklamaya gayret göstermiştir.

2000’li yıllarda Türkiye’de yerel demokrasinin geliştirilmesi noktasında başta yerel yönetimler alanındaki temel kanunlarda olmak üzere çok kapsamlı ve önemli değişikliklerin yapıldığını söylemek mümkündür. Bu alana temel teşkil eden 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5126 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ... Dair Kanun ile yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları artırılmış, hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi çerçevesinde idari ve mali özerklikleri sağlanmış, sözleşmeli personel çalıştırmalarına imkan tanınmış, kent konseylerinin hukuki statüye kavuşturulması ve hemşehrilik hukukunun ikametgah esasına bağlanmasıyla halkın yerel kararlara ve hizmetlere katılım mekanizmaları geliştirilmiş, yerel yönetimler tarafından bazı yerel hizmetlerin ortaklaşa yerine getirilmesinin yasal statüsü oluşturulmuş, merkezi bütçeden yerel yönetimlere aktarılan paylar artırılmış ve dağıtım sistemi değiştirilmiş, büyükşehir belediyesi sayısının 30’a çıkarılması ve yapılan

düzenlemelerle yerel demokrasinin güçlendirilmesi, verimlilik ve hizmet kalitesinin artırılması amaçlanmıştır (KDGM, 2014: 174-177).

Her ne kadar 2000’li yılların devamında demokratik atılımlara yönelimmiş olsa da ve bu yönde kararlı adımlar atılsa da gerek ülkenin bulunduğu jeopolitik hareket gerek siyasi dengesizlik gerekse de kamu düzeni ve güvenlinin tehlikeye girmesi durumları bu atılımlara son vererek merkezileşme atılımlarını yeniden gündeme getirmiştir.

Bu kapsamda ortaya çıkan ve yayımlanan 674 sayılı KHK, belediye kanununun 45. Maddesi ve 57. Maddesine ek bir yönerge getirmiş, bunun yanında ayrıca belediye kanununa geçici bir ek madde eklemiştir. Böylelikle ülke içerisinde Terör örgütü olarak ilan edilen grup ya da gruplarla en ufak ilişkisi bulunan yerel yönetimler bünyesindeki kişilerin görevlerine son verme, görevden uzaklaştırma ya da yerlerine kayyum atama yetkileri merkezi yönetimin inisiyatifinde kalmaktadır.

#### **4.4.5 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çerçevesinde İdari Vesayet Denetimi**

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin devreye girmesi ile birlikte Türk Yönetim Yapısında kendisinden söz ettirmeye başlayan olgulardan birisi hiç şüphesiz düzenleyici işlemler kategorisinde yer alan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri olmuştur. ( Eryiğit , 2018 : 9)

2018 yılında yürürlüğe giren 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, yerel yönetimlerin işleyişi ve yürütülmesi kapsamında bir takım değişikliklere gitmiştir. Bu kapsamda değerlendirildiğinde ilgili kararnamenin üçüncü bölüm 97. Maddesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevleri maddeler halinde sayılmıştır. İlgili bentlerden birisinde ise “...*Mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek...*” (Kararname no 1: madde 97) denilmektedir.

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi devam metninde Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı olarak yerel yönetimler genel müdürlüğü kurulması

kararlaştırılmıştır. Daha nceki ismi mahalli idareler genel müdürlüğü olan ve İç İşleri Bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerini sürdüren yerel yönetimler genel müdürlüğünün görevleri şu şekilde sıralanmaktadır :

- Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,
- Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek,
- Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak,
- Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek,
- Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek,
- Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak. (Kararname no 1: madde 100)

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 24.05.1930 yılında 1624 sayılı Dhiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun ile kurularak; görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. 13.12.1983 tarihinde 176 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 1624 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmış ve genel müdürlük, 23.02.1985 tarihinde 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile yeniden yapılandırılmıştır. ( <http://www.migm.gov.tr/kurulus-ve-gorevler> )

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü alışma Yönergesi ayrıntılı bir şekilde irdelendiğinde; belediyeler, il özel idareleri, köyler ve bunların kurdukları birlikler ile mahallelere ilişkin birçok görev, yetki ve sorumluluktan bahsedildiği grlmektedir. ( Eryiğit , 2018 : 15)

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne atfedilen Bakanlığın yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimini uygulamak konulu kısmının yeni kurulan yerel yönetimler genel müdürlüğü biriminden alındığı grlmektedir. Ayrıca yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimine örnek olarak verilebilecek kontrolörlerin

Çalışma düzenini ve programlarının uygulanmasını sağlamak görevi de yerel yönetimler genel müdürlüğü kapsamında değerlendirilmediği grlmektedir.

Bu duruma neden ihtiyaç duyulduğu konusuna ise dönemin evre ve şehircilik Bakanının şu demecinde hareketle cevap bulmaktayız:

*şehircilik bakanlığının tek başına bir bakanlık olması gerektiğini, belediyelerin, İçişleri Bakanlığı'na bağlı, mahalli idarelerin bu bakanlığa bağlı olması gerektiğini belirten Bakan zhaseki, "İşte şimdi 24 Haziran bir dönüm noktası. Türkiye yeni bir rotaya giriyor. Yeni bir sisteme geçiyoruz. Orada işlerin çok daha pratik ve hızlı görüldüğü, milletin menfaatine olan işlerini çok daha hızlı yapılacağı bir döneme gidiyoruz. Benim şahsi kanaatim imar ve yapılaşma ile ilgili ne iş varsa bir bakanlıkta toplanmalı. Yani şehircilik Bakanlığı başlı başına bir bakanlık olmalı. İçişleri Bakanlığı'ndaki Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bu tarafta olmalı. Yapımla ilgili aklınıza ne geliyor, planlama ile ilgili aklınıza ne geliyor, bu bakanlık bünyesinde toplanmalı. Doğru olan bu".*  
<https://www.hurriyet.com.tr/bakan-ozhaseki-carpik-imara-goz-yuman-belediye-40825708> )

evre ve şehircilik Bakanının 2016 ve 2018 yıllarında yapmış olduğu açıklamalar düzleminde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün İçişleri Bakanlığı'ndan alınarak evre ve şehircilik Bakanlığı'na bağlanması gerekeeleri şu şekilde yorumlanabilir: . ( Eryiğit , 2018 : 21)

- a. lke, bölge, metropol, şehir, belde düzleminde meknsal planlamada entegrasyonun sağlanabilmesi için tek yetkili bakanlığın evre ve şehircilik Bakanlığı olması gerektiği;
- b. şehirlerdeki imar kirliliğinin asli nedeninin belediyelerin imar konusunda yeterince denetlenememesi olduğu; Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün evre ve şehircilik Bakanlığına bağlanması halinde şehirleşme ve imar konusunda güçlü denetimin sağlanabileceği;

c. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünde denetim işini yapan elemanlarının imar konusunda eğitilmeleri sağlanarak şehirlerdeki yanlışlıklarla çok daha etkin mücadele edilebileceği... ( Eryiğit , 2018 : 21-22)

Bu nedenledir ki ülke içerisinde yerel yönetimlerini en önemli görevlerinden birisi olan imar ve şehir yapılanması konuları İç İşleri Bakanlığı bünyesinde örgütlenen Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kapsamında alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesindeki yerel yönetimler genel müdürlüğüne devredilmesi açıklanabilir.

## SONUÇ

İnsanlar toplum halinde yaşadığı dönemden itibaren Devlet denilen kavrama, aygıtı ihtiyaç durmuştur. Artan nüfus artışı beraberinde birçok ihtiyacı doğurduğu gibi güvenlik zafiyetini de beraberinde getirmiştir. Böylelikle Dünya tarihinde ilk devlet yönetim biçimleri karşımıza çıkmıştır. Genel kabul gören ayrım Üniter devlet- bileşik devlet üzerine olsa da araştırmamız özelinde Üniter devlet konusuna açıklık getirilmiş ve Türkiye ile diğer devletler bu kapsamda kıyaslanmıştır.

Üniter devlet kelime anlamı ile en basit olarak teklik olarak ifade edilebilmektedir. Hem yönetim organizasyonu hem de organları bakımında tekçi yönetim ilkesini ifade eden üniter devlet, tek Anayasal güvence çerçevesinde yönetilmektedir. Bu nedenledir ki bu tarz yönetim tarzının ve kültürünün bulunduğu ülkelerde idarenin bütünlüğü ilkesi önemli bir duruma gelmektedir.

İdarenin bütünlüğü kavramı her ne kadar ülkenin tamamı üzerinde uygulanacak bir anlayışı temsil etse de ülke üzerinde sunulacak hizmetlerde tek bir merkezin varlığının yeterli olmaması nedeniyle bir teşkilat yapılanmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu durumda ülkenin dış ilişkileri ve ülkenin tamamı üzerinde uygulanacak hizmetleri yürütmesi bakımından bir Merkezi yönetimin varlığı; halka en yakın olması bakımından ve yerel nitelikte hizmetlerin sunulması bakımından ise bir yerinden yönetim kuruluşlarının varlığı zorunlu hale gelmektedir.

Türkiye'nin de idari yapısı yukarıdaki duruma paralel olarak şekillenmiş ve teşkilatlanmıştır. Bu bağlamda asli yetkilere sahip ve ülkenin bütünü üzerinde kararlar almaya yetkili bir başkent teşkilatı ile ona yardımcı ve tüzel kişiliği olmayan taşra teşkilatı merkezi yönetim hiyerarşisini oluşturmaktadır. Yerel yönetimler ise

merkezi idarenin hiyerarşik yapısından tamamen ayrı ve ayrı bütçe ve tüzel kişiliği ile yerinden yönetim yapılanmasının önemli kısmını temsil etmektedir.

Bahsedildiği üzere ayrı bir bütçe, ayrı tüzel kişilik, ayrı organizasyon yapısı nedeniyle mahalli idareler, Merkezi yönetimin idari bütünlüğü konusuna ters düşmekte ya da ters düştüğü düşünülmektedir. İdari vesayet denetimi de tam olarak bu kısımda karşımıza çıkmakta ve idarenin bütünlüğünü sağlayan bir araç olarak kullanılmaktadır.

Araştırmamızın ana kapsamında ise idarenin dış denetimi çeşitlerinde olan İdari vesayet denetimi, tanımı, kapsamı, işlevi ve uygulanması açısından diğer ülkelerle kıyaslaması üzerinde durulmuştur. 1982 Anayasasının da belirttiği üzere kamusal birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve etkin şekilde yerel nitelikli ihtiyaçların karşılanması konusunda merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki yetkisidir. Dolayısı ile asıl olan varlık amacı kamu yararını sağlamak ve idarenin bütünlüğünü sağlamak olan idari vesayet yetkisi, kimi zaman genişleterek kimi zaman ise daraltılarak uygulamaya konulmuştur. Ancak merkeziyetçi yönetim anlayışı ve kültürünün karşılığı olarak her zaman var olmuş ve görünen o ki var olacaktır da.

Araştırmanın genelinde Türkiye’ de ki yerel yönetim anlayışının tarihsel boyutta ve yasal boyutta nasıl evirildiği konusu üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda Osmanlı devletinin son zamanlarında merkeziyetçi anlayıştan yerel özerklik anlayışına doğru gidişatının en önemli örneğini 1876 Teşkilat-ı Esasi anayasası kanıt olmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti devleti kurulduğu günde bugüne değin Merkezi yönetim anlayışının asli unsur olması hususunu kabul etmiştir. 1921 yılında yapılan ilk Anayasada yerel yönetimler daha özerk kurgulanması gerektiği ve dönemim siyasi olumsuz şartlarına rağmen de daha yerelci anlayışta hazırlandığı gerçektir. Hem dönemin siyasi çıkmazı, hem ülkenin kurtuluş mücadelesi nedeniyle 1924 Anayasasının merkeziyetçi anlayışta hazır edilmesini olağan karşılayabiliriz.

Türkiye yerel yönetimler alanındaki en sık değişim ve gelişimini 2000 yılları sonrasında yaşamıştır. Merkez sağ iktidarı ile daha güçlü iktidar yapısına bürünen idari yapı, Avrupa devletleri ile iyi ilişkiler kurma neticesinde ve Avrupa idari sisteminin araştırılması neticesinde demokratik atılımlar atmıştır. Bu süreçte hazırlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu örnek teşkil eder.

2007 yılından sonra ise ülke içerisinde yaşanan siyasi olaylar, Avrupa ile yaşanan olumsuz diyalog ve artan terör olayları ve terör gruplarının yerel yönetim içerisinde gruplaşması ve idareyi ele alma gayretleri neticesinde ; Türkiye 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 674 sayılı KHK düzenlemesine gitmiştir. Zira yerel idarecilerin ve yerel yönetimlerin bu tarz bir ilişkide olması doğrudan ulusal güvenlik ile ilgilidir. Her ne kadar literatürde düzenleyici işlemlerle kanun maddelerinin ilga edilmeyeceği durumu tartışma konusu olsa da Uluslararası çerçevede bakıldığında Avrupa ülkelerinin birçoğunda da acil durum yasal düzenlemelerinin mevcut olduğu görülecektir. Oysa ki olması gereken tartışma konusunun Belediye idaresinin başı olan belediye başkanını bu tarz faaliyetleri neticesinde bir başka vesayet denetimi olarak örneklenebilecek ilk mülki amirinin işi üstlenme durumu 5393 sayılı belediye kanunun 57. Maddesinde düzenlenmiş olmasıdır. Zaten düzenlenmiş olan ve yine merkezi idarenin vesayet denetimine örnek teşkil edecek bu kanun maddesi var iken farklı bir düzenlemeye gitmek olumsuz bir algı oluşturmaktadır.

Yine literatürde çokça eleştiri alan ve yerel yönetimlerin merkezileştirilmesi olarak anılan 1'nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde gözden kaçan bir hususa değinmekte fayda gözükmemektedir. Zira ilgili kararname iyi incelendiğinde bazı sosyal hizmetlerin görülmesi hususunda yerle yönetimlerin yetkilendirildiği ve görev bölümünde söz konusu avantaj durumun yaratıldığı görülecektir. Yine birçok düşünürün ağır eleştiri oklarına maruz kalan Yerel yönetimler genel müdürlüğünün Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçişi durumu da görüldüğünün aksine yerel yönetimleri olumlu yönde etkilediği görüşündeyim. Zira birçok görevi üstlenmiş bulunan İç İşleri Bakanlığının bir de yerel yönetimleri iş işlem ve işleyişi konusunda geliştirici adımlar atması beklemek zordur. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bu konuda uzaman kadrosu sayesinde yerel yönetimler alanında çalışmaya daha müsait ve ayrıca imar ve planlama açısında da zaten görevli olan bakanlıktır. Bu nedenledir ki son dönemde yaşanan değişimlerin iyi incelenmesi gerektiği ve aslında genel kabul gören merkeziyetçi anlayışa yönelen bir Türkiye'nin var olmadığı durumuna dikkat çekmek önem arz etmektedir.

## KAYNAKÇA

- Akın, F. (2015). Yerel Yönetimlerin İdari Yapısı ve İşleyişi. *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*. İçinde (Edt. M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak), ss. 35-49, Antalya: Bekad Yayınları.
- Akın, Ö. (2009). *Federal Almanya’da Kamu Yönetimi*. (Ed.: Birgül Ayman Güler vd.). Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri. 2. Baskı. İmge Kitabevi.
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Aktan, T. (1976). Mahalli idarelerde vesayet denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(3), 3-24.
- Aktoprak, İ.E. (2008). Türkiye’de Üniter Devletin İdari Yapılanması. *Yüksek Lisans Tezi*. Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Akyılmaz, B. (2004). *İdare Hukuku*. Konya: Sayram Yayınları.
- Akyılmaz, B. ve M. Sezginer. (2001). *İdare Hukuku Dersleri*. Konya: Göksu Matbaası.
- Aldan, M. (1994). Yerel Yönetimler ve Özerklik. *İdarecinin Sesi Dergisi*. 8(47).
- Arıkboğa, E. (2007). *Türk yerel yönetim sisteminde reform ve yeni kamu yönetimi*. Kamu Yönetimi Yazıları, 42-70.
- Arıkboğa, E.(2012).“Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi, Sayı 2, 7-8.
- Arıkboğa, E. (2013). “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, Yerel Politikalar Dergisi, Yıl 1, Sayı 3,71-72. 134 Güler, B. A.
- Arıkboğa, E. (2015). Büyükşehir Yönetim Sistemi. *Yerel Yönetimler*. İçinde (Edt. K. Arslan, S. (1978). *Türkiye’de ve İngiltere’de merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetimi*. Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
- Arslan, S. (1989). Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(2), 65-87.

- Aslan, Z. (1989). İdari Denetim Biçimleri, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Balta, T. B. (1970). *İdare Hukukuna Giriş*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Banner, G. (1996). *Kommunale Dienstleistungen zwischen Gemeinwohlaufrag Bürgerchaft und Markt*. Kommunale Selbstverwaltung – Europaeische und Nationale Aspekte, M. Nierhaus (Hrsg.), Band-1, Dunker und Humblot, Berlin, ss.81-107.
- Başsoy, A. (1992). İl Özel İdaresi Kaynakları, *Türk İdare Dergisi*. 64, 397.
- Bilgiç, V.K. (2009). *Türkiye’de Yerelleşme Sorunları*. (Ed.: Veysel K. Bilgiç), Değişik Yönleriyle Yerelleşme, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Bozkurt, E. (2005). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Bozlağan, R. (2016). *Türk Tipi Başkanlık*. İstanbul: Hayat Yayınları.
- Bremeier, W.- Brinckmann, H.- Kilian, W., (2006). Kommunale Unternehmen in kleinen und mittelgroßen Kommunen sowie Landkreisen. in: Kilian, W./ Richter, P./ Trapp, J.-H. (Hrsg.): *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen*. Berlin, s. 25-53
- Cengiz, D.R. (2004). *İdari Yargının Genel Esasları*. Bursa: Aktüel Yayın.
- Coşkun, B. (1995). Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği. *Yüksek Lisans Tezi*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Coşkun, B. (2002). Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar. *Türk İdare Dergisi*. 437, 81-104.
- Czade, R. (1995). Privatisierungspolitik, in: *Wörterbuch Stat und Politik*, D. Nohlen (Hrsg.), Neuausgabe, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 617-623.
- Çınarlı, S. (2011). İskoçya yerinden yönetim deneyimine genel bir bakış. *Ege Akademik Bakış*. 11(2), 299-307.
- Çolak, H. (2004) Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Çolak, H. (2004). Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 63(1), 81-120.
- Demir, O. (2006). Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi, *Yüksek Lisans Tezi*. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Kamu Hukuku Anabilim Dalı. İzmir.
- Demirel, M. (2003). Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi. *Doktora Tezi*. Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Doğan, M. E. (1996). Belediyelerin denetimi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 5(5), 27-36.
- Dönmez, M. (1996). *Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri*. Ankara: Mahalli İdareler Derneği Yayınları.
- Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul.
- Eichhorn, P. (2000). *Verwaltungslexikon*, 3. neu bearbeitete Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Eke, A.E. (1982). *Anakent yönetimi yönetimler arası ilişkiler*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Eken, M. (1994). Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(2), 25-54.
- Ekici, B., ve Toker, M. C. (2005). Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 14(1), 41-43.
- Ekici. (2005). *Kamu Yönetiminde ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bağlamında Denetim, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*. Ed: Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Emre, C. (1997). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2004). *Anayasa Hukukuna Giriş*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi (Kuram – Siyasal – Uygulama)*. Ankara: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Ergun, T.ve A. Polatoğlu (1978). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: TODAİE Yayını.

- Erhürman, T. (1998). Ombudsman. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3), 87-102.
- Eroğlu, H. (1972). *İdare Hukuku Dersleri* Ankara: Sevinç Matbaası.
- Eryılmaz, B. (1992). *Tanzimat ve yönetimde modernleşme*. İstanbul: İşaret Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset*. İstanbul: Alfa Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2008). *Kamu Yönetim*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- ERYİĞİT, Burak Hamza, (2018), “Türkiye’de Merkeziyetçi Devlet Kurgusuna Karşı Alternatif Bir Yerelcilik Mümkün Mü?”, *Sosyal Bilimlerde Akademik Çalışmalar ve Değerlendirmeler Dergisi*, Yıl: 18, Sayı: 1, TEMMUZ.
- ERYİĞİT, Burak Hamza, (2018), “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Uhdesinde Evrilen Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Hakkında Bir Değerlendirme”, *Sosyal Bilimlerde Akademik Çalışmalar ve Değerlendirmeler Dergisi*, Yıl: 18, Sayı: 1, TEMMUZ.
- Fukuyama, F. (2005). *Devlet İnşası*. 2. Baskı, Ankara: Remzi Kitabevi.
- Giritli, İ. (1979). *Kamu yönetimi teşkilatı ve personeli*. İstanbul Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Fakülteler Matbaası.
- Giritli, İ., P. Bilgen ve T. Akgüner (2006). *İdare Hukuku*. 2. Basım. İstanbul: Der Yayınları.
- Görmez), ss. 187-223, Orion Kitabevi.
- Gözler, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*. 1. Baskı, Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük Ş. ve G. Dinçer (1996). *İdari Yargılama Usulü*. Ankara.
- Gözübüyük Ş.ve T. Akıllıoğlu (1992). *Yönetim Hukuku*. 5. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (1988). *Türkiye’nin İdari Yapısı*, Ed.: Burhan Erdem. Eskişehir: Açıköğretim Fakültesi Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (2000). *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. ve T. Turgut (2001). *İdare Hukuku Genel Esaslar*. Cilt:1. Güncelleştirilmiş 2. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, B. A. (2009). *Türkiye’nin yönetimi: Yapı*. Ankara: İmge Kitabevi.

Güler, B.A. (2003). İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon, Kamu Yönetimi Temel Kanunu. 10-11 Ekim 2003 Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, Türkiye Yol-İş Sendikası, Ankara.

Güler, B.A. (2009). Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?. (Ed.: Birgül Ayman Güler vd.). İçinde: *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, s. 13-38. 2. Baskı İmge Kitabevi, ..

Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322.

Günel, A. (2005). Balkanlar ve Ortadoğu’da Görülen Örnekler Işığında Kıbrıs’ın Siyasal Geleceği: Bir Devlet Modeli. *Yüksek Lisans Tezi*. Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Günaydın, O. (1989). İdari Vesayet Denetimi ve Belediyelerin Kararları Üzerinde Uygulanışı, *Yüksek Lisans Tezi*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Günday, M. (2004). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi.

Gürel, İ.H. (1944). *İdari Vesayet-Amme Hükmi Şahısların İdarece Murakabesi*.

Hamamcı, C., (1981). Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi. *Doktora Tezi*. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

İnaç, H., ve F. Ünal (2015). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi Ve Uygulama Düzeyi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. (18), 21-41.

İşleyen, İ. Ş. (2011). İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri. *Mahalli İdareler Dergisi*., 199, 42-52.

Jann, W. (2001). “Neues Steuerungsmodell”, in: *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Hrsg. Bernhard Blenke (i.E) Leske + Budrich, Opladen, s. 82-92.

Kahraman, L. (2006). Türkiye’de Devlet Adamlığı ve Politikacılık: Demirel, Ecevit ve Özal Örnekleri. *Doktora Tezi*. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi.

- Kara, M. (2016). Türkiye’de merkezileşme-yerelleşme tartışmaları ve hizmet sunumunda ölçek sorunu. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14(27), 249-276.
- Karahanoğulları, O. (2009). Fransa’da Kamu Yönetimi. (Ed.: Birgül Ayman Güler vd.). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. 2. Baskı. s. 39-168. İmge Kitabevi.
- Karasu, K. (2009). İngiltere’de Kamu Yönetimi. (Ed.: Birgül Ayman Güler vd.). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. 2. Baskı. ss. 169-312. İmge Kitabevi.
- Karatepe, Ş. (1995). *İdare Hukuku*, İzmir: Üniversite Kitapları.
- Kaya, Z. (2009). Ulusal, Bölgesel ve Kırsal Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Rolü. K. U. BİLGİN, A. AKAY, K. ERTAN içinde, *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler*. 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri. Ankara: TODAİE.
- Kayıkçı, S. (2003). 1982 Yerel Yönetim Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. Cilt: 12, Sayı:3, Temmuz 2003
- KDGM (2014), Sessiz Devrim, Türkiye’nin Demokratik Değişim ve Dönüşüm Envanteri 2002-2014, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı Yayınları: 4, Ankara
- Keleş, R. (1989). *Kentleşme ve Kamu Yararı: Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*. İstanbul: IULA-EMMA.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. ve F. Yavuz (1989). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Keleş, R., ve Mengi, A. (2002). Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Doğru. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 11(4), 6-24.
- Kent, B. (2006). Almanya’da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. C.8, S.1, ss.123-142.
- Koçak, H. (2012). Toplumsal Eşitsizliklerin Azaltılmasında Bölge Yönetimlerinin Önemi: İtalya ve Fransa Örnekleri. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 14(1), 269-280.
- Kozanoğlu, G. (2012). Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi. *Yüksek Lisans Tezi*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.

- Kuluçlu, E. (2006). Yönetimin denetiminden denetimin yönetimine. *Sayıştay Dergisi*. 63, 3-37.
- Kutlu, Ö. (2006). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Laufer, H.- U. Münch (1997). *Das föderatife System des Bundesrepublik Deutschland*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, (1998). *Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz*. Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Memişoğlu, D. (2006). Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu. *Yüksek Lisans Tezi*. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Muratoğlu, T. (2014). Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 18(2), 291-366.
- Mutta, S. (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*. İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.
- Nalbant, A. (1997). *Üniter Devlet*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Nalbant, A. (2012). *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İkinci Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Neumann, W.- H. Uterwedde (1997). *Abschied vom Zentralismus? Neue regionale Modernisierungspolitiken in Frankreich*. Fraunhofer IRB Verlag, Stuttgart.
- Onar, S. S. (1996). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. Cilt: 1. 3. Baskı, İstanbul: Hak Kitabevi.
- Oytan, M. (1975). Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme. *Danıştay Dergisi*. 5, 193-214.
- Ökmen, M., B. Parlak (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuatlar*. 2. Basım, Bursa: Alfa Akademi.
- Özay, İ.H. (1996). *Gün Işığında Yönetim*. İstanbul: Alfa Yayınevi.
- Özcan, H. (1993). *Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü*. İstanbul: Alfa Yayınevi.
- Özer, A., (1985). Belediyeler Üzerinde Vesayet Denetimi, *Türk İdare Dergisi*,

- Özerçen, S. (2017). Üniter ve Federatif Devlet Yapılarında Yerel Yönetimlerin Karşılaştırılması. *Yüksek Lisans Tezi*. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.
- Özkorkut, N. Ü. (2004). 1876 Anayasasının Hukuk Devleti Unsurları Açısından Osmanlı Devlet Anlayışına Getirdiği Yenilikler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 53(1).
- Özmen, A. (2012). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel
- ÖZMÜŞ, L. (2005). *Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı*. 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı. Ankara: TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası.
- Parlak B. ve M. Ökmen, (2015). *Yerel Yönetimler Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Probst, K. (1994). *Regionale Selbstverwaltung-die bayerische Bezirke als Model für ein bürgernahes Europa*. Verlag V. Florentz, München.
- Reichard, C. (1998). *Kommentierung aus wissenschaftlichen Sicht zu den Tagungsbeitragen zum Themenbereich Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung*. Schlanker Staat Verwaltungsmodernisierung im Bund, König/Füchtner (Hrsg.), Zwischenbericht, Berlin, ss.305-326.
- Schröder, H-Christoph (1995). Die Geschichte Englands-Ein Überblick. *Grossbritannien-Geschichte, Politik, Wirtschaft*, H. Kastendiek- A. Vole (Hrsg.), Campus Verlag, Frankfurt-New York, Copy in Bonn, ss.15-67.
- Selçuk, H. (2014). Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet. *Yüksek Lisans Tezi*. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Steffen, K-Heinz (2001). *Das wirtschaftliche Handeln der Kommunen auf dem Prüfstand*, Reiner Hampp Verlag, München-Moring.
- Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler*. 5. Baskı. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Temizel, Z. (1997). *Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman*. İstanbul: IULA-EMME Yayını.

- Theissen, R. (1996). *Der Ausschuss der Regionen*. Dunker und Humblot GmbH, Berlin.
- Thomi, W. (2001). Hoffnungsträger Dezentralisierung-Zur Geschichte den Potantielen und Perspektiven eines Instruments. in: *Dezentralisierung in Entwicklungslaendern*. W. Thomi- M. Steinich- W. Polte (Hrsg.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1. Auflage, ss.17-42.
- Toprak, Z. (2006). *Yerel Yönetimler*. 6. Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tortop, N., B. Aykaç, H. Yayman, M.A. Özer (2006). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayın.
- Tortop, N., G. Eyüp İsbir ve B. Aykaç (1993). *Yönetim Bilimi*, Ankara: Yargı Yayınları.
- Tümer, M. (1974). *Yönetim ve Yönetici*, İstanbul: Üçler Matbaası.
- Ulusoy, A. ve T. Akdemir (2004). *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin.
- Ulusoy, A. ve T. Akdemir (2006). *Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye*. 4. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ulusoy, A. ve T. Vural (2003). Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri. *Türk İdare Dergisi*. Haziran, Y.75, S.439.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*. 70, 85-102.
- Uygun, O. (2015). Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler. *Strategic Public Management Journal*. 1(2), 1-27.
- Ünal, F. (2011). Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. (30), 241-248.
- Yalçındağ, S. (1992). *Federal Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*. TODAİE Yayınları No: 239, Ankara.
- Yalçındağ, S. (1995). Yerinden yönetim, yerel yönetim. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 4(2), 3-19.
- Yayla, Y. (2009). *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.

Yaylı, H. (2015). Türkiye’de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi. *Yerel Yönetimler*. içinde (edt. K. Görmez), ss. 27-81, Ankara: Orion Kitabevi.

Yazıcı, K. (2004). *İşletme Bilimine Giriş*. 3. Baskı, Trabzon: Akademi Kitabevi.

Yıkılmaz, N. (2003). Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, *TMMOB- Metalurji Mühendisleri Odası Metalurji Dergisi*, S.136, Ankara.

Yönetim İlişkileri. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, 2(2), 171-175.

Yüzgün, A. (1994). *Genel Denetim Yaklaşımı*. İstanbul: Dünya Yayınları.

Anayasa Mahkemesi, 13.06.1988, E.1987/22, K.1988/19. <http://www.anayasa.gov.tr>, (23.10.2008).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu. <http://www.khgm.gov.tr/mevzuat/Kanun/ilidaresikanunu.htm>, (22.10.2008).

Altmann, J. (2006), “Dezentralisierung, Demokratie und Verwaltung Zu hohe Erwartungen an einen langfristigen Prozess”, E+Z-Entwicklung und Zusammenarbeit, Nu:10, Oktober 2000, <http://www.inwent.org/E+Z/1997-2002/ez1000-4.htm>, (10.07.2006).

<http://www.migm.gov.tr/kurulus-ve-gorevler> (Erişim Tarihi: 23.07.2018).

<http://www.hurriyet.com.tr/bakan-ozhaseki-carpik-imara-goz-yuman-belediye-40825708> (Erişim Tarihi:06.09.2020)

Anayasa Mahkemesi, 12 Kasım 1991 Tarih ve E.1991/7, K.1991/43 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 27, Cilt 2, s.652.

Başözen, Ahmet, Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları. <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/kamubrokrasisi.htm>

Bogumil, Jörg, S. Kuhlmann (2009). Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung Ansaetze einer Wirkungsanalyse. [http://homepoge.ruhr-uni-bochum.de/Joerg.Bogumil/Downloads/ASammelbaenden/jann\\_bogumilkuhlmann\\_2004a.pdf](http://homepoge.ruhr-uni-bochum.de/Joerg.Bogumil/Downloads/ASammelbaenden/jann_bogumilkuhlmann_2004a.pdf), Erişim: 20.01.2020.

Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.8, S.1, ss.123-142.

[http://www.alihsanbayir.com/haberView.asp?ad\\_id=725&ad\\_category\\_id=&search=&](http://www.alihsanbayir.com/haberView.asp?ad_id=725&ad_category_id=&search=&), (16.03.2008).

<http://www.basarmevzuat.com/dergi/2004-01/a/05.html>, 23.01.2020.

<http://www.mahalli-idareler.gov.tr>, 09.01.2020.

[http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/NUFUS\\_2.xls](http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/NUFUS_2.xls), 23.01.2020.  
Kuhlmann, Sabine (2006), “Kommunen zwischen Staat und Markt: Lokalm Modelle und –reformen im internationalen Vergleich”, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft, Themenheft II/2006 “Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung”, hrsg. V. Jörg Bogumil (i.E); [http://uni-potsdam.net/db/ls\\_regierungssystem\\_brd/files/kuhlmann-dfk-ii-06.pdf](http://uni-potsdam.net/db/ls_regierungssystem_brd/files/kuhlmann-dfk-ii-06.pdf) (19.01.2020).  
[http://euspk.ege.edu.tr/yasal\\_duzenlemeler/5018\\_sayili\\_kanun.doc](http://euspk.ege.edu.tr/yasal_duzenlemeler/5018_sayili_kanun.doc) (11.12.2006)  
<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf> (04.09.2020)

### **MEVZUAT**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu  
5393 sayılı Belediye Kanunu  
5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu  
442 sayılı Köy Kanunu  
5442 sayılı İl İdaresi Kanunu  
2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun  
2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu  
5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu  
6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”  
6447 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”  
674 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

## ÖZGEÇMİŞ

| Kişisel Bilgiler         |                                                                      |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Ad Soyad                 | ENES ESENDEMİR                                                       |
| Doğum Yeri/ Doğum Tarihi | GAZİANTEP/ ŞAHİNBEY                                                  |
| E-mail adress            | <a href="mailto:esendemirenes@gmail.com">esendemirenes@gmail.com</a> |
| Telefon                  | <a href="tel:0-554-765-84-43">0-554-765-84-43</a>                    |

| Eğitim Süreç         | OKUL/PROGRAM                                            | MEZUNİYET YIL |
|----------------------|---------------------------------------------------------|---------------|
| Lise Dönemi          | ÖZEL İDARE ANADOLU LİSESİ                               | 2011          |
| Lisans Dönemi        | İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ(SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ)       | 2016          |
| Yüksek Lisans Dönemi | MARMARA ÜNİVERSİTESİ ( YEREL YÖNETİMLER ANA BİLİM DALI) | 2020          |
| Doktora Dönemi       |                                                         |               |

| İş Deneyimi               | ÇALIŞILAN BİRİM                | YIL ARALIĞI |
|---------------------------|--------------------------------|-------------|
|                           |                                |             |
| VAKIFBANK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ | YEREL YÖNETİMLER İDARİ BİRİM   | 2018-2019   |
| VAKIFBANK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ | YASAL RAPORLAMALAR İDARİ BİRİM | 2019-DEVAM  |

|             |           |
|-------------|-----------|
| Yabancı Dil | İngilizce |
|-------------|-----------|