

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NDA İDARİ
VESAYET SİSTEMİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Süleyman YILMAZ

Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Musa EKEN

OCAK - 2007

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NDA İDARİ
VESAYET SİSTEMİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
Süleyman YILMAZ**

Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi

Bu tez 11/01/2007 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği ile kabul edilmiştir.

**Prof.Dr.Musa EKEN
Jüri Başkanı**

**Doç.Dr. Serkan BAYRAKTAROĞLU
Jüri Üyesi**

**Doç.Dr. Ömer ANAYURT
Jüri Üyesi**

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Süleyman YILMAZ

11.01.2007

İÇİNDEKİLER

ÖZET	vi
SUMMARY.....	vii
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: İDARİ VESAYET DENETİMİNİN NİTELİĞİ VE ÖZELLİKLERİ .	3
1.1. İdari Vesayet Denetiminin Tanımı	3
1.1.1. İdare	4
1.1.2. Vesayet	6
1.1.3. Denetim	7
1.2. İdari Vesayet Denetiminin Tarihçesi	9
1.3. İdari Vesayet Denetiminin Özellikleri	11
1.4. İdari Vesayet Denetiminin Kullanılma Şekilleri	13
1.4.1. İşlemler Üzerindeki Denetim	13
1.4.1.1. Onaylama	13
1.4.1.2. Önceden İzin	13
1.4.1.3. Yerine Geçme (İkame-Yerine Karar Alma)	14
1.4.1.4. İptal (Fesih)	14
1.4.1.5. Yürütmenin Durdurulması	14
1.4.2. Eylemler Üzerindeki Denetim	14
1.4.3. Organlar Üzerindeki Denetim	14
1.4.4. Personel Üzerindeki Denetim	15
1.4.5. Bütçe ve Mali Kaynaklar Üzerindeki Denetim	15
1.5. İdari Vesayet Denetiminin Niteliği	15
1.5.1. İdari Vesayetin Medeni Vesayetten Ayrıldığı Yönler	15
1.5.1.1. Amaç Yönünden	16
1.5.1.2. İkame Yönünden	16
1.5.1.3. Nicelik Yönünden	16
1.5.1.4. Kurulması Yönünden	16
1.5.2. Hiyerarşik Denetim İle Farklılıkları	17
1.5.3. Yetki Genişliği ile Farklılıkları	18

1.5.4. Federatif Sistemden Ayrılığı	18
1.6. İdari Vesayet Denetiminin Unsurları	18
1.6.1. Neden (Sebebe)	18
1.6.2. Yetki	19
1.6.3. Şekil	19
1.6.4. Konu	19
1.6.5. Amaç	20
1.7. İdari Vesayet Denetiminin Dayanağı	21
1.7.1. İdari Vesayet Denetiminin Anayasal Dayanağı	21
1.7.1.1. 1876-1921-1924 ve1961 Anayasaların da İdari Vesayet	21
1.7.1.2. 1982 Anayasasında İdari Vesayet	22
1.7.2. İdari Vesayet Denetiminin Yasal Dayanağı	23
1.7.3. İdari Vesayet Denetiminin Diğer Dayanakları	25
1.8. İdari Vesayet Denetimini Zorunlu Kılan Nedenler	25
1.8.1. İdari Vesayet Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Ayrımının Bir Sonucudur	25
1.8.2. İdari Vesayet Denetimi Mahalli İdarelerin Özerkliğinin Doğal Bir Sonucudur	26
1.8.3. İdari Vesayet Üniter Devlet Yapısının Bir Sonucudur	26
1.8.4. İdari Vesayet Dengeli Kalkınmanın Sağlanmasına Yöneliktir	27
1.8.5. İdari Vesayet Kaynak İsrafının Önlenmesine Yöneliktir	28
1.8.6. İdari Vesayet Mahalli İdarelerin Bilgi Noksanlığını Giderici Yönü.....	28
1.9. Dünya’da Mahalli İdareler Ve İdari Vesayet Uygulamaları	29
1.10. İdari Vesayet ve Yerel Özerklik	31

BÖLÜM 2: 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNUNDA VESAYET DENETİMİ ve AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

2.1. 5393 Sayılı Belediye Kanununun Getirdiği Önemli Yenilikler	35
2.1.1. Demokratikleşme Yönünden	35
2.1.2. Görev ve Yetkileri Yönünden	37
2.1.3. Kuruluş, Katılma ve Birleşmeler Yönünden	38
2.1.4. Personel Yönünden	40
2.1.5. Bürokrasi Yönünden	41

2.1.6. Belediyelerin Mali Yapısı Yönünden	41
2.1.6.1. Belediye Gelirleri	41
2.1.6.2. Belediye Bütçesi ve Bütçe Süreci	43
2.2. Belediyelerin Denetimi	46
2.2.1. İç Denetim	46
2.2.2. Dış Denetim	47
2.3. İdari Vesayet Makamlarının Görev ve Yetkileri Bakımından 5393 Sayılı Kanun	48
2.3.1. İdari Makamlar	49
2.3.1.1. Cumhurbaşkanı	49
2.3.1.2. Başbakan	49
2.3.1.3. Bakanlar Kurulu	50
2.3.1.4. İçişleri Bakanı/Bakanlığı	50
2.3.1.5. Diğer Bakanlıklar	51
2.3.1.6. Devlet Planlama Teşkilatı	52
2.3.1.7. Devlet Personel Başkanlığı	52
2.3.1.8. Vali ve Kaymakamlar	53
2.3.1.8.1. Belediye Kurulması, Katılma ve Birleşmeler	53
2.3.1.8.2. Sınırların Belirlenmesi	55
2.3.1.8.3. Mahalle Kurulması ve İsim Değişiklikleri	55
2.3.1.8.4. Belediye Başkanlığına İlişkin Vesayet Yetkisi	56
2.3.1.8.5. Diğer Vesayet Yetki Alanları	56
2.3.2. İdari Yargı Makamları	57
2.3.2.1. Danıştay	58
2.3.2.2. Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemeleri	58
2.3.2.3. Sayıştay	59
2.4. 5393 sayılı Belediye Kanununda İdari Vesayet Denetiminin Niteliği	60
2.4.1. Yerindelik Denetimi	60
2.4.2. Hukukilik Denetimi	61
2.5. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu	61
2.5.1. Özerklik Şartının Hazırlık Süreci ve Gerekçesi	62
2.5.2. 5393 Sayılı Belediye Kanununun Yerel Özerklik Şartı İle Uyumu	63

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME	68
KAYNAKÇA	71
ÖZGEÇMİŞ.....	75

Tezin Yazarı: Süleyman Yılmaz

Danışman: Prof. Dr. Musa EKEN

Teslim Tarihi: 11 Ocak 2007

Sayfa Sayısı: vii (ön kısım) + 75 (tez)

Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi

Bilim Dalı: Kamu Yönetimi

Yerel yönetim kuruluşlarının kullandığı yetkiler egemenliği kullanan devlet tarafından kendilerine verilmiş olan yetkilere. Yetkiyi veren devlet olunca bu yetkinin nasıl kullanıldığını denetleme görevi de devlete düşmektedir. Devlet bu yetkisini idari vesayet denetimi ile kullanmaktadır.

Devletin bu denetim yetkisini kullanmasındaki amaç, verilen yetkilerin kötüye kullanılmaması, hizmetlerin tarafsız bir şekilde tüm mahalli halka ulaştırılması ve en önemlisi de yönetimde birliğin sağlanmasıdır. Nitekim idari vesayet denetiminin katı bir şekilde kullanılması onu amacından saptırabilmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin kendi organlarınınca yürütülebilir kararlar almalarını engelleyebilmektedir.

Genelde yerel yönetimlerin özelde de belediyelerin bu ve benzer sorunlardan kurtulabilmeleri için kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin belediyeler için olan yansıması 5393 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Bu kanunla birlikte belediyeler Özerklik Şartı'nda bahsedilen niteliğe kavuşturulmaya çalışılmıştır. Nitekim kanunda, özellikle belediyelerin geçmiş dönemde içinde buldukları ağır vesayet denetiminden, bir takım eksiklikler olmasına karşın kurtuldukları gözlenmektedir. Belediyelerin söz konusu idari vesayet denetiminden nispeten kurtulmuş olmaları özerk yerel yönetim anlayışında önemli adımlar atıldığına işaret etmektedir.

Anahtar Kelimeler: İdari Vesayet, Yerel Yönetim, Belediyelerde Denetim, 5393 sayılı Belediye Kanunu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.

Title of the Thesis: Administrative Guardianship in Code Number 5393 Municipality Law.

Author: Süleyman Yılmaz

Supervisor: Prof. Dr. Musa EKEN

Date: 11 Ocak 2007

Number of pages: vii (pre text) + 75 (main body)

Department: Public Administration

Subfield: Public Administration

The authorities used by local governments are endowed by the state. Since the state endows that authority, then the state supervise that authority. The state uses this authority through administrative supervision.

The propose of this supervision is to prevent the abuse of the use of authority and facilitate the impartial use of services by the local people, and most importantly, create unity in administration. Accordingly, strong use of supervision may deviate it from its purpose. This may prevent the local administrations to make decisions upheld by their own organs.

A number of new regulations aim to resolve such problems faced by local administrations in general and municipalities in particular. These regulations have reflected to municipal Code Number 5393. This code aims to render municipalities to achieve the condition mentioned in the Charter of Local Autonomy. Thus, municipalities are now free, if not totally of strong supervision they faced in the past. The fact that municipalities are relieved from that administrative supervision indicates to the new steps taken toward the conception autonomous local administration.

Key Words: Supervisory control, local government, inspection municipalities, code number 5393 municipality law The European Chart Of Local Govesnments Otonomy

GİRİŞ

Çalışmanın Amacı

Çağdaş demokrasilerin vazgeçilmez unsurlarından biri yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimlerin vazgeçilmezliğinin yanında özellikle üniter devletlerde yerel yönetimlerin sürekli denetim ve gözetim altında tutulması gereken yönetim birimleri olduğu kanaati hâkimdir. Nitekim merkezi idareler bu denetim ve gözetim işlevini idari vesayet yetkisine dayanarak gerçekleştirmektedirler.

Türkiye’de de yerel yönetimlerin, özelde belediyelerin var oldukları tarihlerden bu yana merkezi idare tarafından denetlenmeleri söz konusudur. Geçmişten günümüze belediyelerin üzerindeki vesayet denetiminin azaltılması, belediyelerin gelir kaynaklarında iyileştirmeler yapılması ve yumuşatılan idari vesayetle birlikte sahip oldukları özerkliğin anlamlı hale gelebilmesi için çalışmalar yapılmaktadır. Bu çerçevede 5393 sayılı Belediye Kanunu ile bir takım yeni düzenlemeler getirilmiştir. Yapılan bu düzenlemelerin kapsamının neler olduğunu ve merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet denetimi sınırlarının ortaya konulması bu çalışmanın amacını oluşturmaktadır.

Çalışmanın Önemi

Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları doğal olarak yerel yönetim birimlerimizden biri olan belediyeleri de etkilemiştir. Bu çerçevede belediyelerle ilgili olarak önemli değişiklikler yapılmış ve uygulamaya yansıtılmıştır. Söz konusu değişikliklerin ve özel olarak idari vesayet denetime ilişkin hükümlerin doğuracağı sonuçların ortaya konulması ve yeni belediye kanunundaki idari vesayet denetiminin sınırlarının belirtilmesi, bu değişikliklerin uygulamaya nasıl yansıtacağı konusunda önem arz etmektedir.

Çalışmanın Konusu

Bu çalışmada 5393 sayılı yeni belediye kanununun getirdiği yenilikler ve idari vesayet denetiminin sınırları ortaya konularak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın gereklerine ne kadar yaklaşıldığı ve dolayısıyla belediyeler için pratik faydaları belirlenmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın Kapsamı

İki bölümden oluşan bu tez çalışmasının birinci bölümünde idari vesayet denetimine ilişkin genel kavramlar, sahip olduğu özellikler, merkezi idare kuruluşları tarafından kullanılabilmesi için bulunması gereken unsurları ve diğer nitelikleri anlatılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise genel olarak 5393 sayılı Belediye Kanununun getirdiği yenilikler ve idari vesayet denetiminin sınırları açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca yeni düzenlemelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde değerlendirilmesi de yapılmaktadır.

Çalışmanın Yöntemi

Bu çalışmada konunun normatif ve statik yönleri ele alındığından bir alan araştırması yapılması yoluna gidilmemiş ve kaynak tarama yöntemi kullanılmıştır. Nitekim yeniden yapılanma çalışmalarının yeni sonuçlanmış olması ve idari vesayet denetiminin yeni kanundaki yerine ilişkin yeterince kaynağın bulunamaması bu çalışmanın kısıdını oluşturmaktadır.

BÖLÜM 1: İDARİ VESAYET DENETİMİNİN NİTELİĞİ VE ÖZELLİKLERİ

Devlet yönetimi iki biçimde şekillenebilmektedir. Birincisi, tüm yetkilerin merkezde toplanmasını öngören merkezden yönetim, ikincisi ise yönetimin yerel halk tarafından kullanılması sonucu oluşturulan yerinden yönetimdir. İki ayrı yönetim şekli mutlak olarak uygulanmaktan ziyade, daha çok her iki yönetim şekli beraber uygulanmakta ve birbirinden yararlanma ihtiyacı duymaktadır.

Merkezi yönetimle, yerinden yönetim arasındaki ilişkiler de çoğunlukla idari vesayet biçiminde ortaya çıkmaktadır. İdari vesayet denetimi çok karmaşık bir yapıya sahip olmakla birlikte mahalli idarelerin işlem, eylem, organ ve personeli için ayrı ayrı söz konusu olmakta ve bazı yönleriyle diğer denetim türlerinden ayrılmaktadır.

1.1. İdari Vesayet Denetiminin Tanımı

Bilim adamı ve uygulamacılar tarafından, idari vesayet kavramının bir birine yakın birçok tanımı yapılmıştır. Genel olarak bu tanımları kategorize ettiğimizde, idari vesayet kavramını iki gruba ayırmak mümkündür:

“İdari vesayet, merkezin âdemi merkeziyet idarelerinin icrai kararlarını, fiil ve hareketlerini murakabe etme ve bu kararları bozabilme yetkisidir” (Onar, 1952: 473).

“İdari vesayet; kısaca yerinden yönetim idarelerinin kararları, işlem ve eylemleri, organları ve personeli üzerinde, kamu yararı amacıyla merkezi idarenin uyguladığı denetimdir” (Aktan, 1976: 3).

“Yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışında başka bir yönetsel kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine vesayet denetimi denir” (Eryılmaz, 1998: 303).

“İdari vesayet, devletin, yerinden yönetim kuruluşlarının yürütmeye ilişkin kararlarını ve yönetsel eylemlerini denetleme ve bozabilme yetkisidir” (Tortop, 1999: 13).

İlk gruba giren tanımlarda dikkatimizi çeken, idari vesayet, merkezin yerinden yönetim üzerindeki denetimi olduğudur ve hem hizmet yerinden yönetim hem de coğrafi yerinden yönetim kurumlarını kapsamaktadır. İkinci grupta ise yer yönünden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi içine alan tanımlar bulunmaktadır.

“Vesayet denetimi, seçilmiş yerel yönetim organlarının, atanmış merkez organlarınca denetlenmesi durumudur” (Fişek, 1982: 113).

“İdari vesayet, birinci derecedeki kamu tüzel kişiliği -yani devlet ile ikinci derecedeki kamu tüzel kişilikleri- yani mahalli idareler arasındaki bir ilişki düzenidir (Gürsoy, 1977: 6).

Bazı ülkelerde merkezi yönetimin örgüt, yetki ve fonksiyon bakımından korunması yerel yönetimin üzerindedir. Bu ülkelerde merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde belirli bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Ülkemizde de görülen, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki bu denetim yetkisine “idari vesayet” denilmektedir (Eryılmaz, 1984: 181-182).

Bu tanımlardan da anlaşılacağı gibi idari vesayet merkezi yönetimin mahalli idare birimlerinin işlemleri, eylemleri ve organları üzerindeki denetim yetkisidir.

Yukarıda ancak bir kaçını yazabildiğimiz tanımlarda çıkan ortak nokta, idari vesayet en geniş anlamda; “yurt bütünlüğünü sağlamak için, kamu yararı amacı ile kanunların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi yönetim örgütünün yerel yönetim ve kamu hizmeti yönetimi tüzel kişilerinin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimi” olduğudur (Coşkun, 1976: 16). Bizim konumuz idari vesayet ve mahalli idareler olduğundan, incelememizi ikinci gruba giren tanımlar doğrultusunda yapacağız.

1.1.1. İdare

İdari vesayet denetimi içinde geçmekte olan “idari” sözcüğü idare kavramından türemiş olup “idareye özgü”, “idareye has” anlamlarını içermektedir. İdare ise yönetim ile eş anlamlı olup, yönetim bilimi açısından, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için başlıca planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla tüm kaynakların eşgüdümleşmesi olarak tanımlanmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1978: 4).

Yine benzeri bir tanımla idare; “kaynakların, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için düzenlenmesi ve kullanılması faaliyeti ya da süreci”, “çeşitli ülkelerin yönetim sistemlerini ve usullerini” ve üçüncü olarak; “belli bir örgütü ya da kuruluşu” anlatmaktadır (Eryılmaz, 1998: 3). Yönetimin buradaki işlevi farklı unsurları birleştirici senteze ve amaca ulaşmada tamamlayıcı rol oynamasıdır.

Başka bir anlatımla idare, “belirli bir amaca ulaşabilmek için faaliyetleri organize ve kontrol etmedir” (Tümer, 1974: 10).

Bu tanımlarda üzerinde durulan temel noktalar, farklı unsurların bir araya getirilmesi ve bunların bir amaç doğrultusunda yönlendirilmesidir. Farklı unsurlar (kaynaklar) ve amaç ortak paydası başka tanımlarda da göze çarpmaktadır.

“Örgütsel amaçların en akıllı yoldan gerçekleştirilmesine dönük bir eylemler dizisi”, “amacın gerçekleştirilmesi kapsamında, farklı politikaların uygulanması ve bu anlamda gerçekleştirilen tüm faaliyetler”, “birden çok kişinin belirli bir amacın gerçekleştirilmesine yöneltilmesi, koordine edilmesi ve denetlenmesi” (Sürgit, 1981: 3) gibi tanımlarda bu farklı unsurları görmek mümkündür.

İdare hukuku açısından ise idare, yönetim biliminde olduğu gibi yine birçok anlamı olan bir kavramdır. İdarenin devletin belli organlarını kapsayan organik anlamı olduğu gibi, devletin kurumlar dışında yapmış olduğu faaliyetleri içeren fonksiyonel anlamı vardır (Günday, 1999: 3). Anayasanın 125. maddesinde yer alan “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” cümlesindeki “idare”, kurumları kapsadığından organik anlamda; Anayasanın 126. maddesinde yer alan “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” cümlesindeki “idare”, faaliyetleri ihtiva ettiği için fonksiyonel anlamda; 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: 1).

Ülkemizde, kamu yönetimine Kara Avrupa’ında olduğu gibi “yönetim” ya da “idare” denilmektedir. Buna karşın, Anglo-Amerikan Ülkelerinde, kamu kesimi yönetimi için “kamu yönetimi” deyimini kullanılmaktadır.

Kamu yönetimi deyimini, ülkemizde de hem hukuk alanında hem yönetim bilimi alanında kullanılmaya başlanmıştır (Gözübüyük, 1996: 2). Hatta 2000’li yıllarla birlikte Kıta Avrupası “idare” geleneğinden sıyrılarak daha çok Anglo-Amerikan yönetim (management) uygulamalarına yönelik başlamıştır. Bu yönelişin, idare hukuku anlayışından “işletme” anlayışına geçişi ifade ettiği belirtilebilir.

İster sadece idare densin, isterse kamu yönetimi denilsin günümüzde idare anlayışı iç ve dış etkilere karşı çok duyarlı hale gelmiş, alacağı kararlar yüzünden büyük bir uzmanlaşma zenginliği içine girmiştir (Aktan, 1989: 8). Günümüz çağdaş idaresinin bir özelliği de amaçlarının belirgin hale gelmesidir. Bunun yanında hizmetlerin sınırlı sayıda memurların yerine çok geniş çapta personelle yerine getirilmesi, kararların en üst noktadan ve tek bir makam tarafından alınıp alt gruplara yansması yerine, alt gruplardan başlayıp yukarı kademelere doğru bir karar mekanizması oluşması günümüz çağdaş idare kavramının en önemli özelliklerini oluşturmaktadır (Aktan, 1989: 8).

1.1.2. Vesayet

Vesayet, Osmanlıca kökenli bir sözcüktür. Küçüklerin ve hacir altındakilerin korunması amacıyla kabul edilmiş bulunan kamu hizmeti kurumudur (Akıntürk,1986: 253). Vesayet kavramı önce özel hukuk alanında kullanılmış daha sonra kamu hukuku alanında da kullanılmaya başlanmıştır.

Özel hukukta vesayet; hukuk alanında haklarını kullanma ve görevini yerine getirme yeteneği bulunmayan gerçek kişiler adına bu hakları kullanma yeteneğine sahip diğer gerçek kişilerin hukuksal işlemler yapabilme yetkileriyle donatılması ve bu hakları kullanmasıdır (Coşkun, 1976: 15). Başka bir anlatımla özel hukukta vesayet; haktan mahrum bulunan ve korunmaya muhtaç olan kişilerin hukukunu korumaya matuf bir amme müessesesidir (Gül, 1980: 117-125). Kamu hukukundaki idari vesayette ise, sıkı bir merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırarak yönetimde verimliliği artırmak üzere yerel yönetim birimlerine kendi organları eliyle aldıkları kararları uygulamak üzere yasalarla hukuksal kişilik kazandırılmış, ancak kamu yararı açısından merkezi idarenin bunlar üzerindeki denetim yetkisi de saklı tutulmuştur.

Özel hukuktaki vesayet kavramında, vesayet altına alınan kişinin hak ve menfaatlerinin korunması amaçlanırken, kamu hukukundaki idari vesayet kavramında amaçlanan, yerinden yönetimin işlem ve eylemlerine karşı bireylerin ve toplumun yararını korumaktır.

Özel hukuktaki vesayette vesayet altına alınan kişinin tek bir vasisi vardır. Buna karşılık idari vesayette yerinden yönetim birimleri üzerinde merkezi idaredeki çeşitli makamların vesayet denetimi yetkisi bulunmaktadır,

Özel hukuktaki vesayette vesayet altındaki kişinin yerine geçme söz konusu iken, ilke olarak idari vesayette vesayet makamları, yerinden yönetim birimlerinin yerine geçerek tasarrufta bulunamazlar. Ancak, eğer işler yerinden yönetim kuruluşunca sürüncemede bırakılıyorsa veya yapılmıyorsa vesayet makamı tarafından yerinden yönetim biriminin yerine geçilerek yapılması da söz konusu olabilmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin K: 1991/32 sayılı ve 26.09.1991 tarihli kararında vesayet makamlarının ikame yetkisinin varlığından bahsedilmektedir. Buradan da ikame yetkisinin Anayasa ve yasalara aykırı olmadığı sonucu çıkmaktadır.

1.1.3. Denetim

Denetim her planlı faaliyette olduğu gibi kamu yönetiminde de bir ihtiyaçtır. Kamu hizmetlerinin artması denetime olan ihtiyacı da artırmaktadır. Denetim sonucunda kamu hizmetlerinin verimli yürümesi sağlandığı gibi, bu konuda ortaya çıkan olumsuzluklar da bu sayede ortadan kalkmakta veya minimuma inmektedir.

Denetim kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için, denetimin ne olduğu konusunda yapılan tanımlara bakmakta fayda var. Denetim, idarenin veya yürütülen faaliyetlerin o andaki durumunu değerlendirmek, varsa aksayan yönlerini saptamak için yapılan faaliyettir. Başka bir ifadeyle, uygulamanın daha önceden yapılmış hedeflere ve planlara uygun olarak yapılıp yapılmadığının belirlenmesi ve sonuçta, yapılmasının sağlanmasıdır (Tortop, 1990: 152).

Birinci tanım denetimin aksaklıkların giderici yönünü ortaya koyarken, ikinci tanım, denetimin düzenleyici yönünü ortaya koymaktadır.

Diğer bir tanımla denetim; “bir işin ya da bir çabanın, genel ya da özel, yasal, bilimsel ve düşünsel kurallara uygunluğunu araştırmak ve sağlamak amacıyla, başlangıçta, uygulama sırasında, uygulama sonunda ya da uygulamadan bir süre sonra, gözden geçirilmesi şeklinde gözden geçirilmesi şeklinde yazılı ya da sözlü olarak yapılan bir eylemdir” (Demirkan, 1977: 3).

Tanımda denetimin amacının “bir işin ya da çabanın kurallara uygunluğunu sağlamak” olduğu belirtilmektedir. Kamu kesimindeki denetim anlayışını aynen yansıtan bu tanım, özellikle iç denetçilerin niçin sıkça idari işlerle görevlendirildiklerine ve bu görevlerinin de niçin denetim kapsamında kabul edildiğine açıklık getirmektedir. Bu anlayış,

normalde idarenin yapması gereken kimi fonksiyonlara idarenin sahiplenmemesine de yol açmaktadır. Söz gelimi yönetim kendi asli görevi olduğu halde, usulsüzlük ve yolsuzluklarla mücadele alanını, “nasıl olsa denetim esnasında ortaya çıkar” düşüncesiyle rahatlıkla denetim fonksiyonunu terk edebilmekte, ilave tedbirleri almakta pasif kalabilmektedir. Oysaki çağdaş kamu yönetimi anlayışına göre, faaliyet ve işlemlerin kurallara uygunluğunu sağlamak yönetimin yükümlülüğündedir. Kurallara uygunluk söz konusu olduğunda denetim yalnızca iş, faaliyet ve işlemlerinde yönetimin kurallara ne derece uyduğunu doğrudan kendisi sağlamaz, ancak sağlama yükümlülüğünü yerine getirmesinde yönetime yardımcı olur (TESEV, 2005).

Konuya idari denetim açısından yaklaşacak olursak; kamu idaresinin denetimi, kısaca işlerin plan, emir, ilke ve kanuni düzenlemelere uygun olarak yürütülmesinin incelenmesidir (Aktan, 1989:137).

İdare üzerinde başlıca iki çeşit denetim uygulanmaktadır. Bunlardan biri hukuka uygunluk, diğeri yerindelik denetimidir. Kural olarak yargı yerleri hukuka uygunluk denetimi yaparken, diğerkurumlar hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yaparlar. İdarenin davranışlarının yalnız hukuka uygun olması yetmez; bunların yerinde olması başka bir deyişle kamu hizmetlerinin iyi bir biçimde kamuya yararlı olarak yürütülmesi de gerekir.

Ancak, denetimin düzeyinin, ülkelerdeki sistemlere göre farklılık göstermesi, hatta aynı ülkede aynı denetimi yapan kurumların farklı denetim uygulamaları, denetimden beklenen faydayı düşürmektedir. Yine özellikle siyasal kurumsallaşmanın yerleşmediği sistemlerde denetim mekanizması keyfi biçimde kullanılabilir.

İkinci olarak, denetim olumlu ve olumsuz yönleri olan bir kavramdır. Olumlu yönünde idarecilere yetkiler verilmekte, olumsuz yönünde ise verilmiş olan yetkiler kısılmaktadır. Bu bakımdan denetimin olumlu ve olumsuz yönlerinin çok iyi ayarlanması, arada bir denge kurulması gerekir. Denetimin çok sıkı olması, insanların çalışma şevkini kırabileceği gibi, sorumluluk almalarını da güçleştirebilir. Yine denetimin çok gevşek olması verilmiş yetkilerin kötüye kullanılmasına yol açabilir (Aktan, 1989: 137).

1.2. İdari Vesayet Denetiminin Tarihçesi

İdari vesayet kavramı, merkezi idare ile mahalli idarelerin karşılıklı ilişkilerinin bir sonucudur. Tarihsel dönem içinde merkezi idarenin yanında mahalli idarelerin ortaya çıkması ve güçlenmesi karşısında her iki yönetim şeklinin birbirinden istifade etmesinin adı, idari anlamda idari vesayet olmuştur. Dolayısıyla bu kavramın analizini mahalli idarelerin ortaya çıkışıyla birlikte yapmak gerekmektedir.

İdari vesayet varlığı, mahalli idarelerin varlığına dayanır. İlk mahalli idare birimleri 4.yüzyıldan itibaren İngiltere adalarında ortaya çıkmıştır. Söz konusu adalar geleneksel bir şekilde, bölgelere ayrılmış, yönetim yerli halk tarafından seçilen temsilcilerin de katılımı ile sürdürülmüş olup her bölge örgütü o bölgenin örflerine göre kurulmuştur. Bu sistem daha sonra da devam etmiş yerli halkın geleneklerine ve yönetsel düzeyine saygılı davranılmış, böylece yerel yönetim birimleri varlıklarını sürdürmüş, toplumsal gelişmeye uygun bir şekilde modern hukuk düzeyinin içinde yerini almıştır (Arsel, 1961: 101).

Bu geleneksel mahalli idare şekli, derebeylik düzeninin yerleşmesini ve gelişmesini engellemiş, demokratik gelişime paralel olarak mahalli idare ile kral arasındaki ilişkiler belirlenmiştir.

Kral (merkezi hükümet) genel vergiler, dış politika, dış güvenlik ve iç güvenliğin sağlanması konularında genel politika uygularken mahalli idare birimleri üzerinde de bu politikaya uygunluk denetimini sürdürmüştür (Arsel, 1961: 105).

Fransa'da ise 10. yüzyıldan itibaren başlayan yönetsel bölünme giderek güçlenen katı bir feodalite sistemini oluşturmuştur. Katı derebeylik düzeni içinde demokratik anlamda bir yerel yönetim biçimi yerleşmemiş ve denetim, kral-derebeyi ilişkisi dışına çıkmamıştır (Coşkun, 1976: 8). Zaman içinde derebeyinin ayrıcalık alanı haline gelen yönetimlerde bir idari vesayet denetimi görmek mümkün değildir. Çünkü idari vesayet olabilmesi için bir yerel yönetim birimi ve halk katılımı olması gerekir ki bu dönemde halkın derebeyinin emirlerine uyma zorunluluğu dışında bir seçeneği bulunmamaktadır. Geç de olsa bir idari vesayet denetimi uygulamasını ancak 1789 devriminden sonra Fransa'da görebiliyoruz.

Rusya açısından bakacak olursak, I. Petro, 1722 yıllarında kıta Avrupa'sının Roma Cermen sisteminden etkilenen önemli bir hukuk düzenlemesi yapmış ve bu düzenlemede, merkezi yönetim görevlilerinin yerel yönetimleri denetlemesi esasını getirmiştir ki, bu hukuk düzeni idari vesayetın başlangıcı olarak görülebilir (Coşkun, 1976: 9). Ancak, 1917 devrimi ile yönetim tamamen merkezileştiğinden bu tarihten sonra bir idari vesayet denetiminden söz etme imkânı kalmamıştır.

Amerika kıtası devletlerine baktığımızda ise, keşiften sonra eski dünyadan yapılan göçler sonrası kolonize kentler oluştuğunu, bağımsızlık savaşından sonra ise tek devlet yerine federatif bir devlet kurulduğundan idari vesayetten söz etme imkânı kalmadığını görüyoruz (Coşkun, 1976: 8).

Türk hukuk kültürü 'devlet-ebet-müddet' gibi her koşulda devletin bekası esasına dayandığından idare tek devlet ve merkezi yönetim üzerine kurulmuş ve tarihsel süreç içerisinde merkezi yönetim daima ağırlığını hissettirmiştir. Gerek Selçuklular ve gerekse Osmanlılar döneminde ülke idari açıdan vilayet, sancak, kaza gibi ve benzeri yönetim bölümlerine ayrılmış, toprak yönetiminde ise idari ve askeri özelliği bir arada bulunduran dirlik yöntemi uygulanmıştır. Bu yöntemde bir yerel yönetimin izlerini görmekteyse de, yerel yönetim bölgelerinde bir kısım kamu görevi yerine getiren yetkililerin bu yetkiyi kendilerini temsil eden halktan değil, bir memur olarak merkezden aldıklarını görüyoruz.

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: 661).

Osmanlı'da 19. yüzyıla kadar ki yönetim biçimi merkezi yönetimde yetki genişliği sistemi olmuş, mahalli idare alanında idari vesayet kavramı batı hukuk sistemine açıldıktan sonra Türk yönetim sistemine girmiştir.

Türkiye'de modern anlamda mahalli idarelerin gelişimi 1850'lerde başlamış, 1877'de çıkan Belediye Kanunu ile gelişmiş ve Cumhuriyet sonrası uygulamalarla bu gelişme devam etmiştir (Ortaylı, 1974: XI).

İlk belediye örgütü 1854 yılında İstanbul 'da kurulmuş ve böylece ilk kez idari vesayet kavramı Türk yönetim biçimine girmiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile de Türk yönetim sistemine il düzeyinde yerel yönetim birimleri girmiştir. Bu nizamname 1870 tarihinde İdare-i umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile değiştirilmiş, 1908 II. Meşrutiyet döneminden sonra yönetim örgütünün biçimi Anayasanın 108. maddesinde de yer almış ve burada mahalli idare biçimine de yer verilmiştir.

Cumhuriyet sonrası çeşitli ulusal toplumsal ve ekonomik sebeplerle sıkı bir merkeziyetçilik uygulanmış, merkezin idari vesayet denetimi yetkisi oldukça geniş tutulmuştur. 1946 sonrasında ise merkezin idari vesayet denetiminde yumuşama görülmüştür. 1961 Anayasasında “yerinden yönetim kamu tüzel kişilerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur” denilerek vesayet sınırları daraltılmış, mahalli idareler Anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. 1982 Anayasası da 127. maddesinde mahalli idarelere yer vermekle birlikte, idari vesayet alanını oldukça muğlâk ve geniş olarak ele almıştır. Fakat belirtmek gerekir ki, idari vesayet kavramı ilk kez 1982 Anayasası'nda anayasal bir haline gelmiştir.

Buna rağmen, bugün halen merkez yönetiminin mahalli idareler üzerinde yerel seçmene ve politikacılara güvensizlik anlamı taşıyacak boyutta vesayet denetiminin olduğu belirtilmektedir. Osmanlı Devleti'nin ve Cumhuriyet'in kuruluş ve rejiminin yerleşme döneminin özel koşullarında maruz görülebilecek bu merkezi anlayışın bugünün Türkiye'sinde dayanağı kalmamıştır. Mahalli idareleri rüştünü kanıtlayamamış özürü bireyler gibi merkezde ya da taşrada kimi makamların vesayeti altında tutmanın günümüz değerleri ile ters düştüğünü unutmamak gerekir (Yalçındağ, 1992: 5-14).

1.3. İdari Vesayet Denetiminin Özellikleri

İdari vesayet denetiminin başlıca özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- a) İdari vesayet idari bir denetimdir. Dolayısıyla sadece idari makamlar tarafından kullanılabilir. 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: 28).

- b) İdari vesayet yetkisi yasaya dayanan, bir kamu görevlisine, organa ya da kurula tanınan bir yetkidir (Aktan, 1976: 3). Yekinin nasıl ve kim tarafından kullanılacağı önceden Anayasa’da ve yasalarda belirtilmiştir. Yasalarda vesayet makamı olarak bazen İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluş ya da İçişleri Bakanı, mülki idare amiri gibi belli bir kamu görevlisi gösterilmektedir. Bu durumda vesayet yetkisinin bakan tarafından kullanılması gerekmektedir. Bakan, yekinin kullanımı için başka birini görevlendiremez. Başka bir ifadeyle, vesayet yetkisinin kullanılmasında yetki devri söz konusu değildir (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1993: 290-291).
- c) İdari vesayet denetimi, devletin genel çıkarlarını korumak, kamu hizmetlerinin birlik ve bütünlük içinde yürütmesini sağlamak amacıyla yapılmaktadır. Bunun yanında, idari vesayetin, mahalli halkı mahalli otoritelerin keyfi uygulamalarına karşı koruma gibi bir amacı da vardır (Arslan, 1978: 60).
- d) İdari vesayet mahalli idarelerin işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanır. Bu unsurlar üzerinde kullanılacak yetki, yukarıda da belirttiğimiz gibi yasaya dayanan ve devredilemeyen bir yetkidir.
- e) İdari vesayet yetkisi kullanılırken, organlar ve görevliler üzerindeki denetim daha çok bunların seçimleri, atanmaları ya da seçimlerin onaylanması, görevlerine son verilmesi biçiminde olmaktadır. Örneğin; Vali, Bakanlar Kurulu kararı ile atanmakta, belediye ve il genel meclisinin fesih yetkisi Danıştay’da bulunmaktadır. İşlemler üzerindeki denetim ise çoğunlukla hukuka uygunluk, kimi de yerindelik açısından yapılmaktadır.
- f) İdari vesayet ilkesi, anayasal bir kurumdur. Anayasanın 127. maddesinde belirtildiği üzere “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”. Görüldüğü gibi 127. maddede idari vesayet kurumunun gerekliliğine ve amacına vurgu yapılmaktadır.
- g) İdari vesayetin eğitici yönü olduğu da ileri sürülmektedir. Mahalli idarelerin karar ve yürütme organları seçimden seçime değişebilmektedir. Mahalli idarelerin önemli bir kısmının çalışanlarının eğitim durumlarının yetersiz olduğu da bilinmektedir.

Kamu hizmetlerinde birliğin ve verimin arttırılmasına yönelik bir vesayet denetimi sonucunda karşılıklı bilgi noksanlığı ve uzmanlaşma eksikliğinin bu şekilde kısmen de olsa giderilebileceği belirtilmektedir (Eroğlu, 1983: 339-340).

1.4. İdari Vesayet Denetiminin Kullanılma Şekilleri

Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetiminin kullanılma şekillerine bakıldığında kendi içinde guruplara ayrılabilir.

1.4.1. İşlemler Üzerindeki Denetim

İdari vesayet büyük kısmı yerinden yönetim kurumlarının kararları üzerinde yapılır. Kararlar üzerindeki denetimden, yerinden yönetim kurumunun temsilcisi tarafından alınmış ve alınacak karara karşı vesayet makamlarının hareketine imkân tanıyan tedbirlerin tümü anlaşılır (Görel,1944: 9). Kanunlar yerinden yönetim idaresinin özelliklerine ve idari vesayet genişlik derecesine göre bu idare kararlarını idari vesayet makamının tetkikine tabi tutarlar (Onar, 1952: 625). Vesayet denetimi karardan önce olabildiği gibi, karardan sonrada olabilir.

İşlemler üzerindeki denetim çoğu kez ya işlemleri onaylama, işlemleri bozma, ya da uygulanmasını geciktirme gibi yollarla olmaktadır (Gözübüyük ve Akılhoğlu, 1993: 291).

1.4.1.1. Onaylama

Onaylama, alınan bir kararın yürürlüğe girebilmesi için merkezi idare tarafından yapılması gereken bir işlemdir (Erdoğan, 1972: 203). Mahalli idarelerin almış olduğu bazı kararlar ancak vesayet makamının onayından geçtikten sonra uygulanabilir. Örneğin, Köy bütçesi vesayet makamı olan kaymakam tarafından onaylandıktan sonra uygulanır.

1.4.1.2. Önceden İzin

Mahalli idare birimi tarafından karar alınmadan önce vesayet denetimine tabi olunan yerden izin alınmalıdır (Görel, 1944: 14). Vesayet makamından izin alınmadan kararın alınması imkânı yoktur. Örneğin Belediyelerin, Taşıt Yasası kapsamına giren taşıtları satın alma kararı verebilmeleri için önceden ilgili yerden izin almaları gerekmektedir.

1.4.1.3. Yerine Geçme (İkame-Yerine Karar Alma)

Vesayet makamının, mahalli idarenin yerine geçerek karar almasıdır. Kural olarak vesayet makamı mahalli idarelerin yerine geçerek karar alamaz. Ancak bu kuralın bazı kanuni istisnaları da vardır. Örneğin, belediye bütçesi üzerinde vesayet makamının bütçeyi onaylarken yaptığı değişikliktir. Çok ağır bir denetim olduğundan pek uygulanmamaktadır. Yerine geçme yetkisini, değiştirerek onaylama şeklinde kullanan merkez ille de böyle bir yetkisini kullanacaksa, bir yasal değişiklik yapıp bu görevi kendi üzerine alması daha doğru olacaktır (Tekeli, 1992: 36).

1.4.1.4. İptal (Fesih)

Mahalli idare makamlarının aldıkları bir kararın genel çıkarlara ve mevzuata aykırı olması durumunda vesayet makamınca ortadan kaldırılmasıdır (Erdoğan, 1972: 204; Özer, 1985: 18). Dolayısıyla alınan kararın hukuki sonuç doğurması önlenmektedir

1.4.1.5. Yürütmenin Durdurulması

Mahalli idare makamlarınca alınan kararın uygulanmasının geçici olarak dondurulmasıdır. Vesayet makamı, kararı ortadan kaldırmamakta, sadece yürürlüğe girmesini geçici olarak ertelemektedir.

1.4.2. Eylemler Üzerindeki Denetim

Vesayet makamı olan merkezi idare mahalli idarelerin işlemlerini olduğu kadar bu işlemlerin uygulanmasını da denetler. Eylemler üzerindeki denetimin işlemler üzerindeki denetimden farkı, denetimin de eylemsel bir yönünün olması, fiili durum arz etmesidir. Örneğin, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, tüzüğü gereğince belediyelerin eylemlerini denetler.

1.4.3. Organlar Üzerindeki Denetim

Organlar üzerindeki denetim, bunların seçilmeleri, atanmaları, seçimlerinin onaylanması, görevden uzaklaştırma şeklinde olmaktadır. Örneğin, kamu iktisadi teşebbüsleri genel müdürü ve yönetim kurulu ortak kararname ile atanmakta, belediye ve il genel meclislerinin feshi yetkisi Danıştay'da olmaktadır (Danıştay Kanunu md.24/2 ve Anayasa md.127). Mahalli idareler üzerinde Danıştay'ın denetim yetkisini

idari bir vesayet denetiminden ziyade yargısal bir denetim olarak görmek daha doğru olur olabilir. Yine 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin dördüncü fıkrasına göre “görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan mahalli idare organları ve ya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir” demektedir.

1.4.4. Personel Üzerindeki Denetim

Merkezi idarenin, mahalli idarelerde çalışan görevlilerin, maaş, terfi, izin, tayin, disiplin kovuşturması, kadro gibi özlük hakları konusunda sahip olduğu yetkililerdir. Örneğin, büyük şehir belediyelerinin genel sekreterleri belediye başkanının önerisi ve İçişleri Bakanı'nın onayı ile atanmaktadır.

1.4.5. Bütçe ve Mali Kaynaklar Üzerindeki Denetim

Mahalli idareler, hizmetlerinin sahip oldukları mali kaynakların gücüne göre yürütmektedirler. Bu açıdan mali kaynaklar üzerindeki denetim vesayet denetiminin en önemli ayağını oluşturmaktadır. Bütçe ve mali kaynaklar üzerindeki vesayet denetim şekilleri, parasal destek (sübvansiyon), ödünç verme (kredi), bağış kabulüne izin vermedir. Merkezi idarenin parasal desteği aynı zamanda vesayet denetiminin de en güçlü aracı olmaktadır.

Mahalli idarelerin temel gelir kaynakları kalkınma ve vergi politikasına uygun olarak yasalarla saptanmalıdır. Vergi politikasına yönelik olarak belirlenecek verginin alt ve üst tabanları yasa ile saptanmalı, uygulanacak oran ise mahalli idarelere bırakılmalıdır. (Gözübüyük ve Tan, 1998: 206).

1.5. İdari Vesayet Denetiminin Niteliği

İdari vesayet denetimi her ne kadar fonksiyonları farklı olsa bile zaman zaman diğer denetim türleri ile ve benzer kavramlarla karıştırılmaktadır. Nitekim bu farklılıklar idari vesayet denetiminin sınırlarını oluşturmaktadır.

1.5.1. İdari Vesayet'in Medeni Vesayetten Ayrıldığı Yönler

Merkezi idare kuruluşlarının yerel yönetimler üzerindeki denetim biçimini anlatan idari vesayet kavramındaki “vesayet” medeni hukuktaki vesayet kavramı ile zaman zaman

kariştirilmakta ve en azından akla idare hukukundaki vesayetle ilişkisi olup olmadığı gelmektedir. Fakat buradaki vesayet idare hukukundaki vesayetten tamamen farklıdır. Nitekim idare hukukundaki vesayetin medeni hukuktaki vesayetten ayrıldığı yönler bulunmaktadır.

1.5.1.1. Amaç Yönünden

Medeni vesayet hacir altına alınan (kısıtlanan) kişinin hak ve menfaatlerini korumak için kabul edilmiş bir müessesedir. Kanunun aradığı şartların gerçekleşmesi ile hacir altına alınan kişinin hak ve menfaatlerinin korunması için vasi tayin edilir. Oysa idari vesayette vesayet denetimine tabi tutulmuş olan yerinden yönetim kuruluşunun hak ve menfaatlerinin korunması amacı bulunmamaktadır. Buradaki amaç söz konusu tüzel kişinin yaptığı/yapacağı işlem ve eylemlere karşı bireylerin ve toplumun yararının gözetilmesidir (Günday, 1999: 58).

1.5.1.2. İkame Yönünden

Medeni hukukta vasi vesayet altındaki şahsın yerine kendi geçerek onun nam ve hesabına irade açıklar. İdari vesayette ise idari vesayete tabi kılınan kamu tüzel kişinin iradesi yerine idari vesayet makamının iradesi geçmemektedir. İdari vesayet denetimi kural olarak ilgili kamu tüzel kişinin bütün işlemlerini kapsamaz. Hangi işlemlerin idari vesayete tabi olduğunu kanun açıkça göstermektedir. Vesayet makamı yerinden yönetim tüzel kişinin işlem ve eylemlerini hukuka uygunluk ve yerindelik açısından denetler. Yoksa onun yerine geçerek irade açıklaması veya işlemi bizzat tesis etmesi söz konusu değildir (Günday, 1999: 58).

1.5.1.3. Nicelik Yönünden

Medeni vesayette vesayet altına alınan kişinin genelde tek bir vasisi vardır. Buna karşılık idari vesayette kamu tüzel kişinin işlemlerinin niteliğine göre birden çok işlemi değişik makamların denetimine tabi tutularak birden fazla idari vesayet ilişkisi kanunla kurulabilmektedir.

1.5.1.4. Kurulması Yönünden

Medeni vesayette o kişinin hak ve menfaatlerinin korunması için bir mahkeme tarafından o kişiye vasi atanması gerekir. Yani mahkeme kararı gerekmektedir. İdari

vesayet ilişkisi ise ancak ve ancak bir kanun ile kanunun öngördüğü ölçüde kurulur ve bunun için bir mahkeme kararı gerekmediği gibi mahkeme kararı olsa bile bunu mümkün kılamaz.

1.5.2. Hiyerarşik Denetim İle Farklılıkları

Hiyerarşik denetimde vesayet denetimi gibi idari bir denetim olduğu halde aralarında önemli farklılıklar vardır.

- a) Hiyerarşik denetimde, denetimi yapan ile denetleyen kişiler aynı kurum içinde bulunmaktadır. Aynı tüzel kişilik içerisinde görev yapan üstün, hiyerarşik bir kademeleşme içerisinde astını denetlemesi söz konusudur. İdari vesayet denetiminde ise denetimi yapan kurum ile denetlenen kurum ayrı kamu tüzel kişilerdir.
- b) Hiyerarşik denetim için açıkça yasal bir yetkiye ihtiyaç yoktur. Üst, astı her zaman için denetleyebilir. Üstün astlarını denetlemesi, üstün görevleri içindedir. Vesayet denetimi için ise, vesayet denetimi uygulayacak olan makamların yasa koyucu tarafından açıkça belirtilmesi gerekir. Yasa ile belirtilmeyen bir konuda vesayet denetimi uygulanamaz.
- c) Hiyerarşik denetimde, denetim yetkisini elinde tutan üst, astın kararlarını her zaman değiştirebilir, geciktirebilir, ne yönde karar alması gerektiğini bildirebilir. Astın görev konusu dışındaki konularda da astın yerine geçerek karar alabilir. Vesayet denetiminde ise ilke olarak vesayete tabi yönetimin işlemi onaylanır, geciktirilir ve ya değiştirilir. Ayrıca vesayete tabi yönetimin yerine geçip karar alma söz konusu değildir.
- d) Hiyerarşik denetimde alınan kararlara karşı husumet makamı, ortada tek bir kamu tüzel kişiliği olduğundan bu kamu tüzel kişisidir. İdari vesayette ise, karar tasdik edilmiş olsa bile, tasdik işlemin unsuru olmadığı için, uyumsuzlukta husumet yerel yönetim idaresine yönelir (Özay, 1986: 168-169).

Bir başka görüşe göre ise vesayet yönetimi kendi işleminden, vesayet denetimine uyruk kamu tüzel kişisi de kendi işleminden sorumludur (Coşkun, 1976: 18).

- e) Vesayet denetiminde, alınan kararlara karşı yargı yolu açık iken, hiyerarşik denetiminde yargı yolu kapalıdır.

1.5.3. Yetki Genişliği ile Farklılıkları

Yetki genişliğinde, kamu tüzel kişiliği dolayısıyla özerklik söz konusu değildir. Karar alma ve uygulama yetkisine sahip kişi merkezden yönetimin içindedir ve hiyerarşik denetimine tabidir. Yetki genişliğine sahip görevli merkez yönetiminin memuru durumundadır (Gerdaneri, 1972: 51). İdari vesayette ise, vesayet yönetimi ve vesayete tabi yönetim olmak üzere iki kamu tüzel kişisi vardır ve aralarındaki ilişki hiyerarşik bir ilişki değildir.

Kamu tüzel kişiliğinde, işlemi yapmaya yetkili olanlar da vesayet yönetiminin memuru durumunda değildir.

1.5.4. Federatif Sistemden Ayrılığı

İdari vesayet denetimi, ancak üniter devlet yapısında uygulanan bir denetim yöntemi olarak görünmektedir. Tek devlet yönetimi ile yerel kamu hizmetlerini yürütme konusunda çalışan yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkide ortaya çıkan bir denetim şeklidir.

Federatif devletlerde ise birden fazla devlet ve bunların ayrı sınırları, ayrı anayasaları, ayrı yönetim düzenleri olduğundan bu açıdan bir idari vesayet söz konusu değildir (Coşkun, 1976: 20).

Şunu da belirtmeliyiz ki, son yönetim modelleri incelendiğinde federatif devleti oluşturan federe devletlerin kendi içlerinde bir idari vesayet denetimi uygulamasına gittikleri görülmektedir. Dolayısıyla idari vesayet denetimi sadece üniter devlet yapısında söz konusudur demek pek doğru bir yaklaşım olmayabilir.

1.6. İdari Vesayet Denetiminin Unsurları

Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetim uygulayabilmesi için vesayet denetiminin bazı unsurlarının gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Bu unsurlardan birinin bile eksik olması vesayet denetiminin gerçekleşmesini olanaklı kılmamaktadır.

1.6.1. Neden (Sebep)

Mahalli idare kuruluşlarının, işlemlerinin, eylemlerinin ve organlarının vesayet denetimine tabi tutulması için açık bir yasal yetkiye ihtiyaç vardır. Çünkü vesayet

denetimi yasaya dayanan ve yasa ile belirlenen bir yekidir. Yasaya dayanmadan yapılan bir idari vesayet denetimi neden ögesi açısından sakatlık doğurur ki bu da işlemi hukuk âleminde hiç doğmamış hale getirir.

1.6.2. Yetki

İdari vesayet denetimini ancak yasayla belirtilen kişi veya organlar yapabilir. Yasalarla vesayet makamı olarak bazen İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluş, ya da İçişleri Bakanı gibi belli bir kamu görevlisi gösterilmektedir. Bu son durumda vesayet yetkisinin bizatihi bakan tarafından kullanılması gerekir. Bakan kendi yerine vesayet yetkisini kullanmak üzere bir başkasını görevlendiremez. Çünkü vesayet yetkisinin kullanılmasında yetki devri söz konusu değildir. Yine 3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununun “Meclisin Feshi” başlıklı 53. maddesine göre; belediye meclisi, kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa, kanunun kendisine verdiği görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri geciktirmeye uğratırsa, siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa, İçişleri Bakanlığının bildirisine üzerine Danıştay’ın kararı ile fes olunur. Burada meclisi feshetme yetkisi Danıştay’a aittir. Danıştay’ın dışında başka bir makamın bu yetkiyi kullanması mümkün değildir.

1.6.3. Şekil

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

1.6.4. Konu

Mahalli idare kuruluşlarının vesayet denetimine tabi tutulmalarında konu, yaptıkları bir işlem veya aldıkları bir kararın varlığıdır. Mahalli idare kuruluşunun yapmadığı bir işlem veya almadığı bir karardan ötürü vesayet denetimine tabi tutulması mümkün değildir. Bazı durumlarda, yasanın öngördüğü sınırlar içinde vesayet denetimi kullanılırken, vesayete uyruk kurumun işleminde değişiklik yapılabilmesi de mümkündür.

1.6.5. Amaç

İdari eylem ve işlemlerde amaç kamu hizmetlerinin birlik ve verimlilik esasları içinde yürümesini sağlayarak kamu yararını gerçekleştirmektir. Kamu yararı dışında (yasalarda özel bir amaç belirtilmemişse) bir amaç güdülmüş olması yapılan işleri sakat bırakır. İdari vesayetın amacı da, Mahalli idare kuruluşlarının eylem ve işlemlerine karşı keyfiliğın önlenerek kamu yararının korunmasıdır.

Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasında idari vesayet denetimin amaçları şu şekilde sayılmıştır: “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”.

Fakat idari vesayet denetiminin amacı ile ilgili son iki nokta her zaman için farklı şekillerde yorumlanmaya ve kötü kullanılmaya açık, esnek ilkelerdir. Çünkü toplum yararının korunması, geniş anlamda siyasetin temel ilgi alanı içine girmektedir ve siyasi partilerin farklı kamu politikalarının dayanağını oluşturur. Siyaset, toplum yararı için yapıldığına göre ya da bu şekilde düşünüldüğüne göre hükümetler, kendilerine göre toplum yararını yorumlayarak, yerel yönetimlerin yetki ve görev alanlarına her zaman müdahale gücüne sahip olurlar.

Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması konusunda da bir takım yanlış algılamalar olabilir. Nitekim bu konu doğrudan yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarını belirleyen seçmenleri ilgilendirmektedir. Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanıp karşılanmadığı konusundaki değerlendirmeler her zaman subjektif unsurları içerebilecektir. Çünkü bu değerlendirme yetkisi demokratik bir ilke olarak seçmenlere bırakılmıştır. Diğer taraftan, idari vesayetın amacı ile ilgili bu ilkeler, yine Anayasa’da belirtilen, “mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” hükmü ile de uyum içinde değildir. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olması gerektiğine göre, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetiminin de yerinden yönetim ilkesini zayıflatmayacak şekilde düzenlenmelidir (Eryılmaz, 1997: 29-30).

1.7. İdari Vesayet Denetiminin Dayanağı

Kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki temel ilkelerden biri de yönetimde uyum ve birliğin sağlanmasıdır. Bazı durumlarda merkezi idare tarafından, yerel yönetimlerin bu uyum ve birliği bozabilecek nitelikte görüldüğü söylenebilir. Çünkü yerel yönetimlerin her biri, kendilerine tanınan özerklikten farklı şekilde faydalanabilirler ve dolayısıyla hizmetleri hem nicelik hem de nitelik yönünden farklı şekillerde yürütebilirler.

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 (Nadaroğlu, 2001: 25-26). Nitekim yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi kaynağını anayasa ve yasalardan almaktadır.

1.7.1. İdari Vesayet Denetiminin Anayasal Dayanağı

İdari vesayet konusu gerek 1982 Anayasasında ve gerekse ondan önceki Anayasalarda konu edilmiştir.

1.7.1.1. 1876-1921-1924 ve1961 Anayasaların da İdari Vesayet

Anayasal anlamda ilk olarak idari vesayet konusunu 1876 Anayasası'nda (Kanuni Esasi) görmekteyiz. Bu Anayasa, kapsamına aldığı mahalli idare birimlerinin görevlerini sınırlandırmış ve bu kurumlar üzerinde bir idari vesayet denetimi öngörmüştür (Gözübüyük, 1976: 6). Osmanlı Devleti'nin sıkı bir merkezîyetçi yapıda olmasından ötürüdür ki 1876 Anayasası da mahalli idareler üzerinde sıkı bir vesayet denetimi uygulaması getirmiştir.

1921 Anayasası, 1876 Anayasasından farklı olarak, mahalli idarelere geniş bir özerklik alanı yaratmak istemiş ve vesayet denetiminin azaltılmasını öngörmüştür (Gözübüyük, 1976: 5-7). Dolayısıyla meclis hükümetinin, mahalli idareleri "özerklik" temeline dayandırmak istediğini görüyoruz.

1924 Anayasası ise 1921 Anayasası'nın aksine o günün olağanüstü şartları da göz önüne alınarak yerel özerkliğin milli bütünlüğü üniter yapıyı zafiyete uğratacağı düşüncesiyle vesayet getirmiştir.

1961 Anayasasının 116. maddesinde “mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yolu ile olur” denilerek idari vesayetin, kazai yolla yapılması öngörülmüştür.

1961 Anayasası açık olarak ”idari vesayet” kavramını kullanmamış, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkinin kanunla belirleneceğini belirterek örtülü biçimde idari vesayet denetimine yer vermiştir.

1.7.1.2. 1982 Anayasasında İdari Vesayet

1982 Anayasası idari vesayet konusunu çok açık bir şekilde düzenlemiştir.127.madde de öncelikle mahalli idarelerin tanımı yapılmış daha sonra aynı maddenin 5. fıkrasında ise idari vesayet düzenlenmiştir. 1982 Anayasası’na göre mahalli idareler “il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir”.

5. fıkrasında ise “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” denmiştir.

Yine aynı maddenin 4. fıkrası, İçişleri Bakanına; görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma ve kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi vererek, seçilmiş bu organlar üzerinde kullanılacak önemli bir vesayet yetkisi tanımıştır. Bu hüküm 1961 Anayasasında yer almamaktadır. İçişleri Bakanına tanınan bu yetki idari vesayetin ağır bir şeklini oluşturmaktadır ki özellikle bu hükmün günümüzde siyasi sebeplerle birçok kez kullanıldığına tanık olmaktadır.

Seçilmiş organların organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümünün yargısal yolla yapılacağına dair 1961 Anayasasındaki hüküm ise aynen 1982 Anayasasında da yer almıştır. Söz konusu yargısal denetim, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 32. maddesi gereği 8. Dava Dairesi tarafından yapılmaktadır.

1.7.2. İdari Vesayet Denetiminin Yasal Dayanağı

1982 Anayasasının 5.fıkrasında yer alan “merkezi idare mahalli idareler üzerinde (...) kanunla belirlenen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” hükmü ve yine 6.fıkrasında yer alan “mahalli idarelerin merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir” hükmü yasal düzenlemenin dayanağını oluşturmaktadır.

Ülkemizde mahalli idareleri ilgilendiren çeşitli kanunlarda idari vesayet denetimi ile ilgili hükümler yer almaktadır;

-18.3.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu

-10.6.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu

-26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

-10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

-4.3.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

-3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu

-3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

-832 sayılı Sayıştay Kanunu yer almaktadır.

Bu kanunlar ile merkezi idarenin değişik kişi veya organlarına mahalli idare birimleri üzerinde çeşitli vesayet yetkileri tanınmıştır. Burada örnek olması itibariyle bazı kanunlara kısaca değinilecek, konumuz olması açısından 5393 sayılı Belediye Kanunu ise detaylı bir şekilde çalışmanın ikinci bölümünde ele alınacaktır.

- 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun:

Madde 1. “Mahalli idarelerin yönlendirilmesi bakanlığın amaçları arasındadır”.

Madde 2. “Mahalli idarelerin ve bunların merkezi idare ile olan ilgi ve ilişkilerini düzenlemek Bakanlığın görevleri arasındadır”.

Madde 11. “Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak”.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü nün görevleri olarak sayılmıştır.

- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu:

Madde 9/b: “Vali; özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekml müesseseleri denetler, teftiş eder.

Bu denetleme ve teftişi bakanlık veya genel müdürlük müfettişleriyle veya bu idarelerin amiri ve memurlarıyla da yaptırabilir”.

- 832 Sayılı Sayıştay Kanunu:

Madde 8: “Sayıştay, yerel yönetimlerin hesap ve işlemleri üzerinde denetim yapmakla görevlidir”.

- 2575 sayılı Danıştay Kanunu:

Madde 32: “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin ihtirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki yargı denetimi 8. Dava Dairesince yapılmaktadır”.

- 5393 Sayılı Belediye Yasası:

Belediyelerin siyasetle değil, mahalli hizmetlerle uğraşmaları için de vesayet denetimi gerekli görülmektedir. Bununla birlikte 5393 sayılı yeni Kanun, 1580 sayılı Kanundan farklı olarak, idari vesayet alanını bazı alanlarda kaldırmış bazı alanlarda da daraltmıştır. Belediyelerin görevleri açısından kanunla diğer kurumlara verilmeyen her alanda yetkili kılınması onların hareket alanını arttırmıştır. Fakat mali özerkliğin kısıtlı olması ve vesayet denetiminin devam etmesi Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine tam uygunluğu konusunda şüpheler oluşturmaktadır.

Görüldüğü gibi gerek Anayasal ve gerekse yasal açıdan merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde geleneksel hale gelmiş sıkı bir vesayet denetimi söz konusudur. Denetimin bu derece sıkı olması, vesayeti asli amacı olan kamu hizmetlerinde birliğin sağlanarak kamu yararının sağlanmasını gerçekleştirmekten ziyade mahalli idareleri bir düzene sokma aracı haline getirmektedir.

1.7.3. İdari Vesayet Denetiminin Diğer Dayanakları

Merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde uyguladığı idari vesayet denetiminin yasalar dışında, ancak yasalara dayandırılmış, genelge, sirküler, izah name, yönetmelik gibi dayanakları da bulunmaktadır. Yayımlanan bu hukuksal araçlarla gerekçeler hatırlatılmakta ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Özellikle sağlık ve trafik gibi konularda bu durumla karşılaşmaktayız. 2918 sayılı Karayolları Trafik Yasası, 5393 sayılı Belediye Yasası, 3194 sayılı İmar Yasasında yer alan belediye görevlerine atıfta bulunarak İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan “Belediyelerin Trafik Hizmetlerinde Etkin Rol Almaları” başlıklı genelge, yine her yıl rutin olarak Başbakanlık tarafından hazırlanan “Kamu Harcamalarında Tasarruf Tedbirleri” genelgeleri birer örnek teşkil etmektedir.

1.8. İdari Vesayet Denetimini Zorunlu Kılan Nedenler

İdari vesayet denetimi daha öncede belirttiğimiz gibi hukuki bir veri olarak ortaya çıkmamış, tarihsel süreç içerisinde mahalli idarelerin, merkezi idarenin yükünü hafifletmesi için kuruluşundan sonra, bu ikilinin zorunlu ilişkisinin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Merkez- Yerel ilişkisinin zorunlu sonucu olarak ortaya çıkan idari vesayet denetiminin ortaya çıkış sebeplerini yakından analiz etmek kavramı daha iyi anlamamıza yardımcı olur.

1.8.1. İdari Vesayet Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Ayrımının Bir Sonucudur

Geniş sınırlar içindeki devletin, görevlerini tam anlamıyla yapabilmesi ve ülkenin her tarafına eşit bir şekilde ulaşabilmesi imkânı yoktur. Ülkenin değişik yerlerindeki farklı ihtiyaçların da merkezden tespiti ve giderilmesi de mümkün değildir. Bu sebeple merkez adına hareket edecek yerel nitelikte örgüt ve kuruluşlara ihtiyaç vardır. Bunun başlıca iki yolu vardır. Ya merkezin taşradaki temsilcilerine geniş yetkiler verilecek ya da tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimlere yer verilecektir ki böylece merkezi idarenin de yükü hafifletilmiş olacaktır. Seçilerek gelen mahalli idare kadrolarının mahalli ihtiyaçları daha iyi tespit etmesi, daha çabuk karar alması mümkündür. Ancak mahalli idareler bu görevlerini yerine getirirken, devlet hizmetleri ile çelişkiye düşen, birliği bütünlüğü bozan, hizmetlerde süreklilik ilkesini engelleyen, mahalli hizmetlerin

yürütülmesi konusunda keyfi uygulamalar gösteren, eğilimler içine de girebilirler. İdari vesayet denetimi tüm bu bahsettiğimiz sakıncaları ortadan kaldıracak, merkezi idare ile yerel idare arasında köprü vazifesi görecek bir emniyet sigortasıdır.

1.8.2. İdari Vesayet Denetimi Mahalli İdarelerin Özerkliğinin Doğal Bir Sonucudur

Özerklik mahalli idarelerin etkin kararlar almasını ve ülke çıkarlarına daha iyi uyan hizmetler yapabilmelerini sağlamak için tanınmış olup, hizmetlerde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirme aracıdır. Özerkliğin amacı bazı makam ve kişilere otorite, nüfus sağlamak değildir. Hizmetlerin çabuk, basit, ucuz ve daha iyi görülmesini sağlamak için bir araçtır. Özerklik, bahsettiğimiz çerçevenin dışında kullanılırsa, özerklikten beklenen yararlar sağlanamaz. Özerk kurumlar zaman zaman keyfi tutum ve davranış içine girebilirler. Kaynakları israf edebilirler (Tortop,1999: 19-20). İdari vesayet denetimi, özerklikten beklenen maksimum faydayı gerçekleştirmeye yönelik bir mekanizmadır. Bunun yanında yine özerkliğin sonucunda ortaya çıkabilecek muhtemel olumsuzlukları da gidermeye ilişkin bir güvencedir.

1.8.3. İdari Vesayet Üniter Devlet Yapısının Bir Sonucudur

İdare vesayet, devletin birliğinin, bütünlüğünün, milli menfaatlerin, mahalli idare kuruluşlarınca da korunmasını öngörür (Tortop ve İsbir, 1986: 104). İdari vesayet, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki karşılıklı faydalanmanın bir sonucudur. Bu faydalanma ilişkisi içerisinde ülkenin üniter yapısının korunması da esastır. Zaten idari vesayet kavramı üniter (tekçi) yapıdaki devletler için söz konusudur. Anayasa ve yasalarla her fırsatta garanti altına alınmış bir üniter yapının idari açıdan da sağlanmasında idari vesayet kavramı etkili bir araç olacaktır.

1982 Anayasasının 5.maddesinde ülkenin bölünmezliğini korumanın devletin temel amacı olduğu vurgulanmıştır. Yasalarca, merkezi ve mahalli idareler arasında bölüştürülen kamu görevlerinde iki idare arası iş birliğini sağlamak için idari vesayet gereklidir (Eke, 1982: 63).

Ülkemizin konumu, toplum yapısı sosyo-ekonomik durumu ve kültür düzeyi, tekil (üniter) devlet ilkesine bağlı kalınmasını, yerel özerklik konusunda aşırılıklardan kaçınılmasını gerekli kılmaktadır (Aldan, 1994: 11).

Egemenlik hakkının mutlak sahibi olan üniter devletin, yerel yetkiler dışında mutlak yetkilere sahip olmayan mahalli idareler üzerinde idari vesayet aracıyla egemenliğini hissettirdiği, hatırlattığı söylenebilir.

1.8.4. İdari Vesayet Dengeli Kalkınmanın Sağlanmasına Yöneliktir

Anayasanın madde kenar başlığı “planlama” olan 166.maddesinde “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu bir biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak, verimli şekilde kullanılmasını planlamak... devletin görevidir. Planda... kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır” denilmektedir. Anayasadan da anlaşılacağı üzere planlamanın ülke kalkınmasındaki önemi büyüktür ve bu kalkınma planlarını hazırlamak aynı zamanda merkezi idarenin görevidir. Merkezi idare kalkınma planlarını hazırlarken, mahalli idarelerin de çalışmalarını bu planla uyumlu hale getirmeyi hedefler. İdari vesayet bu hedeflerin gerçekleştirilmesi konusunda merkezi idareye yardımcı olacaktır. Örneğin, mahalli idarelerin yatırımlarının “Milli Kalkınma Planlarına” uyumunu sağlamak için, mahalli idarelerin yatırım ve hizmet yapmalarının gözetimi 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri hakkındaki kanunla, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Bu planlama kuşkusuz mahalli yararlar ile ulusal çıkarlar arasında da bir denge kurulmasını gerektirecektir. Dengeli kalkınma, her geçen gün sayısı ve hacmi artan kamu hizmetlerinin ülke genelinde, eşit, verimli, etkin, bölgeler arasında da dengeli ve toplumsal refahı sağlayıcı bir şekilde görülmesi sonucu sağlanacaktır. Buda ancak merkezi idare ile mahalli idarelerin birbirlerini tamamlamaları ile mümkündür.

Devletin temel amacı ve görevi; ekonomik ve sosyal refahı ülke genelinde ve yerel düzeyde dengeli bir şekilde attırmak ve bunun devamını sağlamaktır. Bu nedenle merkezi yönetim, kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde olduğu kadar, yerel düzeyde de etkin ve verimli, toplum refahını artırıcı tarzda yürütülmesiyle görevlidir. Mahalli idarelerin uygulamalarından zarar gören ve yakınlar da, sonuçta eleştirilerini merkezi yönetime yönelttikleri bildirilmektedir (Arslan, 1978: 25).

1.8.5. İdari Vesayet Kaynak İsrafının Önlenmesine Yöneliktir

Mahalli idareler, merkezi idare tarafından kendilerine tanınan yetki ve görevleri gereği gibi yerine getirilebilmeleri için bir bütçeye sahiptirler. Mahalli idareler bu parasal imkânları olmadan hiçbir çalışma yapamazlar. Mahalli idarelerin parasal kaynakları;

- Kendi öz gelirlerinden,
- Devlet yardımlarından,
- Devlet gelirlerine ayrılan paylardan,
- Olağanüstü gelirlere oluşmaktadır.

Akçal denkleştirme denilen mali durum 5393, 2464 ve 2380 sayılı kanunlarla düzenlenmiştir. Son yıllarda yapılan çalışmalarla mahalli idarelere önemli ölçüde kaynak sağlanmıştır. Anayasanın gelir kaynakları hakkındaki amir hükmüne rağmen mahalli idarelerin mali durumları gelişmemiş, mahalli gelirlerdeki artış kamu gelirlerindeki artışlarla aynı oranı izleyememiştir. Mahalli idareler, bir çok hizmetleri için merkezin akçalı yardımına müracaat etmek zorunda kalmış, hatta bu durum varlıklarının bile tartışma konusu olmasına sebep olmuştur (Başarır, 1972: 31).

Normal şartlarda kıt olan bu finansal kaynakların verimli kullanılmasının çok büyük önemi vardır. Aksi takdirde, zaten yetersiz olan kamu hizmetlerinin sağlanması daha da yeteriz hale gelecek, aynı zamanda verimli kullanım olmadığı için bir kaynak israfı da söz konusu olabilecektir. Mahalli kaynaklardan ve merkezi idareden sağlanan kaynakların verimli bir şekilde kullanılması, bu kaynakların israfının önlenmesi idari vesayet yoluyla sağlanmaktadır. Merkezi idare, idari vesayet yoluyla mahalli idarelerin finans kaynakları ve bunların kullanımını kontrol etmektedir.

1.8.6. İdari Vesayet Mahalli İdarelerin Bilgi Noksanlığını Giderici Yönü Vardır

Daha öncede belirttiğimiz gibi, idari vesayet mahalli idareleri dolaylı da olsa eğitici bir yönü bulunmaktadır. Mahalli idarelerde görev yapan kişilerin eğitimleri, meslekleri, mahalli idaredeki görevleri ile benzerlik göstermeyebilir. Ayrıca mahalli idarelerde görev yapanlar belirli bir süre için bu görevlere seçildiklerinden, uzmanlaşma için gerekli süreyi bulamaya bildikleri gibi, geçici görev duygusuna kapılıp öğrenme gereği

de duymayabilirler. Bu durum kamu hizmetlerinin verimli ve etkili bir şekilde yürütülmesini engelleyebilir.

Uzmanlaşmama, görevin gerektirdiği niteliklere sahip olmama gibi sıkıntılar özellikle küçük çaplı mahalli idarelerde daha çok göze batmaktadır. Bu mahalli idarelerde çalışan personelin eğitim düzeyi de genellikle düşüktür. Bunları hizmet içi veya hizmet dışı eğitimle giderme imkânı da çok azdır.

Bilgisizlik ve deneyimsizlikten doğan bu sakıncaları gidermede, bir öğretim aracı olarak idari vesayet mekanizması yardımcı olur. İdari vesayet denetimi sonucunda, merkezdeki uzman elemanlarla bir araya gelen mahalli idare personeli, merkezin bu deneyiminden yararlanma fırsatını bulur. Ayrıca merkez personeli, bu konuda yaptığı uyarı ve önerilerle, mahalli idare personelinin kendisini bir nebze de olsa yetiştirmesine imkân tanır.

1.9. Dünya’da Mahalli İdareler Ve İdari Vesayet Uygulamaları

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki tarihsel ilişkinin sonucu olarak ortaya çıkan idari vesayet, hemen her ülkede değişik boyutlarda uygulanmaktadır.

Köklü mahalli idare geleneğine sahip **Fransa**’da 20. asrın başından itibaren, mahalli idare hizmet birimleri sayısında gittikçe bir artış gözükmektedir. Devlet, kolayca mahalli ihtiyaçları karşılayan ve milli menfaatlerle ilgili birçok hizmet kuruluşunun sevk ve idaresini mahalli idarelere yüklemiştir. Fransa’da mahalli idarelerin bütçesi merkezi hükümetçe bîdayeten tasdike tabi ve bu onaylama zorunlu iken, 1959 yılından itibaren bu onay zorunluluğu kaldırılmıştır (Özkipir, 1989: 75-77). 1980’lerden başlayarak günümüze değin Fransız yönetim şekli değışimlere uğramakta idari vesayetin azaltılarak, yerel özerkliğin kuvvetlendirilmeye çalışıldığını görmekteyiz.

1983 yıllarında mahalli idarelerin özerkliğı konusunda önemli adımlar atılmış ise de, bugüne kadar bu adımlardan beklenen olumlu sonucun alındığını söylemek zor. Bu adımlar sonucunda yerel özerkliğin kötüye kullanılmasından yakınmalar olmuş, o kadar ki geniş yetkileri dolayısıyla Belediye Başkanları için “feodal beyler” diyenler çıkmıştır (Aldan, 1994: 11).

Belçika'da mahalli idarelerin özerkliği, bunları halkın genel çıkarlarına ve yasalara aykırı olmayan her hizmeti yapabilmeleri anlamını taşımaktadır. Mahalli idarelerin bu anlamda alacakları kararların genel çıkarlara ve yasalara uygunluğunu sağlayacak olanda idari vesayet makamlarıdır. Bu denetim, değiştirme, bozma veya onun yerine karar alma biçiminde olmaktadır (Tortop, 1999: 26). Görüldüğü gibi Belçika'da mahalli idareler çok geniş bir yerel özerkliğe sahip olmalarına rağmen merkezi idarenin çok yoğun bir vesayet denetimi ile karşı karşıyadırlar.

Yine Belçika'daki anlayışa göre, mahalli idareler halkın ihtiyaçlarını en iyi değerlendirecek kuruluşlardır. Nelerin yapılması gerektiğini, nasıl yapılması gerektiğini, en iyi bilecek yine mahalli idarelerdir. Periyodik süreler içinde (beş veya altı yıl) yapılan seçimler ve belediye meclislerinin denetimi en etkin bir denetim biçimi olarak görülmektedir (Tortop, 1999: 26).

İdari vesayet yetkisinin farklı kullanıldığı bir ülke İngiltere'dir. Merkezi idare, belli hizmet alanlarında, hizmetin nasıl ifa edileceği konusunda mahalli idarelere talimat verme hakkına sahiptir. Mahalli idareler bu talimatlara uymak zorundadır. Aksi halde bakanlık bu emirleri kendisi uygulayabilir. Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki ikinci bir denetim yetkisi de teftiş ve soruşturma yetkisidir. Çeşitli kanunlar merkezi idareye, mahalli idareleri teftiş yetkisi vermektedir. Ayrıca Bakanlıklar yine kanunların verdiği yetkiye dayanarak mahalli idareler üzerinde soruşturma açabilirler. Bir başka kontrol şekli ise mahalli idarelerin, ilgili bakanlıklara belirli sürelerde ya da bakanlıkların istemesi üzerine, hizmet alanlarıyla ilgili konularda rapor sunup bilgi verme zorunluluğunda olmalarıdır. Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki en etkili denetim metodu ise akçalı denetlemedir. Bu denetleme sadece mali sorunlarla ilgili idari konuları değil, mahallen tespit edilen mali politikayı da kapsamına almaktadır. Merkezi idare, ayrıca mahalli idarelerin uymak zorunda olduğu yönetmelikler çıkarmakta, mahalli idarelerin yapacakları iş-plan ve programlarına onay zorunluluğu getirerek mahalli idareleri denetim adında tutmaktadır (Çoker, 1970: 139-145).

Japonya'da merkezi idarenin ağır basan görüntüsü II. Dünya Savaşı sonlarına değin sürmüştür. Aslında ilk yerel yönetim birimleri Meiji dönemine kadar gitmekteyse de bu yerel yönetimler feodal beylerin elinde bulunuyordu ve gerçek anlamda çağdaş bir yerel

yönetimden söz etmek imkânsızdı. Belediye başkanını halk seçiyor ancak, devletin atadığı valinin onayından sonra göreve başlıyordu. II. Dünya Savaşından sonra yeni Japonya kurulurken bu yapının değişmesi için batılı uzmanlar Japonlara mahalli idareler konusunda danışmanlık yapmışlardır. Bu danışmanlardan Donalt Shoop sunmuş olduğu raporda “devletin izin, yetki verme, yönetme, iptal etme, değişiklik yapma ve kendini yönetimin yerine koyma gibi yöntemlerle yerel yönetimlerin işlerine karışmasına ilke olarak son verilmelidir” önerisinde bulunmuştur (Keleş, 1984: 42).

Bugün bu yeni düzenlemeler sonucunda mahalli idarelerin başkanları, meclisleri ve yasaların öngördüğü diğer görevliler halk tarafından seçilmekte, mahalli idarelerin yönetimlerini güçlü kılmak için aralarında işbirliği yapılması özendirilmekte, bu amaçla “Yerel Özerklik Yasası” adlı yasa çıkartılmış bulunmaktadır. Önemli hususlardan biriside mahalli idarelerin yönetimine halkın katılımının çok üst düzeyde olmasıdır.

1.10. İdari Vesayet ve Yerel Özerklik

İdari vesayet denetimi bugün dünya üzerinde bütün ülkelerde farklı yoğunlukta uygulanmaktadır. Bazı ülkelerde mahalli idarelerin karar, işlem ve eylemleri üzerindeki denetim “hukuka uygunluk” açısından yapılırken, bazı ülkelerde ise hem hukuka uygunluk hem de “yerindelik” açısından yapılmaktadır. Bu denetimlerle yerel özerklik arasında ters bir orantı mevcuttur. Denetim arttıkça, yerel özerklik azalmakta, denetim azaldıkça, yerel özerklik artmaktadır. İki kavram arasındaki ilişkiyi daha iyi anlatabilmek için yerel özerklik kavramını da biraz aydınlatmakta fayda görüyoruz.

Özerklik, “belli bir konuda, belli bir çerçeve dâhilinde kendi kendini idare etme” ya da diğer bir deyişle “belirli sınırlar içinde ve merkezi bir güç çerçevesinde kendini kendi kanunlarıyla idare eden” (Meydan Larousse, 371) şeklinde tanımlanan “özerk” kavramından türetilmiştir. Sözlük anlamı olarak da “bir kurumun kendi kendini yönetmesi” anlamına gelmektedir (Yılmaz, 1997: 572).

Yerel özerklik ise, “mahalli idarelerin kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır” şeklinde tanımlanmaktadır (Tortop, 1999: 18).

Özerklik, yerel halkın istek ve özgürlüklerine hizmet eden, yerel halka kamu hizmeti sunan, merkezi yönetimle işbirliği içinde olan ve bütün bunlar için kendisine mahsus

bütçesi yani mali gücü olan, yerel yönetimlerin hukuk devleti içindeki hareket serbestliğidir. Özerklik, yerinden yönetim idareleri olan hizmet yerinden yönetim ve yerel yönetimlerin varlıklarının gereğidir. Özerk olmayan yerinden yönetim idarelerinin, merkezin hiyerarşik altı, onun devamı ve kişiliği olmayan merkez dışındaki idari birimleri haline geleceği belirtilmektedir (Demirkol, 1998: 18).

Yetkilerin merkezde toplanıp, kararların merkezi idare tarafından verilmesi yürütmeyi geciktirmekte ve hizmetleri aksatmaktadır. Yerel özerklik sayesinde mahalli ihtiyaçların zamanında ve en verimli şekilde geciktirilmeden çözülmesi sağlanabilmektedir.

Aslında yerel özerklik, mahalli idare organlarının seçimle iş başına gelmesinin bir sonucudur. Olması gereken, kendi görevlerini merkezin kararı olmaksızın, kendi olanaklarıyla görebilmeleridir. Bu tanım aynı zamanda özerkliğin şartlarını da ortaya koymaktadır. Bunlar;

- Mahalli idareler kendi kararlarını kendisi alabilmelidir.
- Mahalli idarelerin organları, merkezi idare karşısında bağımsız olmalıdır.
- Mahalli idarelerin görevlerini yerine getirebilmesi için yeterli parasal olanakların olması gerekmektedir.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansının bir kararında şöyle denilmektedir. “Belediyelerden bölgelere kadar her topluluk, kendi kurumlarına sahip olabilmeli, kendisini ilgilendiren işlerde karar alabilme özgürlüğüne sahip bulunabilmelidir”. Daimi Komite 1968’de “Yerel Özerklik İlkeleri” adlı bu bildirgeyi kabul etmiştir. Yine Avrupa Konseyinin Ocak 1957’deki “Yerel Yönetimler Konferansında” yerel özerkliğin temel nitelikleri şu şekilde özetlenmiştir:

- a) Yerel özgürlüklere saygı gösterilmesi
- b) Yerel yaşamın özgül ve partiler üstü karakterinin korunması
- c) Devlet ve mahalli idareler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi
- d) Mahalli idareler maliyesinin özerkliği
- e) Gerçek bir mahalli idare bilincinin geliştirilmesi (Keleş-Yavuz, 1989: 20).

Bu özellikleri taşıyan özerklik kavramının mahalli idarelere tanınmasındaki temel amaç, mahalli idarelerin etkin kararlar almasını, ülke çıkarlarına ve mahalli ihtiyaçlara daha iyi uyum hizmetler yapabilmelerini sağlamaktır. Mahalli idareler kendilerine tanınan bu özerkliği kullanırken yasaların çizdiği sınırlar içerisinde kalacaklardır. İdari vesayet denetimi, mahalli idarelerin kendilerine tanınan bu özerkliği kötüye kullanmamaları konusunda bir sigorta görevi görecektir. Bu kadar geniş bir özgürlük alanı bulan mahalli idare yönetiminin, bilerek veya bilmeyerek yasaların koyduğu sınırlar dışına çıkması olasıdır. İdari vesayet denetimi, bu açıdan mahalli idareleri uyarıcı bir mekanizma durumundadır.

Diğer taraftan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 8. maddesi denetime ilişkindir. Avusturya, Yunanistan ve Hollanda bu maddeye çekince koyarak denetimin yasallık denetimi ile sınırlanmasını istemişlerdir. Nitekim Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerin genel eğilimi, yerindelik denetimini terk etmek yönündedir. Yerindelik denetimini koruyan ülkeler ise Avusturya, Kıbrıs, İtalya, Luxemburg, Hollanda ve Türkiye'dir. Hollanda daha sonra bazı iyileştirmelere gitmiş, Yunanistan ise daha sonra denetim sisteminde köklü bir değişiklik gerçekleştirmiştir (Delcamp, 1997: 68'den aktaran Arıkan: 2004).

Yerel özerklik şartının 8/1. maddesi yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebileceğini ve yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacağını öngörmüştür. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceğini düzenlemiştir. Şartın bu maddesi denetimin hukukilik denetimi ile sınırlandırılmasını öngörmüştür. Türkiye'de yerindelik denetimi yapılmakta ve bu yetki hem iptal hem de düzelterek onaylama yetkisi bulundurmaktadır. Ancak yeni düzenlemeler ile bazı yumuşamalar görülse de, belde adının, cadde ve soksak isimlerinin değiştirilmesi örneğinde olduğu gibi yine yerindelik denetimiyle karşılaşmaktayız. Benzer durum mali denetimler açısından da söylenebilir.

Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Konferansında kabul edilen yerel özerkliğin, ülkemizde mahalli idareler açısından uygulanmasının zor olduğu yönünde bir resmi

düşünce bulunmaktadır. Özellikle ülkemizin konumu, toplum yapısı, kültür düzeyinin böylesine geniş çerçeveli bir yerel özerkliği kaldıramayacağı, aksi bir durumun bağlı kalınması zorunlu üniter yapıyı bozacağı endişesi hâkim bulunmaktadır.

Geniş çerçeveli bir yerel özerkliğin üniter devlet yapısını bozacağı şeklindeki düşüncelerin aksine, ülkenin birlik ve bütünlüğü halka güvenmekten, halkı sorumluluğa iten, siyasete katılmaya yönelten bir sistemden geçer. Ancak katılımcı modeller, halkın ihtiyaçlarının kaynak ve zaman israfı olmadan teminini sağlar. Bu açıdan hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi öngören idari vesayet mekanizmasının sınırlarının biraz daha daraltılmasında, denetimin hukuka uygunlukla sınırlanmasında, yerindelik denetiminin halka bırakılmasında fayda görülmektedir.

BÖLÜM 2: 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNUNDA GETİRİLEN DÜZENLEMELER ve AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

5393 sayılı Belediye Kanununun amacı, belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir. Söz konusu kanun, Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının ürünlerinden biridir ve eski belediye kanununa nazaran bazı önemli yenilikleri ihtiva etmektedir. Diğer taraftan bu yenilikler Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na da büyük oranda paralel olarak gerçekleştirilmiştir.

2.1. 5393 Sayılı Belediye Kanununun Getirdiği Önemli Yenilikler

5393 sayılı belediye kanunu başta demokratikleşme olmak üzere belediyeleri ilgilendiren hemen her konuda bazı yenilikler getirmiştir. Bu yeniliklerin ayrı başlıklar altında sınıflandırılması konunun anlaşılması için daha uygun olacaktır.

2.1.1. Demokratikleşme Yönünden

5393 sayılı belediye kanununun içerik olarak gerek uluslar arası metinlerde yer alan hükümleri gerekse ulusal ölçekte yerel yönetim konularına ilişkin yapılan çalışmalarda önerilen çeşitli hükümlere yer verdiği belirtilmektedir. Bu yeniliklerden birinin de katılımcı demokrasi, açıklık ve bilgi edinme hakkı konularında gerçekleştirildiği bildirilmektedir (Öner, 2006: 39).

Her şeyden önce genel olarak kanuna bakıldığında idari vesayet yetkisinin azaltıldığı hemen göze çarpmaktadır. Özellikle belediye meclisi kararlarının idari vesayet makamları tarafından onaylanmasına ilişkin hükümlere yer verilmemiştir. Buna ek olarak belediye meclisinin yetkileri artırılmış ve her ay toplanması esası getirilerek katılımcılığın sağlanması amaçlanmıştır. Meclis komisyonlarında bütün partilere ve bağımsızlara temsil imkânının getirilmiş olması, katılımcılığı sağlama amacının diğer bir görüntüsü olmuştur.

Komisyon toplantılarına muhtarların, sendika ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin ve kamu kuruluşlarının amirlerinin oy hakkı olmaksızın katılmaları ve görüş beyanında bulunmaları sağlanmıştır. Nitekim katılımcılığın sağlanmasına ilişkin olarak yapılan bazı düzenlemelerde eksiklikler göze çarpmaktadır. Şöyle ki; mahalle kurulması ve kaldırılmasında, belediye meclis kararı ve mülki amirlerin görüş ve onayı düzenlenirken mahalleli katılımına yer verilmemiştir (madde: 9). Fakat belediyeye, kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurma (madde: 15) görevi verilmekte ve mahallelinin görüşlerini belirlemek amacıyla araştırma yapma inisiyatifi (madde: 15-60) bırakılmaktadır.

Kanunda hizmetlere gönüllü katılım hükmüne bağlanmışken (madde: 77), hizmetlerdeki aksaklıkların belirlenmesi ve giderilmesi sürecinde yerel sivil toplum unsurlarının katılımı düzenlenmemiştir (madde: 57). Fakat belediyenin meclis kararı ile görev ve

sorumluluk alanına giren konularda; dernekler, vakıflar ve meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirme projeleri gerçekleştirme imkânı tanınmıştır (madde: 75).

Demokratikleşme yönünden önem arz eden konulardan biri olarak bilgi edinme hakkına ilişkin olarak kanunda hemşehrilerin belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme hakları vurgulanmıştır (madde: 13). Fakat belediye organlarının görevleri arasında bilgi edinme hakkının sağlanmasına ilişkin hükümlerin yer almaması (Öner, 2006: 42), önemli bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Nitekim hemşehrilerin bilgi edinme haklarını kullanabilmeleri için gerekli olan koşulların tam olarak sağlanmadığı diğer bazı örneklerle de ifade edilebilir. Örneğin; belediye meclis kararlarının bedel karşılığında isteyenlere verilmesi (madde: 23) ve belediye encümen kararlarının belde halkına duyurulması ve bedel karşılığında isteyenlere verilmesine ilişkin düzenleme (madde: 34-35) bulunmamaktadır. Diğer taraftan belediye hizmetlerinin aksaması durumunda merkezi yönetimin belediye yerine geçmesi ve bu konudaki yargı sürecine (madde: 57) ilişkin yerel halkın bilgilendirilmesine yer verilmemiştir.

Katılımcı demokrasinin gelişimi açısından önemli bir düzenleme olarak görünen kent konseyinin görüşlerinin hemşehirlere ve ilgililere ilanına yer verilmemesi (madde: 76) de diğer bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Yerel halkı yakından ilgilendiren cadde, sokak, tesis vb. ad verilmesi ve beldeyi tanıttıcı amblem, flama vb. tespitine ilişkin kararlarda halkın görüşlerine başvurulmasına ve bilgilendirilmesine yer verilmemesi (madde: 81) de diğer eksikliklerden biridir.

Son olarak, kanunda hemşehrilerin, yerel unsurların ve ilgililerin bilgi edinme hakkını nasıl kullanacakları ve bilginin dağıtımında kullanılacak araçların neler olduğu konusunda bir açıklık getirilmemiştir (Öner, 2006: 43). Nitekim kanunda bilginin hemşehirlere ilanı konusunda ilgili maddelerde “mutat usullerle”, “çeşitli yöntemlerle”, “uygun araçlarla” gibi muğlak ifadeler bulunmaktadır.

1580 sayılı eski belediye kanununun 53. maddesinde belediye meclisinin fesih nedenleri dört madde halinde sayılmıştı. Yeni kanundaki maddelere ek olarak, “kanunen belirli olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa” ve “kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa” hükümleri bulunmaktaydı. Yine aynı maddede İçişleri Bakanlığı’nın fesih bildirimini ile birlikte meclis toplantılarının ertelenmesini de isteyebileceği ve Danıştay’ın en geç iki ay içinde karara bağlayacağı belirtilmekteydi.

Yeni belediye kanununda, belediye meclisinin fesih sebeplerinin ikiye indirilmiş (madde: 30) olması demokratikleşme yönünden ileri bir adım olarak değerlendirilebilir. Buna göre; “kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa”, ve “belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa”, İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir. Eski kanunda bulunan belediye meclisi toplantılarının ertelenmesine ilişkin İçişleri Bakanlığının bildiriminden ardından Danıştay’ın karar süresi iki aydan bir aya indirilmiştir. Şüphesiz belediye meclis toplantılarının ertelenmesi her halükarda belediye işlerini aksatacaktır. Fakat söz konusu sürenin bir aya bile indirilmesi yine de demokratikleşme yönünden olumlu olarak değerlendirilebilir.

Nitekim yeni düzenlemelerle birlikte belediyelerin görev ve sorumluluklarında artış olduğundan daha önce bahsedilmişti. Hal böyle olunca belediye meclisi toplantılarının ertelenmesinin, belediyelerin bu sorumlulukları yerine getirememesine neden olacağı açıktır.

2.1.2. Görev ve Yetkileri Yönünden

Belediyelerin görev ve sorumlulukları belirlenirken genellikle üç ilkedен biri tercih edilmektedir. Bunlar; genel yetki ilkesi, yetki ilkesi ve liste ilkesi olarak sıralanmaktadır. Genel Yetki ilkesine göre belediyeler; yasaların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakmadığı bütün hizmetleri görmeye yetkilidirler. 1870 tarihli Prusya Yasası’nda böyle bir hüküm bulunduğu gibi, bugün Almanya ve Hollanda’da da bu şekilde olduğu belirtilmektedir. Ayrıca Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi belgelerinde de sözü edilen “yerellik” (subsidiarity) ya da genel yetki ilkesi (general competence) ilkesinin de aynı anlamı taşıdığı ifade edilmektedir. Yetki ilkesine göre ise belediyeler; görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden yetki almak zorundadırlar. Bu durumun esneklikten uzak olduğu hemen fark edilse bile İngiltere de ulusal yapının ve geleneklerle işlerlik kazandığı bildirilmektedir. Liste ilkesinde ise, adından da anlaşılacağı gibi belediyelerin yapacağı hizmetler yasalarla sıralanmıştır (Keleş, 2006: 229).

1580 sayılı belediye kanununda liste ilkesi benimsenerek belediyelerin görevleri kanunun 15. maddesinde 81 başlık halinde sayılmış ve kanunun 19. maddesinde genel

yetki ilkesine yer verilmişti. 5393 sayılı belediye kanununda ise yetki ve genel yetki ilkesi benimsenmiştir. Buna göre belediyeler, kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine verilmeyen bütün yerel hizmetleri yürütmeye yetkilidirler (genel yetki) (madde: 14) ve belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunabilirler (yetki ilkesi) (madde: 15). Nitekim yeni düzenlemede belediyelerin, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla 5393 sayılı kanunla belediye görev ve sorumlulukları arttırılmıştır.

2.1.3. Kuruluş, Katılma ve Birleşmeler Yönünden

Belediyelerin kuruluşu 1580 sayılı eski belediye kanununun 7. maddesine göre; belediye ya tek bir köy üzerine kurulur veya birkaç köy birleşerek belediye kurarlar ya da köylerle köy kısımları birleşerek belediye kurarlar. Bu birleşimlerin ya da tek bir köy üzerinde belediye kurulmasının nüfus kriteri ise 2.000'dir. Belediye birkaç köyün veya köy kısımlarının birleşmesiyle kurulacaksa belediye kanununa göre bunların her birinin belediye merkezi yapılacak yere 500 metreden fazla mesafede olmaması gerekmektedir.

5393 sayılı belediye kanununun 4. maddesi bir yerleşim biriminde ya da birkaç yerleşim biriminin birleşerek belediye tüzel kişiliğinin kurulmasına ilişkin hükümleri içermektedir. Bu hükümler gereği bir yerde belediye kurulması birden fazla yöntemle gerçekleşebilmektedir.

Bir yerde belediye kurulabilmesi için zorunlu nüfus miktarı 2000'den 5000'e çıkarılmıştır ve kanun gereği il veya ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur (madde: 4/1).

Beldelerin, köylerin ve bunların bazı kısımlarının belediyeye katılmasında veya birleşmelerinde kolaylıklar getirilmiştir. Nitekim bir köy yerleşiminde belediye kurulabilmesi için bazı şartlar gerçekleşmesi gerekmektedir. Buna göre; belediye statüsüne geçmek isteyen köyün nüfusunun son nüfus sayımına göre 5000'i geçmiş olması gerekmektedir (madde: 4/1). Diğer taraftan kanuna göre bir köyde belediye kurulabilmesi için yerleşim sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin yerleşim sahasına azami 5000 metre mesafede bulunması şartı da aranmaktadır. Son olarak, içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve yerleşim

sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacaktır (madde: 4/2).

Tüm bu şartların yanında belediye statüsüne geçmek isteyen köyün yerine getirmesi gereken bazı bürokratik işlemler de bulunmaktadır. Bunlardan ilki belediye statüsüne geçebilmek için başvuru yapılmasıdır. Başvuru iki biçimde olabilmektedir. Ya köy ihtiyar meclisinin alacağı meclis kararı ya da köydeki kayıtlı seçmenlerin yarısından bir fazlasının o yerin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu gerekmektedir. Ayrıca bunların dışında valinin de kendiliğinden o yerde belediye kurulmasını isteme yetkisi vardır (madde: 4/4).

Başvuruların ardından valinin başvurusu üzerine yerel seçim kurulları 15 gün içinde ilgili köyde kayıtlı seçmenlerin belediye statüsüne geçip geçmemek noktasındaki oyları alınır ve oylama sonucu bir tutanakla valiliğe bildirilir. Son olarak vali ilgili oylama sonuçlarının da yer alacağı başvuru dosyasına kendi görüşünü ekleyerek İçişleri Bakanlığına gönderecektir. İçişleri Bakanlığı öncelikle köyün son nüfus sayımına göre 5000 nüfus sınırını geçip geçmediğini doğrulamak için Devlet İstatistik Enstitüsünden bilgi ister. Bu bilgi doğrulandığı takdirde bakanlık dosyayı Danıştay'a gönderir. Danıştay köyün belediye statüsüne geçmesini uygun görürse İçişleri Bakanlığı tarafından, İçişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın imzalarını taşıyan ortak kararname hazırlanır ve imzalarının tamamlanmasından sonra ilgili köyde belediye kurulmasına dair karar resmi gazetede yayınlanır ve ilgili yer hukuken belediye statüsüne geçmiş olur.

Yukarıda anlatılan süreçte en fazla dikkati çeken durum belediye statüsüne geçmek isteyen köyün halkının isteği üzerine ya da danışılarak harekete geçilmesidir. Nitekim köyler doğrudan demokrasinin en kolay uygulanabileceği yerleşim birimleridir. Diğer taraftan bu süreç Özerklik Şartı'nın 3/2. maddesine uyumlu bir şekilde işlemektedir. Şartın bu maddesinde "mevzuatın olanak verdiği durumlarda referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren yöntemlere başvurulması" hükme bağlanmıştır.

2.1.4. Personel Yönünden

Personel istihdamında belediyelerin takdir yetkisi genişletilerek sözleşmeli personel çalıştırma imkânı sağlanmıştır. Bu çerçevede belediye ve bağlı kuruluşlarında norm kadroya uygun olarak *çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel* yıllık sözleşme ile çalıştırılabilecektir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamayacaktır. Sözleşmeli personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır (madde: 49/3).

Sözleşmeli personel de diğer personel gibi belediye başkanı tarafından atanacaktır. Ancak, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar atama sonrasında yapılacak olan ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulacaktır. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak atanabileceklerdir (madde: 49/6). Norm kadroya uygun olarak belediye bünyesinde avukat, mimar, mühendis (inşaat ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde “kısmi zamanlı” olarak sözleşme ile personel çalıştırılabilecektir. Kısmi zamanlı personelin sayısı her unvan için birden fazla olamayacak ve sözleşme süresi bir yılı aşmayacaktır. Bunlara ödenecek net ücret, belediye meclisi kararı ile tespit edilecektir (madde: 49/4).

5393 sayılı kanunun belediye personeli açısından getirdiği diğer bir düzenleme ise personel giderlerine ilişkindir. Kanunun 49/8. maddesinde personel giderleri toplamı gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin %30 ve %40'ını aşamayacaktır. Buna göre nüfusu 10.000 ve üzerinde olan belediyelerde bu oran %30 ve 10.000'in altında olan belediyelerde ise %40'tır. Bu oranların aşılması durumunda cari yıl ve izleyen yılda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni

personel alımı ile bu oranın aşılması nedeniyle oluşacak kamu zararı zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faizi ile birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Nitekim 1580 sayılı kanunun uygulamada olduğu dönemde bazı belediyelerin bu oranları bir hayli aştığı ve bu durumun suistimal edildiği bilinmektedir. 5393 sayılı belediye kanununun getirdiği bu uygulamanın söz konusu suistimaller için caydırıcı etki yapabilecek nitelikte olduğu söylenebilir.

2.1.5. Bürokrasi Yönünden

Yeni kanunun 75. maddesinde belediyelerin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla çeşitli şekillerde işbirliğine gidebileceği ve ortak hizmet projeleri geliştirebileceği belirtilmiştir. Nitekim bu düzenleme akla hemen bu tür faaliyetlerin vesayetsiz olamayacağını ve birçok bürokratik işlemin gerçekleştirilmesi gerektiğini getirmekle birlikte kanunun 78. maddesindeki hüküm bu endişeyi gidermektedir. Söz konusu maddede belediyelerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan yazışma yapabilecekleri belirtilmiştir.

2.1.6. Belediyelerin Mali Yapısı Yönünden

Türkiye’de öteden beri yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması öngörülmekle birlikte kısmi iyileşmeler dışında özellikle belediyelerin mali yapısına ilişkin sorunları giderecek mali iyileştirmeler yapılmamıştır. Yerel nitelikli görevleri yerine getirmek noktasında belediyelerin gelir, gider kalemleri ile gelir elde etmek için sıkça başvurulan bir yol olan borçlanma gelirlerine ilişkin düzenlemeler belediye kanununda yer almıştır. Fakat bu düzenlemeler söz konusu Anayasal ilkeyi gerçekleştirmeye yönelik bir iyileştirme getirmemiştir. Geçmiş dönemde gerek hazırlık gerekse uygulama sürecinde vesayet denetimine tabi olması nedeniyle merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri açısından sıkıntılı bir durum oluşturan belediye bütçesi de mali yapıya ilişkin hükümler içinde düzenlenmektedir.

2.1.6.1. Belediye Gelirleri

Belediyeler kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için gelir kaynakları ile donatılmışlardır. Yerel nitelikteki gelirlerin yanında, merkezi idareden transfer edilen kaynaklar ağırlıklı olarak dikkati çekmektedir. Bununla birlikte

belediyelerin bankacılık sektörü ve mali piyasalardan borçlanma yolu ile elde ettikleri gelirler de önemli bir orana sahiptir.

Diğer taraftan Özerklik Şartı'nın “yerel makamların mali kaynakları” başlıklı 9. maddesinde; “ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacağı” (9/1) ve “yerel makamların mali kaynaklarının anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacağı” (9/2) ve “yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacağı” hükümleri yer almıştır.

Şartın bu hükümlerini, mali desantralizasyonu ve mali özerkliği hayata geçirmek için yerel yönetimlere kendi gelirlerini belirleme yetkisinin verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu yetkinin en aşırı şekliyle yerel yönetimlerin vergilerinin konu, matrah ve oranını belirlemelerinden, merkezi yönetimin belirlediği alt ve üst sınırlar içinde vergi oranlarında değişiklik yapma yetkisine kadar gidebileceği ifade edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de yerel yönetimlerin toplam kamu kesimi içindeki payının oldukça düşük olduğu belirtilmektedir. Mali özerklik açısından öz gelirlere bakıldığında il özel idarelerinde son derece sınırlı olduğu, belediyelerde ise önemli bir paya sahip olmakla birlikte, bu birimlerin öz vergi gelirleri üzerinde belirleyici bir yetkiye sahip olamadığı, diğer öz gelirlerde ise hesap verilebilirlik ve şeffaflığı sağlayabilecek gelirlerden çok, kurum ve teşebbüs hasılatı ve belediye malları gelirlerinin ön plana çıktığı bildirilmektedir (Güner, 2005).

Anayasamızda ise mahalli idareler başlığı altında “...bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmü yer almış, ancak yeterli kaynakların sağlanamadığına ilişkin görüş ve eleştiriler belediyeler, siyasi partiler ve akademik çevreler tarafından dile getirilmiştir (Öner, 2006: 195).

Belediyenin başlıca gelir kaynakları şunlardır:

- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar (2380 sayılı Kanun)
- Öz kaynak gelirleri (2464 sayılı Kanun)
- Devlet yardımları

- Diğer gelirler/olağanüstü gelirler (ör: borçlanma ve bağışlar)

Kanunda belediyelerin, “idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmakla birlikte mali özerkliği sağlayacak kurumsal yapılanmaya gidilemediği ancak yerel yönetimlerin mali yapısına ilişkin değişikliklerin kısmi ölçüde gerçekleştiği belirtilmektedir (Öner, 2006: 196). Zaten 1580 sayılı kanunun 110. maddesinde “belediyelerin varidatı” başlığı altında sayılan gelirlerle karşılaştırıldığında 5393 sayılı kanunun yeni bir gelir kalemi getirmediği yalnızca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanunlarla kısmi iyileştirmeler yapıldığı görülmektedir.

Belediye kanununun 59. maddesinde belediyelerin gelirleri şu şekilde sayılmıştır:

- Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları (bunlar belediyelerin öz gelirleridir),
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay,
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- Belediye meclisi tarafından belirlenecek tariflere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- Faiz ve ceza gelirleri,
- Bağışlar,
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler,
- Diğer gelirler.

2.1.6.2. Belediye Bütçesi ve Bütçe Süreci

Belediyelerin bütçesi daha önceki 1580 sayılı kanunun 119. maddesinde; belediyenin her yılın Ocak ayı başından ertesi yılın Aralık ayı sonuna kadar bir yıla ait gelir ve giderini gösteren belediye gelirlerinin toplanmasına, hizmetlerinin yapılmasına ve

harcamalarına izin veren bir düzenleme olarak tanımlanmıştı. 5393 sayılı yeni belediye kanununun 61. maddesine göre ise bütçe, belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanacak olan belediye bütçesi; belediyenin mali yılı izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir metindir. Nitekim iki kanunun bütçe ile ilgili olarak arasındaki farklar hemen dikkati çekmektedir. 5393 sayılı kanunda belediyelerin bütçelerini “stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanması” ifadesi yer almaktadır. Bütçeye ilişkin bu ifadeler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile uyum içindedir. 5018 sayılı kanunun 13/3. maddesinde de bütçelerin; kalkınma planı ve programlarında yer alan politikalara uygun şekilde idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda maliyet analizine göre hazırlanacaktır.

5393 sayılı kanunu ile belediye bütçesine ilişkin getirilen farklılıklar bütçenin hazırlanması aşamalarına da yansımıştır. Nitekim mülki idare amirlerinin bütçeye ilişkin vesayet denetimi sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı kalmıştır.

Belediye bütçe süreci kanunun 62. maddesinde şu şekilde belirlenmiştir: “belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar.

Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer”. Görüldüğü gibi belediye bütçesinin mahallin en büyük mülki amirinin onayına sunulması zorunluluğu yeni kanunda kaldırılmıştır.

Bütçe sürecinden başka yeni kanunda belediyelerin mali yapısına ilişkin olarak belediyelerin borçlanmalarında da bazı değişiklikler yapılmıştır. Belediyelerin olağanüstü gelir kaynaklarından olan borçlanma gelirleri ve borçlanma yöntemi yerel nitelikli hizmet ve yatırımlarını bitirmek noktasında kaynak sıkıntısı çeken belediyelerin

başvurduğu bir yöntem olmakla birlikte geçmiş dönemde ülkemizde belediye borçlarının Devlet tarafından üstlenilmesinin borçlanma yönteminin belediyeler tarafından suistimal edilmesine yol açtığı belirtilmektedir. Bu yüzden bir çok belediye denetimsiz şekilde ve belki de gereksiz yere borçlandığı ve sonuçta kendi kaynakları ile bu borçları ödeyemedikleri için bu borçları hazinenin ödemek zorunda kaldığı bildirilmektedir (Öner, 2006: 225).

Belediyelerin borçlanma yoluna giderek gelir elde etme nedenleri Acartürk ve Çakmak (2005: 384) tarafından şu şekilde sayılmaktadır:

Merkezi yönetimin kaynak yetersizliği içinde bulunması ve belediyelere yeterli kaynak aktaramaması, merkezi yönetimin mali piyasalardan yüksek miktarlarda borçlanması nedeniyle iç borçlanmanın maliyetinin artması, uluslar arası bazı kuruluşların belediyelerin bazı projelerine daha kolay şekilde kredi kullanılabildiği, 1980 sonrası belediye yatırımlarının hızla artmasına karşılık gelirlerin gider artışına paralel olarak artış göstermeyişi, metro, içme suyu, kanalizasyon gibi büyük hacimli finansman gerektiren yatırımlara finansman sağlanmaya çalışılması.

Diğer taraftan bu gerekçelerin yanında, kanunda borçlanma veya iktisadi girişimlerde bulunmanın önünü açan hükümlerin bulunduğu belirtilmektedir (Öner, 2006: 226). Nitekim kanuna göre belediyeler genel yetki ilkesi çerçevesinde belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmakla görevli ve yetkilidirler (madde: 15). Diğer bir hüküm ise Anayasa Mahkemesi tarafından yürütmeyi durdurma kararı verilen 14/2. maddedir. Bu maddeye göre belediyeler “kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri yapar veya yaptırır”.

Belediyelerin borçlanabilmeleri 1580 sayılı yasada da düzenlenmişti. Nitekim belediye meclisinin karara bağlayabileceği konular arasında 1580 sayılı kanunun 70/5. maddesi belediyelerin borçlanabileceklerini belirtmekteydi. Fakat belediyelerin borç almasına parasal bir sınır getirilmediğinden, özellikle seçim zamanlarına yakın zamanlarda, belediyeler ödeyemeyecekleri miktarlarda borçlanmışlardır.

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nda, belediyelerin borçlanma konusu belediyelerin yetki ve imtiyazları arasında da sayılmıştır. Zira madde 15/i bu konuya ilişkindir. Borçlanmaya karar verme yetkisi belediye meclislerine ait bir görevdir (madde: 18/4) ve

belediyeler kendilerine 14. ve 15. maddelerde verilen görev, yetki ve imtiyazları gerçekleştirmek için diğer gelirler başlığı altında (madde: 59/i) gelir elde etmeye ve bunlara ilişkin faiz ve anapara ödemelerini gerçekleştirmeye yetkilidirler (madde: 60/h). Kanuna göre belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri (madde: 60) karşılamak amacıyla 68. maddede de belirtilen usul ve esaslara göre borçlanabilecekler ve tahvil ihraç edebileceklerdir.

Bu hükümlerin yanında borçlanma gerçekleştirecek belediyelerin bir anlamda mali denetimini sağlamak amacıyla; “belediyelerin varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tablolarının üçer aylık dönemler halinde İçişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, DPT Müsteşarlığına ve Hazine Müsteşarlığına gönderilmesi” hükme bağlanmıştır (madde: 68). Nitekim hem geçmiş dönemde suistimal edilen ve gereksiz yere kullanılan hem de kamu yararının gerçekleştirilmesi bağlamında bir yetkinin denetlenmemesi düşünülemez.

2.2. Belediyelerin Denetimi

Yeni belediye kanunu ile getirilen önemli değişikliklerden biri de denetim konusuna ilişkindir. Bu bağlamda yeni kanunda hukuka uygunluk denetimi ön plana çıkarılmıştır. Nitekim yeni düzenlemeye göre belediyelerde iç ve dış denetim yapılmaktadır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsamaktadır. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacaktır.

Belediye Kanunu belediye yönetimlerinin tabi tutulacakları denetimin amacını ayrıntılı biçimde ortaya koymuştur. Buna göre belediyelerin denetimi: “faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak; çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine rehberlik etmek amacıyla” gerçekleştirilecektir. Bu çerçevede hizmetlerin süreç ve sonuçları mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz edilecek, değerlendirilecek ve sonuçlar rapor halinde ilgililere duyurulacaktır (madde: 54).

2.2.1. İç Denetim

İç denetim, yerel yönetimlerin kendi teşkilatları içinde gerçekleşen bir denetim türü olmakla birlikte kavramsal açıdan daha çok hiyerarşik denetim olarak kullanılmakta ve

bilinmektedir (Öner, 2006: 187). Fonksiyonel açıdan da iç denetimin hiyerarşik denetime karşılık geldiği söylenebilir. Çünkü hiyerarşi her bir kamu kuruluşu içinde yer alan ast-üst şeklindeki örgütlenmeyi ifade eder ve örgütteki üstlerin astları denetlemesine de hiyerarşik denetim adı verilmektedir. İç denetimin de kamu kuruluşları içerisindeki fonksiyonuna bakıldığında hiyerarşik denetimden çok da farklı olmadığı görülmektedir.

İç denetim; faaliyetlerin, iş ve işlemlerin ve bunlara dayanan kararların, kurumun kendi organ ve birimleri tarafından teftiş ve incelemeye tabi tutulmasını anlatmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63. maddesinde iç denetim şu şekilde ifade edilmektedir:

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından gerçekleştirilir.

Söz konusu iç denetçiler de belediye başkanı tarafından atanacaklardır. Nitekim belediyelerin sadece kendi elemanları tarafından denetlenmesi yeterli olmamakta ve merkezi idarenin vesayeti anlamına gelen dış denetimin de gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülmüştür. Diğer taraftan iç denetçilerin merkezi idare personeli gibi eğitime tabi tutulmaları ve çalışma usul ve esasları ile diğer hususların İç Denetim Koordinasyon Kurulunca hazırlanarak, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikte belirlenmesi süreci de merkezi idarenin vesayetini göstermektedir.

2.2.2. Dış Denetim

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.

Yeni belediye kanununa göre belediyelerde iç denetimin yanında dış denetim de yapılacaktır (madde 55). Buna göre: “Dış denetim iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacaktır; belediyelere uygulanacak dış denetim 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılacaktır; belediyelerin yanı sıra, belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelere de dış denetim uygulanacak ve kanundaki bu esaslar geçerli olacaktır; dış denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanacak ve belediye meclisinin bilgisine sunulacaktır”.

Belediye kanununda dış denetimin Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacağı belirtilmektedir (madde: 55/2). 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: 82). Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenmektedir. Hukukilik ve performans denetimlerinin bir nevi mali denetimin gerekliliği, gölgesi ve neticesi olarak yansıdığı belirtilmektedir (Doğan, 1996: 29).

2.3. İdari Vesayet Makamlarının Görev ve Yetkileri Bakımından 5393 Sayılı Kanun

Yeni Belediye Kanunu, 1580 sayılı Kanun düzeyinde olmasa da vesayet denetimini düzenleyen hükümler içermektedir. İdari vesayet makamlarına 5393 sayılı Kanunla belediye yönetimine ilişkin verilen görev ve yetkiler şunlardır:

Mahalli idareler üzerinde mevzuattan kaynaklanan biçimiyle birçok kurumun vesayet yetkisi söz konusudur. Vesayet makamları bu yetkilerini yasadan aldıkları gibi, uygulama anında da yasal çerçeve içinde kalmak suretiyle yetkilerini kullanırlar. Genel olarak idari vesayet denetimi, idari kurumlar ve idari yargı organlarıncaya yerine getirilmektedir. Fakat 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna göre bu yetkiyi ağırlıklı olarak İçişleri Bakanlığı kullanmaktadır.

2.3.1. İdari Makamlar

Vesayet denetimini bir kişi yapabileceği gibi bir kurulda yapabilir. Bunun yanında zincirleme vesayet diyebileceğimiz birkaç vesayet kurumunun birbirlerini tamamlayacak şekilde bir denetim de söz konusu olabilir.

2.3.1.1. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı doğrudan vesayet makamı olarak değerlendirilemez. Ancak, Anayasanın 104.maddesinde belirtildiği üzere Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder. Bu çerçevede Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu vardır. Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu idarelerini olduğu gibi belediyeleri de denetleyebilmektedir. Bu yönüyle Cumhurbaşkanı da vesayet makamı olarak değerlendirilebilmektedir.

Öte yandan, belediyelerin kuruluş işlemlerinin tamamlanması, başka bir ifadeyle belediyelerin kurulması müşterek kararname ile olmaktadır (md. 4). Dolayısıyla belediyelerin kurulmasında en son yetkili cumhurbaşkanıdır.

2.3.1.2. Başbakan

Başbakan, Anayasanın 112. maddesinde belirtildiği üzere Bakanlar Kurulunun Başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliği sağlar, bakanların görevlerini Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirmelerini gözetir.

Vesayet denetimi açısından yetkilerini genellikle Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Yüksek Denetleme Kurulu aracılığı ile yerine getirir. Bunun yanında, çıkardığı genelgeler ile mahalli idareler üzerindeki vesayetini kullanır. Örneğin il özel idareleri ve belediyelerin açıktan personel alımı ile ilgili izinleri, Devlet Personel Başkanlığının hazırlamış olduğu norm kadro uygulaması ile sınırlandırılmıştır ve bu Başbakanlıkça çıkarılan genelgelerle mümkün olabilmektedir. Yine 5393 sayılı Belediye Yasasının 68. maddesine, belediyelere tahvil çıkarılması hakkında belediye meclislerince alınacak kararlar Devlet Planlama Teşkilatı ve Bakanlar Kurulu'nun tasdiki ile kesinleşmektedir.

2.3.1.3. Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu da, birlik kurulması dışında, doğrudan vesayet makamı değildir. Ancak, belediyelerin kurulmasında müşterek kararname gerekmesi ve mahalli idare birliklerinin Bakanlar Kurulu kararı ile kurulması (Anayasa md. 127) gibi yasal düzenlemeler, Bakanlar Kurulunu da dolaylı vesayet makamı durumuna sokmaktadır.

2.3.1.4. İçişleri Bakanı/Bakanlığı

Mahalli idareler üzerinde en çok idari vesayet denetimine sahip olan kurum İçişleri Bakanlığıdır. İçişleri Bakanlığı bu yetkisini Anayasa, 5393 sayılı Kanun ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna dayanarak yapar.

İçişleri Bakanı tarafından kullanılan en önemli vesayet yetkisi Anayasa'nın 127. maddesinde düzenlenen yetkidir. Buna göre "...görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir..." (md. 127/4). İçişleri Bakanı tarafından bizzat kullanılan/kullanılması gereken bu yetkiye ilişkin 5393 sayılı Kanun bazı düzenlemeler getirmiştir.

Görevden uzaklaştırmayı düzenleyen 47. maddesinde görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilmesini ve devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararlarının kaldırılmasını hüküm altına almaktadır. Ayrıca, görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılması da hüküm altına alınan bir diğer husustur (md. 47/2-3).

Ayrıca, belediyelerin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, belediye meclisin feshi ve belediye başkanının düşürülmesi gibi konularda da İçişleri Bakanlığı'na görüş verme, bildirim yapma gibi yetkiler tanınmıştır. Bunları de vesayet yetkisi kapsamında değerlendirmek gerekir.

İçişleri Bakanlığına vesayet yetkisi veren en önemli düzenleme ise 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'dur. Söz konusu kanunun getirdiği bazı düzenlemeler şöyledir;

- Madde 1: “Mahalli idarelerin yönlendirilmesi Bakanlığın amaçları arasındadır”.
- Madde 2: ”Mahalli idarelerin ve bunların merkezi idare ile olan ilgi ve ilişkilerini düzenlemek Bakanlığın görevleri arasındadır”.
- Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair çeşitli kanun ve yönetmeliklerle bakanlığa verilmiş olan görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,
- Bakanlığın, mahalli idareler üzerinde ki vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak,
- Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını sağlamak,
- Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak, kanunun 11. Maddesinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün görevleri olarak sayılmıştır.
- Mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş, birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak,
- Mahalli idarelerin seçilmiş ve tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak, kanunun 15. Maddesinde Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görevleri olarak sayılmıştır.

Sürekli işçi kadroları ile iş pozisyonları ise norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar İçişleri Bakanlığının vizesine tabidir. İçişleri Bakanlığı vize yetkisini valiliklere devredebilecek ve valiler bu konudaki yetkileri kullanacaklardır (geçici madde: 2). Ancak, norm kadro uygulamasına ilişkin çıkarılmış olan Bakanlar Kurulu Kararı'nın Danıştay tarafından yürütmesinin durdurulmasıyla bu konuda boşluk doğmuştur. Dolayısıyla, geçici işçi çalıştırılması gibi durumlarda norm kadrosunu tamamlamayan belediyeler için hala izin alınması söz konusu olabilecektir.

2.3.1.5. Diğer Bakanlıklar

Mahalli idarelerin almış oldukları kararlar kanuna göre diğer bakanlıkların da vesayet denetimine tabi tutulabilmektedir. Örneğin, mücavir alan sınırlarının tespiti belediye

meclisinin kararı ve il idare kurulunun görüşü üzerine Bayındırlık ve iskân Bakanlığı'nın onayı ile kesinleşmektedir (9.5.1985 tarih, 3194 sayılı İmar Kanunu, madde 45).

2.3.1.6. Devlet Planlama Teşkilatı

Ülke düzeyindeki kaynakların ve hizmetlerin planlı ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi amacıyla 1960 yılında kurulan DPT'den 1961 Anayasasında da örtülü bir şekilde bahsedilmiş ve Türkiye'de 5 yıllık kalkınma planlarının uygulandığı dönem başlamıştır.

DPT bu plan ve programlar çerçevesinde mahalli idarelerin kuruluş ve ıslahı için görüş ve teklifte bulunmaktadır (DPT Müsteşarlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname md.2). Dış kredi alınabilmesi için de DPT'nin izni gerekmektedir (Pirler, 1992: 23-25).

Belediyelerin en yüksek karar organı olarak belediye meclislerinin uygun gördükleri teşkilatı kurabilmeleri gerekir. Belediyenin ne gibi ihtiyaçlarının olduğunun, bu ihtiyaçların çok uzağındaki DPT tarafından bilinmesi mümkün değildir. Bu açıdan DPT'nin uygun görüşünün alınması gerektiği konusunun gereksiz bir bürokratik düzenleme olduğu belirtilmektedir (Pirler, 1994: 43).

2.3.1.7. Devlet Personel Başkanlığı

Her ne kadar 5393 sayılı Kanun ile mahalli idarelerin personel istihdamı ile ilgili olarak 190 sayılı KHK'nin düzenlemelerin bir hükmü kalmamış ise de örnek olarak gösterilmesi açısından önceki uygulamalardan bahsetmek gerekir. Buna göre, mahalli idarelerin kadroları 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 5. maddesi gereği İçişleri Bakanlığı tarafından incelenip, Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşü alındıktan sonra, Başbakanlığın uygunluk bildiriyle Bakanlar Kurulu tarafından ihdas edilir.

Yine 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1. maddesi gereği Devlet Personel Başkanlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri personeli dışındaki kamu görevlilerinin tabi olacağı personel rejimini düzenlemek, buna ilişkin uygulamayı izlemek, denetlemekle görevlendirilmiştir.

Nitekim 5393 sayılı Kanununun 49. maddesi, belediyelerin uygulayacakları norm kadro ilke ve standartlarının Devlet Personel Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığı ile ortaklaşa belirleneceğini düzenlemektedir. Buna çerçevede söz konusu ilke ve standartlar hazırlanarak yürürlüğe konulmuş ancak Danıştay tarafından yürütmesi durdurulmuştur. Hazırlanan ilke ve standartların genel hatları ile incelendiğinde, belediyelere tanına özerk alanın oldukça sınırlandırılmış, 190 sayılı KHK ile belediyeler üzerinde sağlanan yetkinin büyük oranda korunduğunu görmekteydik. Bu da bizlere Devlet Personel Başkanlığı'nın personel konusundaki yetkisinden vazgeçmek niyetinde olmadığını ifade etmektedir.

2.3.1.8. Vali ve Kaymakamlar

Vali ve Kaymakam merkezi idarenin taşradaki en üst temsilcileridir. Mahalli en büyük mülki amir olmaları dolayısıyla il ve ilçe sınırları içindeki mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisini kullanan makamlardır. 1580 sayılı Kanun, bütçe kanunları ve daha sonra çıkarılan birçok genelge ile mülki amirlere belediyeler üzerinde kullanabilecekleri geniş vesayet yetkileri tanınmıştır. 5393 sayılı Kanun da mülki idare amirlerinin vesayet makamı statülerini sürdürmektedir. Ancak, yeni kanun mülki idare amirlerinin vesayet yetkilerini bir miktar daraltmaktadır. Bununla birlikte İçişleri Bakanlığında sonra mahalli idareler üzerindeki en yoğun vesayet yetkisini vali ve kaymakamların kullandığını söylenebilir. Çünkü yerel yönetim birimine en yakın olan merkezi idarenin temsilcileri, mülki amirlerdir ve yerel yönetim birimlerinin kararlarını denetleyebilecek uygun makamlar onlardır.

Mülki idare amirlerinin vesayet yetkilerine bakıldığında belediyelerin kurulmasından hizmetlerin performansına kadar geniş bir alana yayıldığını görmekteyiz.

2.3.1.8.1. Belediye Kurulması, Katılma ve Birleşmeler

Vali belediye kurulmasında bazı yetkilere sahiptir. Belediyelerin kurulmasında valiler başvuru makamı olarak veya kendiliğinden harekete geçerek rol almaktadırlar. Örneğin belediye olmak isteyen bir veya birden fazla köyün seçmenlerinin en az yarısından bir fazlası mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvuru yapabilecektir.

Benzer şekilde valiler de kendiliğinden bir veya birden fazla köyde belediye kurulmasına gerek görebilecektir. Bu durumda, valinin bildiri üzerine, mahalli seçim

kurulları, köyde veya köy kısımlarındaki seçmenlerin oylarını alacaklar ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildireceklerdir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilecek ve Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulacaktır (madde: 4).

Bir veya birden çok köyün bir araya gelerek belediye kurulabilmesi 1580 sayılı belediye kanunu zamanında da bazı farklılıklarla söz konusuydu. Nitekim 1580 sayılı belediye kanununa göre; köyün belediye olması için aranan koşulların yanı sıra birleşecek köylerden her birinin, belediye merkezi yapılacak yere uzaklığının 500 metreyi geçmemesi koşulu aranmaktaydı (md: 7/A). 5393 sayılı kanunda bu mesafe 5000 metre ve nüfus kriteri de 5000 üzeri olarak gerekli görülmüştür. 1580 sayılı belediye kanununa göre; vali belediye statüsüne geçme talebine ilişkin konuyu il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisine götürmekte ve il genel meclisi kurulması talep edilen belediyenin gelirlerinin yerel hizmetleri görmeye yetip yetmeyeceği konusunda karar alarak bunu valiye bildirmekteydi. Bu çerçevede 1580 sayılı yasa zamanında, başvuru yapan yerin belediye olabilmesine ilişkin olarak il genel meclisinin kararı, valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına sunulmakta, Danıştay'ın kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile belediye kurulabilmekteydi (md:7/A). Görüldüğü gibi yeni düzenlemede hem süreç kısaltılmış hem de kararın il genel meclisinde görüşülmesi uygulamasına son verilmiştir.

Birden fazla köyün birleşerek belediye statüsüne geçme talebi ister ilgili köylerin ihtiyar meclisleri tarafından bir kararla yapılsın, ister ilgili köylerdeki seçmenlerin yarısından bir fazlasının yazılı başvurusu ile olsun isterse bu tür birleşmeyi vali uygun görmüş olsun, mutlaka ilgili köylerde yaşayanlar arasında oylama yapılacak olması yani onların da görüşlerine başvurulması Avrupa Yerel Özerklik Şartı ile de uyumlu olan bir düzenlemedir.

Belediyelere ilişkin birleşme ve katılma konusunda valiler yetkili kılınmışlardır (madde:8). Nitekim birleşmeler ve katılmalar konusundaki bu madde Avrupa yerel yönetimler Özerklik Şartı'nın yerel yönetimlerin sınırlarının korunmasına ilişkin olan 5. maddesi ile uyum içindedir. Çünkü Şart'ın 5. maddesi, yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamayacağını hükme bağlamıştır.

Belediye kanununun 8. maddesi de iki yerleşim biriminin birleştirilmesine ya da bir yerleşim biriminin diğer bir belediyeye katılmasında ilgili yerel halkın başvurusu üzerine karar verileceğini belirtmektedir. Bu durumda valiye düşen görev katılacak yerleşim biriminde yapılan oylama sonuçlarını içeren evrakı katılacak belediye meclisine göndermesinden ibarettir.

2.3.1.8.2. Sınırların Belirlenmesi

5393 sayılı Kanuna göre belediye sınırlarının belirlenmesinde de mülki idare amirlerinin bir takım yetkileri bulunmaktadır. Buna göre belediye sınırları belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşecektir. Kesinleşen sınırlar, valilikçe yerinde uygulanmak suretiyle taraflara gösterilecek ve durum bir tutanakla belirlenecektir.

Beldeler veya köyler arasında ortaya çıkacak sınır uyuşmazlıklarının çözümü için de mülki amirlere görevler verilmektedir. Bu çerçevede, bir il dâhilindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması halinde ilgili kaymakamın konuyla ilgili görüşü otuz gün içinde (belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile birlikte) alınacaktır. Vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlayacaktır (madde: 7).

Özerklik Şartı'nın 5. maddesinde; “yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yolu ile ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” hükmü yer almıştır. Sınır uyuşmazlıklarının çözümü de yeni sınırların tespiti olduğundan Özerklik Şartı'nın bu hükmü gereğince de yerel toplulukların oylarına da başvurulmalıdır. Fakat gerek 1580 sayılı kanunda gerekse yeni 5393 sayılı belediye kanununda sınır uyuşmazlıklarının çözümünde yerel halkın görüşüne başvurulmamaktadır.

2.3.1.8.3. Mahalle Kurulması ve İsim Değişiklikleri

Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile gerçekleşmektedir (madde: 9).

Belde adının değiştirilmesinde de mülki amirin görüşü alınacaktır. Buna göre; bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilebilecektir (madde: 10).

Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine verilecek olan isimler veya buradaki isim değişikliklerine ilişkin belediye meclisi tarafından alınacak kararlar mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girecektir (madde: 81).

Mahalle kurulması, birleştirilmesi, kaldırılması, bölünmesi gibi işlemlerde mülki amirlerin vesayet yetkileri yerindelik denetimini de kapsamaktadır. Aynı şekilde belde adının değiştirilmesinde de mülki idare amirlerinin yetkisi yerindelik denetimini kapsar biçimdedir.

2.3.1.8.4. Belediye Başkanlığına İlişkin Vesayet Yetkisi

Mülki idare amirlerinin belediye başkanının görevine gelmemesi, başkanlık makamının boşalması durumlarında kullanabilecekleri bazı yetkileri bulunmaktadır.

Belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olan yirmi günden fazla görevini terk etmesi durumu gerçekleşirse bu durum mahallin mülki idari amiri tarafından belirlenecektir (madde: 44).

Belediye başkanlığının boşalması halinde duruma göre vali tarafından bir kamu görevlisi bu göreve geçici olarak getirilebilecektir. Bu çerçevede kanuna göre; belediye başkanı veya başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda valinin görevlendireceği bir kamu görevlisi tarafından yürütülecektir (madde: 45).

Valiler kanunun uygun gördüğü süreç ve şartlarda belediye başkanlığına ilişkin görevlendirme yapabilecektir. Başkanlığın herhangi bir nedenle boşalması veya belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına Büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılacaktır (madde: 46).

2.3.1.8.5. Diğer Vesayet Yetki Alanları

Bu grupta, belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasına, meclis kararlarına ve belediye hizmetlerine ilişkin mülki amirlere verilen yetkilere değinilecektir.

Vali, belediyelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi sürecinde de görevlendirilmiştir. Nüfusu 2000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülecek ve tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılacaktır. İlgili belediyenin taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçları ilgili köy tüzel kişiliğine intikal edecektir. İntikal eden borçların karşılanamayan kısımları il özel idaresi tarafından üstlenilir ve vali tarafından İller Bankasına bildirilecektir (madde: 11).

Belediye meclisinde alınan kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilecektir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe giremeyecektir. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü belediye meclis kararları aleyhine idari yargıya başvurabilecektir (madde: 23).

Belediye hizmetlerinde meydana gelecek bir aksaklık durumunda halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilenmesini önlemek noktasında il valisi belediye tarafından sunulmayan/sunulamayan ilgili hizmetin belediye, özel idare ve diğer kamu kuruluşlarının kaynakları ile yerine getirilmesi ile görevlendirilebilecektir (madde: 57). Bu yetki, 5393 sayılı Kanun ile getirilen bir vesayet yetkisidir. Mülki amir belediye hizmetlerinin veya hizmetinin yeterince sunulmadığı kararına ulaşırsa belediye yönetimini uyarmaktadır. Belediye yönetimi uyarıya rağmen hizmetlerin yürütülmesinde düzeltme yapmaz ise, mülki amir adli yargıya başvurarak tespit yaptırma yetkisine sahiptir. Sulh hukuk hakimi belediye hizmetlerinin gereği gibi yürütülmeyle halkın sağlık, huzur ve esenliğini olumsuz etkilediğine karar verebilir. Hakim karar verirse, mülki amir söz konusu hizmetleri üstlenerek yürütmeye başlar. Belediyeler de hizmetin yürütülmesinde kullanılan araç gereç ve personel ile mali kaynakları mülki amirin emrine vermek durumundadır.

2.3.2. Yargı Makamları

İdari yargı organları, idari makamlar tarafından yapılmış işlem ve eylemlerle, alınmış kararları "hukuka uygunluk" açısından denetler. İdari yargı organları arasında, Anayasal bir kurum olan Danıştay ile Bölge İdare ve Vergi Mahkemelerini gösterebiliriz. Bir de

bunlara yine Anayasal bir kurum olan, özel bir yargı yeri niteliğindeki Sayıştay'da eklenebilir.

2.3.2.1. Danıştay

Danıştay, Anayasanın 155. maddesine göre "...davaları görmek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işlemleri yapmakla görevlidir". Danıştay, Anayasa tarafından kendisine verilen görevleri 2575 sayılı Danıştay Kanununca yerine getirir. Söz konusu kanunun 42. maddesi mahalli idarelere ilişkin hususları düzenlemektedir. Adı geçen maddenin (h) ve (I) fıkralarına göre; İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı gereğince direkt itiraz yoluyla Danıştay'a verilip, idari davaya konu olmayan işlerin Danıştay Birinci Dairesince incelenip karara bağlanacağı hususları hüküm altına alınmıştır.

Belediye meclisinin başkanın faaliyet raporuna ilişkin olarak vereceği yetersizlik kararı ve faaliyet raporunun görüşme tutanakları meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilecektir. Yetkili mülki idare amiri olan vali/kaymakam bu konudaki dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderecektir (madde: 26).

Belediye Meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından belediye meclis üyeliğinin düşmesine karar verilecektir (madde: 29).

2.3.2.2. Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemeleri

1982 yılında Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemelerinin kurulması üzerine Danıştay'ın bazı görevleri bu mahkemelere bırakılmıştır. İdare ve Vergi Mahkemeleri, birer Bölge İdare Mahkemesi içinde yer alıp, bu mahkemelerin tek hâkimle verdikleri kararlara karşı itiraz yoluyla Bölge İdare Mahkemesine, heyet halinde verdikleri kararlara karşı ise Danıştay'a temyiz yoluyla başvurulabilmektedir.

İdare ve Vergi Mahkemelerinin kurulması, bunları mahalli idareler üzerinde bir vesayet organı haline getirmiştir.

2.3.2.3. Sayıştay

Anayasal bir kurum olan Sayıştay, Anayasanın 160.maddesinde belirtilen görevleri yerine getirmektedir. Bu maddeye göre; “sayıştay, genel ve katma bütçeli Dairelerin 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...” Sayıştay bu görevlerini 21.2.1967 tarih ve 832 sayılı Kanununca yerine getirir. İlgili Kanunun 1. maddesi bu görevleri belirtmiştir: “Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yolu ile kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen, inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli, özel, idari yargı kuruluşudur”.

Sayıştay’a belediyeleri denetleme yetkisi, ilk olarak Divan-1 Muhasebat ve Vazifelerine Dair Kararname ile verilmiştir. Belediyelerin mali işlerini denetleme yetkisine ilişkin ilk açık hüküm ise 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve 2514 sayılı Divan-1 Muhasebat kanununun 11. maddesi ile mahalli idare hesaplarının tetkik ve hükme bağlanmasını divan-1 Muhasebata veren hükümdür (Doğan, 1996: 34).

Günümüzde Sayıştay’ın belediyeler üzerinde yapacağı denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bağlamında yapılacak olan dış denetimden ibarettir. Buna göre Sayıştay’ın yapacağı denetim mali denetimi kapsamaktadır.

Belediyelerde mali denetimin konusu, muhasebe işlemlerinin kontrolü, gelir ve gidere ilişkin işlemlerin hukuka uygunluğunun araştırılması, harcamalara ilişkin belgelerin doğruluk ve tutarlılığının sağlanmasıdır. Bunların yanında kaynakların etkin ve ekonomik olarak kullanılıp kullanılmadığının denetiminin de bu kapsamda olduğu belirtilmektedir (Ekici, 2005: 68).

Mali açıdan yapılan bu denetimin nedeni yerel yönetimlerde ve özelde belediyelerde yapılan mali yönden iç denetimin yeterince etkin işlemediği düşüncesi olmuş olabilir. Fakat Sayıştay’ın idarenin dışında kalan bağımsız bir kurum olması nedeniyle mali açıdan tarafsız, objektif ve bağımsız bir denetim tarzının gelişmesini sağlayabileceği söylenebilir.

2.4. 5393 sayılı Belediye Kanununda İdari Vesayet Denetiminin Niteliği

Daha önceki kanunda belediyelerin idari vesayete tabi olduğu konularda, idari vesayetin daha çok yerindelik niteliğinin ağır bastığı belirtilmektedir. Yeni kanunda yerindelik denetimi söz konusu olmakla birlikte, hukukilik denetimine ağırlık verildiği görülmektedir.

2.4.1. Yerindelik Denetimi

Merkezi yönetim veya onun taşradaki temsilcileri denetimi, açık bir kurala göre değil, yapılmış olan tasarrufun verimlilik, milli plan ve politikalara uygun olup olmadığı açısından gerçekleştirilir. Genel olarak hiyerarşik bir yapılanmada söz konusu olan bu denetim biçiminin, özerk yerel yönetim anlayışına ters düştüğü söylenebilir. Türkiye'deki yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki vesayetten kaynaklanan sorunların çoğu yerindelik denetiminin uygulanmasından çıktığı söylenebilir. Nitekim yerindelik denetimi takdir hakkıyla ilgili bir denetim biçimidir.

Merkezi yönetimin yerindelik denetimini yapabilmesine, diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerin karar, işlem ve eylemleri üzerinde takdir hakkını kullanabilmesine Anayasamız da cevaz vermektedir. Nitekim Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasında idari vesayet denetimin amaçlarından iki tanesi şu şekilde belirtilmiştir: “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde; (...) toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”. Daha öncede ifade edildiği gibi bu iki amaç farklı şekillerde yorumlanmaya ve kullanılmaya müsait ifadelerdir.

5393 sayılı Kanun yerindelik denetimini da kapsayan vesayet yetki alanını oldukça daraltmıştır. Örneğin, belediye bütçesinin mülki amirin onayına gitmesi zorunluluğu, bazı belediye meclis kararlarının mülki amirin onayı ile yürürlüğe girmesi gibi yerindelik denetimi çağrıştıran vesayet yetkilerini kaldırmıştır.

Fakat belirtmek gerekir ki, ülkemizdeki merkeziyetçi yönetim geleneğinin gereği olarak hala yerindelik denetimini kapsayan bazı düzenlemeler söz konusudur. Örneğin, cadde, sokak, meydan isimleri, şehir amblemi, belde ismi değişikliği gibi hususlardaki meclis kararının mülki amirin onayı ile yürürlüğe girmesi, yerindelik denetimine en açık örnek niteliğindedir.

Benzer şekilde, belediye hizmetlerinde aksama ortaya çıkması ve aksamanın halkın sağlık, huzur ve esenliğini tehdit etmesi durumunda mülki amirin belediye yönetimini uyarması ve daha sonra hakim kararıyla hizmete el koyabilmesi de yerindelik denetimi uygulamalarına örnektirler.

2.4.2. Hukukilik Denetimi

İdari vesayet bu biçimi ise, yerel yönetim makamlarının yapmış oldukları işlemlerin hukuka uygunluğunun tespiti açısından yapılmaktadır. Yerel yönetim birimi, yetkisi dışında bir karar almış olabilir veya mevzuata aykırı bir karar almış olabilir. Yapılan bu denetim ile yerel yönetimlerin bu yanlış tasarrufunun önüne geçilmiş olunur. Fakat burada idari vesayet makamlarının kararı kesin olmayıp, kesin hüküm verme yetkisi idari yargı organlarına aittir. Nitekim belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi için mülki amire gönderilmesi ve mülki amirin de hukuka aykırı gördüğü kararlara karşı dava açma hakkının bulunması bir vesayet yetkisidir (md. 23). Ancak hukuka uygunluk denetimini kapsayan bir vesayet yetkisidir.

Genel olarak değerlendirildiğinde 5393 sayılı Belediye Kanunu gereği mülki amirler tarafından belediye işleyişi sırasında kullanılacak olan yetkilerin bazıları 5393 sayılı Belediye Kanununun çeşitli hükümleri ve kanunun özü bakımından çalışmaktadır. Mülki idare amirlerine kanunda verilen bazı yetkiler kanunun temel özellikleri arasında yer alan ve öne çıkarılan idari özerklik, hukuka uygunluk denetimi ve hizmette yerellik ilkeleri ile de çalışmaktadır.

Bununla birlikte, vesayet denetimi açısından yerindelik denetimi niteliğinin daraltıldığı, hukuka uygunluk denetimine ağırlık verildiği görülmektedir. Böylece, vesayet denetiminin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olması ilkesine biraz daha yaklaşıldığını söylemek mümkün olmaktadır.

2.5. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı; yerel yönetimlerin daha etkin, katılımcı ve demokratik yaklaşımlarla ele alınmasına yönelik olarak uluslararası düzeyde önemli metinlerden biridir. Avrupa Konseyi, 1981-1984 yılları arasında yerel idarelerin özerkliği ile ilgili bazı ilkeleri tartışmış ve bir karar tasarısı hazırlamıştır. "Yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi

ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur" görüşünden hareketle hazırlanan tasarı daha sonra "Özerklik Şartı" olarak Avrupa Konseyi'nce kabul edilmiştir.

Türkiye, Şartı 1988 yılında imzalamış, 1991 yılında da 3723 sayılı yasa ile TBMM tarafından onaylanması uygun görülmüş ve 1992'de 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylamıştır (Resmi Gazete: 3.10.1992 - 21364). Yürürlük tarihi ise 1 Nisan 1993 olarak belirlenmiştir.

2.5.1. Özerklik Şartının Hazırlık Süreci ve Gerekeşi

1950'lerden bu yana Avrupa Konseyinde yerel özerlikle ilgili çalışmaların başladığı görülmüştür. 1953 yılında Versailles'de I. Avrupa Komünler Birliği toplanmıştır. Orada alınan bir karara göre; yerel yönetim özerkliğinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine konması önerilmiştir. Fakat o günün koşulları içerisinde Avrupa Konseyinde buna karşı çıkmıştır. Kısa sürede Konseyin bu menfi tavrı değişmiş ve yerel özerkliğe zaman içinde daha çok sahip çıkmaya başlamıştır (Ana Britannica, 1993: 413).

1957 ve 1968 yıllarında yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili olarak önemli kararlar alınmıştır. Ama ciddi anlamda yerel özerklik ile ilgili görüşler, 1981 ve 1984 yılları arasında Avrupa Konseyinin yaptığı birçok toplantıda "yerel yönetimlerin özerkliğinden ne anlamak gerekir?" diyerek; yerel yönetimler ile ilgili bir takım kuralları, ilkeleri tartışarak, örgüt bünyesinde yerleştirmeye başladığı görülebilmektedir (Keleş, 1994: 43).

Avrupa Yerel Özerklik Şartına yönelik olarak ve yerel özerlikle ilgili olarak yapılan bu çalışmalar ile birlikte 1980'li yılların ilk yarısında, yerel özerklik; Avrupa Konseyinde tartışılan ilk konular arasına girmiştir. Bu konu, gerek Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansında, gerekse 1988 yılından itibaren Bölge ve Yerel Uzmanlar Komitesi (CDRL) adını alan Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi (CDRM) ile Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (CPLRE)'nda konu birçok defa görüşülmüştür. Sonunda yerel özerklik ile ilgili olarak hazırlanan nihai taslak, 8-10 Kasım 1984 tarihlerinde Roma'da yapılan Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansında gündemin birinci sırasında yer almış ve Avrupa Yerel Özerklik Şartının kabul aşaması başlamıştır (Yeter, 1996:3). Bundan sonra Haziran

1985'te yapılan Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinde Şart'ın resmen benimsenmesi kararı ile imzalanma ve kabul edilme aşamasına girmiştir.

2.5.2. 5393 Sayılı Belediye Kanununun Yerel Özerklik Şartı İle Uyumu

Yerel özerklik şartı, demokrasinin gelişmesi açısından ve yönetimde etkinlik sağlanması açısından temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmuştur. Şart; taraf olan devletleri, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali yönlerden bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlayıcı kurallar içermektedir (Keleş, 1995: 4).

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler sayılmaktadır. Bu ilkeler, seçilmiş yöneticilerin çalışma koşulları, yönetsel denetimin niteliği ve sınırı, yerel yönetimlerin kaynak özerkliği, yerel yönetimler arası ve merkezi idareler ile yerel yönetimler arası işbirliği ve dayanışmanın esasları ve yargısal denetimin sağlanması gibi konulardır. Özerk yerel yönetim kurumunun, dayandığı başlıca ilkeler de bu bölümde yer almaktadır. Özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele oturtulması gereği, bu bölümde önemle vurgulanmaktadır. Aynı bölümde, yerinden yönetim kavramı tanımlanmakta ve yerel yönetimlerin görev ile yetki alanlarının belirlenmesinde kullanılması gereken ölçütler gösterilmektedir. Yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin azaltılması ve kendilerine görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği de, şartın bu bölümünde yer almaktadır (Keleş, 1995: 5).

Bu bölümde şart iki önemli ilke sunmakta ve bunlara açıklık getirmektedir. Birincisi; Yerel Özerklik Şartı "genel yetki ilkesini" kabul etmiştir. Genel yetki ilkesi; yerel yönetimlerin, yerel nitelikteki her türlü faaliyetlerine başka makamların karışmasına olanak verilmemesi ve başka yönetimlere bırakılmamış olan ve kendilerine yasalarla yasaklanmamış olan her işi görebilmeleri anlamına gelmektedir. Bu şarta göre; aksi kararlaştırılmadığı sürece, olabildiği kadar fazla yetki alanının yerel yönetimlere bırakılması düşünülmektedir. Bu düşüncenin, her ülkenin kendi özel koşullarına göre, değişmesi ve anlaşılması gereken bir durum olarak sunulduğu belirtilmektedir (Konrad Adenauer Vakfı, 1995: 25).

İkinci olarak da; Türkiye'yi de yakından ilgilendiren yerel yönetimler üzerindeki merkezi idarelerin “vesayet yetkisi”nin yeniden ayrıntılı olarak Şart'ta açıklanmasıdır.

Şart'a göre vesayetin ancak; anayasada ve yasalarda belirtilen durumlarda ve orada gösterilen yöntemler ile sadece mevcut hukukun yürütülebilmesi amacı ile yapılması gerektiği belirtilmektedir. Bunun ötesine çıkılarak, yerel yönetimlerin işlevlerinin, aldıkları kararların yerinde olup olmadığını denetlemek gibi bir yetki, yani yerindelik denetimi yapma yetkisi devlete verilmemektedir. Şart'a göre bunun tek istisnası belirtilmiştir. Bu istisnada, üst düzeyde bulunan bir yönetim kademesinin, devletin veya bölge yönetimlerinin yerel yönetimlere kendi adına bazı işleri yapmak yetkisini vermiş oldukları durumlarda, o işlerle sınırlı olmak üzere yerindelik denetimine imkân verilebilmesidir. Burada Şart için önemli olan vesayet, vesayet ile varılmak istenen yararlarla orantılı olmak zorundadır, düşüncesidir. Onun ötesine çıkması halinde yerel özerklikten eser kalmayacağı Şart'ta özellikle belirtilmiştir (Konrad Adenauer Vakfı, 1995: 28).

Şart'ın ikinci bölümünde, bu Şart'ı onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almaktadır. İlkelerin birbirlerini bütünlemede olduğu dikkate alınarak ve yerinden yönetim özerkliği ile ilgileri hesaba katılarak devletlerin çekince koymakta özgür davranabilecekleri maddeler ayrı ayrı gösterilmiştir. Yerel özerklik şartında, devletleri şartın ilkelerini yaşama geçirmek amacı ile aldıkları yasal önlemlerin zaman zaman Konsey'e bildirilmesi dışında; ilkelerin uygulanıp uygulanmadığını ya da nasıl uygulandığını denetlemek amacı ile kurumsallaştırılmış bir sistem öngörülmesi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Bakanlar Komitesi adı verilen organ aracılığı ile üye devletler üzerinde yeterli bir siyasal denetim uygulanabilmesine Şart olarak sağlamıştır (Keleş, 1995: 5).

Şartın son bölümü ise, uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır. Şartın genel olarak maddeleri sıralanarak bu bölüm bir tanıtım yazısına dönüştürülmeyecektir. Burada şartın 5393 sayılı belediye kanunu ile uyum sağlayan önemli maddeleri karşılaştırılmaya çalışılacaktır.

Şartın özerk yerel yönetimlerin görev alanlarıyla ilgili 4. Maddesi, kendilerine tanınmış olan özgürlük ve haklardan tamamen faydalanabilmelerini içerir. Burada yerel yönetimlerin görev alanlarındaki türlü sektörleri ilgilendiren yasalarla ya da merkezi

yönetimin girişimleri ile sınırlandırılmaması istenilmektedir (Pıtırılı, 1989: 33). Bu maddede öncelikli olarak yerel yönetimlerin anayasal olarak tanınmasını içermekte ve bu tanınmanın da yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmemesi gerektiği belirtilmektedir. Şart'ın bu maddesi aynı zamanda “*Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır*” diyerek belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları ile ilgili olarak genel yetki ilkesine vurgu yapmaktadır. Nitekim 5393 sayılı belediye kanununun da bu maddeye uygun biçimde genel yetki ilkesini benimsediği görülmektedir.

Şartın 6. Maddesinde, merkezi yönetimlerin aldığı kararlar ve yaptığı düzenlemeler ile, yerel yönetimlerin kendileri için uygun gelen örgütsel yapıları oluşturmalarını ve kendi personelini çalıştırabilmelerini hiç bir şekilde sınırlandırılmamasını istemektedir (Konrad Adenauer Vakfı, 1995: 32).

Şartın 8. Maddesinde, vesayet denetimi konusu; yerel yönetimlerin takdir yetkilerinin ve etkinliklerinin sınırlandırılmamasına ilişkin güvence sağlanmasını özellikle istemektedir. Bu maddede yerel makamların her türlü idari denetiminin ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebileceğini belirterek keyfi denetimlerin önüne geçilmek istenmiştir. Nitekim belediye kanunun vesayet denetimi konusundaki düzenlemesinin Anayasamız ve Özerklik Şartı'nın bu hükmü ile uyumlu olduğu söylenebilir. Şart'ın bu hükmü vesayet denetimi bakımından hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimlerini içerecek biçimdedir. 5393 sayılı belediye kanunu ile hukuka uygunluk denetimi metne taşınarak öne çıkarılmış fakat bazı maddelerinde, mesela cadde, sokak vb. ad verilmesi konusunu düzenleyen 81. maddesinde, yerindelik denetimine olanak verilmektedir. Diğer taraftan belediyelerin kalkınma planlarına paralel olarak stratejik plan hazırlayacak olmaları (md:41) ve denetimin amaçları arasında hizmetlerin süreç ve sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere göre değerlendirilecek olması (md:54) belediyelerin faaliyetlerini gerçekleştirirken olası bir yerindelik denetimine olanak vermeyecek şekilde önceden önlem almış olmalarını sağlayacağı söylenebilir.

Şartın, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını ilgilendiren 9. Maddesinde ise, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının, yerel yönetimlerin lehine ve onların merkeze olan bağımlılıklarını azaltacak şekilde artırılması istenmektedir (Yeter, 1996: 6). Anayasamızda mahalli idareler başlığı altında “... bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmü yer almıştır. Fakat uygulamada yeterli kaynakların sağlanamadığına ilişkin eleştiriler sürekli dile getirilmiştir. Nitekim 5393 sayılı belediye kanunu ile eski 1580 sayılı belediye kanununun “Belediyenin Varidatı” başlıklı 110. maddesinde sayılan gelirlerle karşılaştırıldığında yeni bir gelir kaleminin sağlanmadığı görünmektedir. Diğer taraftan yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkında kısmi iyileştirmeler yapılmıştır.

Şart’ın 9. maddesinin 3. fıkrasında yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümünün oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacağını hükme bağlamıştır. Türkiye’de de 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çerçevesinde belediyelere kendi öz gelir kaynakları tesis edilmiştir. Nitekim hem 1580 sayılı belediye kanununda (md:13/3) hem de yeni 5393 sayılı belediye kanununda (md: 14) “belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür” şeklindeki hüküm yer almaktadır. Fakat belediyeler, sadece kanunla konulmuş bulunan ve tahsiline kendilerinin yetkili kılındığı vergi ve harçları tahsil edebilirler. Bu yükümlülükler dışında belediyeler herhangi bir şekilde kendi organlarının kararları ile vergi, harç ve benzeri mali yükümlülükler koyamazlar. Belediyeler kanun ile kendilerine tanınmış yetki dışında vergi ve harçların oran ve miktarını değiştiremeyecekler, vergi ve harç konusunu teşkil eden işler için ayrıca ücret tarifesi düzenleyemeyeceklerdir.

Şartın 11. Maddesi özerk yerel yönetimin yargısal korunması ile ilgilidir. Bunun anlamı; merkezi yönetimlerin yerel yönetimler ile ilgili olarak yapabilecekleri yetki gaspı ve özerkliğin çiğnenmesi gibi hareketlerin önüne geçilmesi gibi amaçları gütmektedir. Yargı güvencesinin sağlanması özellikle istenilmektedir (Keleş, 1995: 8).

Yukarıdaki bu maddelerden anlaşılacağı üzere Şart yerel yönetimlerin; yetki yönünden ve korunmaları yönünden tam bir özerkliğini sağlama niyetindedir. Bu bağlamda Şart’ın kapsamını üç madde ile şöyle özetleyebiliriz:

-Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlukları anayasa yada yasalarla belirlenir. Bununla birlikte, bu kural; yerel yönetimlere yasaya uygun olarak belli amaçlar için yetki ve sorumluluklar vermeye engel olmamalıdır.

-Yerel yönetimler, yasanın çizdiği sınırlar içinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan ve başka yönetimlere verilmemiş olan her konuda etkinliklerde bulunmak yönünden tam takdir hakkına sahip kılınmalıdır.

-Yerel yönetimlere verilen yetkiler tam ve yalnız onlara ait olmalıdır. Bu yetkiler onlara yasalarla öngörölmüş durumlar dışında, merkezi ya da bölgesel nitelikteki başka yönetimlerce kısıtlanması engellenmelidir.

Şart bu saydığımız üç koşulu ile bu Şartı imzalayan ölkelerin anayasalarına göndermeler yapmaktadır. Bu şekilde ancak yerel özerkliğin sağlanabileceğini özellikle belirtmektedir. Nitekim Şart'ın bu üç vurgusunun 5393 sayılı belediye kanunu ile ölkemizde de büyük oranda gerçekleştirildiği söylenebilir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

5393 sayılı Belediye Kanununun 1580 sayılı kanundan farklı olarak Avrupa yerel yönetimler özerklik şartını Türkiye'nin imzaladığı 21 Kasım 1988 yılından beri ciddi anlamda ilk revizyon kanunu olduğu söylenebilir.

Bu kanun yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşulu olarak kısmen benimsenen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1 Nisan 1993 tarihinde 3723 sayılı kanun olarak yürürlüğe girdi. Yürürlüğe girdiği tarihten bu yana gecikmelide olsa belediyelerin mali, ekonomik ve idari açıdan hizmetlerini yapabilmek için ciddi bir adım olarak kabul edilebilir.

Bu kanun ile belediyelerin hizmet alanları genişlemiş, yetkileri arttırılmış, karar alma süreci kısaltılmış, özellikle birincil olarak vesayeti altında buldukları mülki idare teşkilatı yerine genel anlamda seçilmiş bulunan üst makamdaki merkezi birimlere kaydırılarak daha bütüncül ve makul kabul edilebilecek vesayet denetimi sınırları oluşturulmak istendiği söylenebilir.

Belediye kanununun vesayet denetimi konusundaki düzenlemesi Anayasamız ve Özerklik Şartı'nın ilgili hükmü ile uyumludur. Anayasal hüküm açısından bakıldığında yerel yönetimlere uygulanacak vesayet denetiminin hukuka uygunluk ve yerindelik denetimini içerdiği görülmektedir. Bunun yanında Özerklik Şartı'nda; "yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir" (madde: 8/2) hükmü de hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi içerikli bir vesayet denetimine yer vermektedir.

Yeni belediye kanunu ile "hukuka uygunluk denetimi" metne taşınmış ve öne çıkarılmış olmakla birlikte bazı maddelerinde vesayet denetiminin bir türü olarak kullanılan yerindelik denetimine yer verilmektedir. Nitekim kanunun cadde, sokak vb. ad verilmesine ilişkin olan 81. maddesi örnek olarak gösterilebilir. Diğer taraftan kanunda yerindelik denetiminin kısmen de olsa yerel unsurlara, kent konseyine, mahalleli ve hemşehirlere devredildiği ve bunun yerinde bir düzenleme olduğu söylenebilir.

Borçlanma ve tahvil çıkarma dışındaki konularla ilgili kuruluşların izin ve onayları talep edilmekte, norm kadro uygulaması gibi genel anlamda belediyelerin yapmış oldukları hizmetlerle orantılı mali yükünün hafifletilmesi ve kaynak aktarımının sağlanması ile ilgili bir uygulama söz konusu olmamıştır. Nitekim belediyelerin artan görevlerine karşılık gelir kaynaklarında bir iyileştirme yapılmamış olması bir eksiklik olarak değerlendirilebilir.

5393 sayılı belediye kanunu ile birlikte idari vesayete ilişkin getirilen yeni düzenlemelerden biri de belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı'nın, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından istemesi durumudur.

Söz konusu aksama giderilemezse, bakanlık hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden isteyecektir. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderme yoluna gidebilecek ve mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilecektir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir şeklinde ciddi bir vesayet yetkisi de bu kanunla yürürlüğe girmiştir.

Mali açıdan yeterli kaynakla beslenmeyen birçok belediyenin gelecek gelirlerinin de kesilerek hizmetlerin başka merkezi kurumca yapılması ileride vesayet yetkisinin iyi niyet koşulları dışında kullanılmasına meydan verebilecektir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye meclis kararlarının mülki idare amirlerinin onayına sunulma zorunluluğu kaldırılmıştır. Yeni kanuna göre mülki amirler sadece hukuka aykırı gördükleri meclis kararlarına karşı idari yargı mercilerine başvurabileceklerdir. Nitekim bu düzenleme merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin yumuşama gösterdiğine işaret etmektedir.

Sonuç itibarıyla Avrupa yerel yönetimler zerklik Şartının Türkiye versiyonu olarak nitelendirebilecek 5393 sayılı kanun birçok hizmetin yerel yönetimlerce karar ve işlemlerinin objektif ve verimli bir Şekilde sürdürülebilir olması açısından yerinde bir kanun olmakla birlikte yukarıda değinilen bazı unsurların tekrar ele alınmasında fayda mülahaza edilmektedir.

KAYNAKÇA

- Acartürk, Ertuğrul ve Orhan, Çakmak (2005), “Yerel Yönetimlerde Borçlanma”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, Editörler: Hüseyin Özgür, M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara.
- Arıkan, Yeşeren, Elçin (2004), “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, <http://www.tusiad.org/yayin/gorus/58/8.pdf>, 27.04.2006.
- Akıntürk, Turgut (1986), **Medeni Hukuk**, S Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Aktan, Tahir (1989), **Kamu İdaresi**, Uludağ Üniversitesi Basımevi, 2. Basım, Bursa.
- Aktan, Tahir (1976), “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 3.
- Aldan, Mehmet (1994), “Yerel Yönetimler ve Özerklik”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 47.
- Ana Britannica**; Cilt 3, İstanbul, 1993.
- Arsel, İlhan (1961), **Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Mars Matbaası, Ankara.
- Arslan, Süleyman (1978), **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Denetimi**, A.İ.T.İ.A. Yayını, Ankara.
- Başarır, Arslan (1972), **Mahalli İdarelerin Kuruluş Organları ve Görevleri**, DPT Yayın No: 1246-Kd:232, Ankara.
- Coşkun, Sabri (1976), **İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmel) Vesayet**, Ankara.
- Çoker, Ziya (1970), **Türk Mahalli İdarelerinin Sorunları Açısından İngiliz Mahalli İdareleri**, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayınları, Ankara.
- Demirkan, Uçar (1977), **Kamusal Mali Denetim**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, No: 172, Ankara.
- Demirkol, Ferman (1998), **Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri**, Kazancı Yayınları, İstanbul.
- Doğan, M. Emin (1996), “Belediyelerin Denetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 5.

- Eke, Ali Erkan (1982), **Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler**, SBF Yayını, Ankara.
- Ekici, Birol (2005), “Kamu Yönetiminde ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bağlamında Denetim”, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması**, Ed: Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı, Beta Yayınları, İstanbul, ss. 57-95.
- Erdoğan, Sedat (1972), “Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri”, **Belediyelerimize Yararlı Bilgiler**, Türk Belediyeleri Birliği Yayını, Ankara.
- Ergun, Turgay ve Aykut Polatoğlu (1978), **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayını, Ankara.
- Eroğlu, Hamza (1983), **İdare Hukuku**, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (1998), **Kamu Yönetimi**, Erkan Matbaacılık, 4. Baskı, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (1997), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Birleşik Yayıncılık**, İstanbul.
- Fişek, Kurthan (1982), “Vesayet Denetimi”, **Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru**, Editör: E. Türkcan, Cilt: 3, Ankara.
- Gerdaneri, Halis (1972), **İl Genel Yönetimi ve İçişleri Bakanlığının Merkez Örgütünde Yetki Devri**, İçişleri Bakanlığı İç Düzen Yayın No: 11, Ankara.
- Giritli, İsmet (1979), **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Görelî, İsmail Hakkı (1944), **İdari Vesayet-Amme Hükmi Şahısların İdarece Murakabesi**, Ankara.
- Gözübüyük, Şeref (1996), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, Şeref ve Tekin Akıllıoğlu (1993), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan (1998), **İdare Hukuku Cilt: II Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gül, Kemal Vehbi (1980), **Köy ve Mahalle Mevzuatı Cilt: I**, Ankara.

- Günday, Metin (1999), **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara.
- Güner, Ayşe (2005), “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri üzerine Bir Değerlendirme”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu - Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, Pamukkale, <http://malysesempozyumu.pamukkale.edu.tr/ayseguner.pdf>, 28.04.2006.
- Gürsoy, Bedri (1977), “Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 377, Ankara.
- Kalabalık, Halil (2005), **AB Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Keleş, Ruşen; (1994), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Ankara.
- Keleş, Ruşen (2006), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 5. Basım, İstanbul.
- Keleş, Ruşen (1995), “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 23, Sayı: 6,
- Konrad Adenauer Vakfı (1995), Avrupa Yerel Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler, Ankara.
- Meydan Larousse Büyük Lugat ve Ansiklopedi, Sabah Yayınları.
- Onar, Sıdkı Sami (1952), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Hak Kitabevi, İstanbul.
- Ortaylı, İlber (1974), **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1740-1878)**, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Öner, Şerif (2006), **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Özay, İlhan (1986), **Gün Işığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, 1986.
- Özer, Ahmet (1985), “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 368, Ankara.
- Özkiper, H. Alaettin (1989), “Mahalli İdareler Fikri, Doğuşu, Gelişme Safhaları” **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu**, Yayın No: DPT 2173-SBB: 417, Ankara.

- PITIRLI, Ali (1989), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 383.
- Pirler, Orhan (1994), “DPT ve Belediye İlişkileri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 5, Ankara.
- Sürgit, Kenan (1981), “Çağdaş Yönetim Anlayışı ve Yöneticilerin Amaç ve İşlevleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 14, Ankara.
- TESEV, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, www.tesev.org.tr, 15.12.2005.
- Tekeli, İlhan (1992), **Belediyecilik Yazıları**, IULA-EMME Yayını, İstanbul.
- Tortop, Nuri (1990), **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, TODAİE Yayını, Ankara.
- Tortop, Nuri (1999), **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, Ankara.
- Tortop, Nuri ve Eyüp İsbir (1986), **Yönetim Bilimleri**, Ankara.
- Tümer, Melih (1974), **Yönetim ve Yönetici**, Üçler Matbaası, İstanbul.
- Yalçındağ, Selçuk (1988), “Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 3, Ankara.
- Yalçındağ, Selçuk (1992), “Çağdaş Belediye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:1, Sayı: 1, Ankara.
- Yeter, Enis (1996), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1.
- Yılmaz, Ejder (1997), **Hukuk Sözlüğü**, Seçkin Yayınevi, Ankara.

ÖZGEÇMİŞ

01.02.1968 Yılında Sakarya'da doğdu İlk Orta ve Lise tahsilini bu ilde tamamladı. Daha sonra A.Ü Siyasal Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümünden mezun oldu. 1993 yılında açılan İşleri Bakanlığı Kaymakam Adaylığı sınavını kazanarak Sakarya Kaymakam Adayı olarak göreve başladı. Daha sonra yurt dışında çeşitli eğitimler aldı ve Çilimli, Şenkaya, Gököy, Şiran'da görev yaptıktan sonra halan Çatalzeytin ilçesinde Kaymakam olarak görev yapmaktadır. İngilizce bilen Süleyman YILMAZ evli ve iki çocuk sahibidir.