

T.C.  
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI



# YEREL YÖNETİMLERİN İDARİ ÖZERKLİĞİ

ve

## İDARİ VESAYET

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

MUSTAFA DEMİRTAŞ

TEZ DANIŞMANI  
YRD. DOÇ. DR. TURGAY UZUN

MART-2005  
MUĞLA

T.C.

**MUĞLA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**



**YEREL YÖNETİMLERİN İDARİ ÖZERKLİĞİ  
ve  
İDARİ VESAYET  
(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**MUSTAFA DEMİRTAŞ**

**YRD. DOÇ. DR. TURGAY UZUN**

**MART-2005  
MUĞLA**

**T.C.  
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**YEREL YÖNETİMLERİN İDARİ ÖZERKLİĞİ  
ve  
İDARİ VESAYET**

**MUSTAFA DEMİRTAŞ**

Sosyal Bilimler Enstitüsü'nce  
“Yüksek Lisans”

Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.

**Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 25.04.2005  
Tezin Sözlü Savunma Tarihi : 25.03.2005**

**Tezin Danışmanı : Yrd. Doç. Dr. Turgay UZUN**

**Jüri Üyesi : Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK**

**Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Serap ÖZEN**

**Enstitü Müdürü : Prof. Dr. Nihal ÖREN**

**MART-2005  
MUĞLA**

## YEMİN

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet” adlı çalışmamın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin “Kaynakça” da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

25.03.2005

**Mustafa DEMİRTAŞ**

YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU  
DÖKÜMANTASYON MERKEZİ  
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

YAZARIN

Soyadı : DEMİRTAŞ **Kayıt No :**  
Adı : Mustafa

TEZİN ADI

Türkçe : Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet

Y.Dil : Administrative Autonomy of Local Governments and  
Administrative Tutelage

TEZİN TÜRÜ: Yüksek Lisans

TEZİN KABUL EDİLDİĞİ

Üniversite : Muğla Üniversitesi

Fakülte : İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Diğer Kuruluşlar :

Tarih : 25.03.2005

TEZ YAYINLANMIŞSA :

Yayınlayan :

Basım Yeri :

Basım Tarihi :

ISBN :

TEZ YÖNETİCİSİNİN :

Soyadı Adı : UZUN Turgay

Ünvanı : Yrd. Doç. Dr.

TEZİN YAZILDIĞI DİL : Türkçe TEZİN SAYFA SAYISI :

TEZİN KONUSU (KONULARI):

- 1- Yerel Yönetimlerin Tarihçesi
- 2- Çeşitli Ülkelerde Yerel Yönetim Uygulamaları
- 3- Türkiye’de Yerel Yönetimler
- 4- Özerklik ve Yerel Özerklik Kavramları
- 5- Yerel Yönetimlerde Denetim
- 6- İdari Vesayet Denetimi
- 7- Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetlenmesi
- 8- Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Çalışmaları

TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELER

- 1- Yerel Yönetim
- 2- Yerel Özerklik
- 3- Denetim
- 4- İdari Vesayet Denetimi

İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMELER

- 1- Local Government
- 2- Local Autonomy
- 3- Kontrol
- 4- Administrative Tutelage

- 1)Tezimden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum ( )
- 2) Dipnot gösterilmek kaydıyla bir bölümünün fotokopisi alınabilir ( )
- 3)Kaynak gösterilmek kaydıyla tezimin tamamının fotokopisi alınabilir (X)

## TUTANAK

Muğla üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün .../.../.....tarih ve .... Sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Eğitim- Öğretim Yönetmeliği'nin ..... maddesine göre Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi Mustafa DEMİRTAŞ' ın “Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet” adlı tezini incelemiş ve aday ..... tarihinde saat ..... 'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra..... dakikalık süre içinde gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin.....olduğuna .....ile karar verildi.

### **Tez Danışmanı**

Yrd. Doç. Dr. Turgay UZUN

### **Üye**

Doç Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK

### **Üye**

Yrd. Doç. Dr. Serap ÖZEN

## ÖZET

Türkiye’de anayasal olarak kabul edilen yerel yönetim birimleri İl özel İdareleri, Belediyeler ve köylerdir. 1984 de getirilen yeni bir düzenlemeyle belediye yapıları değiştirilmiş ve belli merkezlerde Büyükşehir Belediyeleri oluşturulmuştur.

Genel olarak yerel yönetim birimleri idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde ve idarece tanınan özerklikten faydalanarak müşterek mahalli hizmetleri sunan birimlerdir. Bu nedenle de merkezi idare tarafından çeşitli şekillerde denetlenmektedir. Bu denetim türleri; siyasi denetim, yargı denetimi, halk denetimi ve idari denetimdir.

Ülkemizde bunlardan farklı olarak ve Fransa’dan örnek alınarak uygulanan bir denetim türü olarak vesayet denetimi bulunmaktadır. Vesayet denetimi idari denetimin bir çeşidi olarak hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi şeklinde uygulanmaktadır. Bu denetim, yerel yönetimlerin işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde olmak üzere geniş bir uygulama yelpazesine sahiptir.

Bundan farklı olarak yerel yönetimlerle özdeşleşmiş bir başka kavram ise özerkliktir. Bu kavram günümüzde yerel yönetim birimlerinin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamada, verimli olabilmeleri için en gerekli şartlardan biridir. Özerklik kavramı ; serbest bütçe, öz organlar ve serbest karar alabilme yetisi şeklinde kendini gösterir. Bu kavram artık hem ulusal anayasa ve kanunlarla hem de uluslararası ve uluslar üstü yapılan sözleşmelerle hukuki güvence altına alınmıştır.

Yukarıda açıklanan vesayet denetimi nedeniyle, Türkiye’de, özerklik; son zamanlarda oldukça tartışmalı bir konu haline gelmiştir. Genel görüş vesayet denetiminin bir çok yönünün özerklikle bağdaşmadığı yönündedir. Bu nedenle Türkiye’de son elli yıllık bir süreçte hemen hemen bütün iktidarlar döneminde bu yapının düzeltilmesi ve modernleştirilmesi konusunda çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Fakat bilindiği üzere henüz bu konuda doyurucu bir düzenleme ve en önemlisi uygulama gerçekleştirilememiştir.

Bilinen odur ki, Türkiye’ nin yönetim yapısının acil bir revizyona ihtiyacı vardır. Cumhuriyet’in kuruluşuyla birlikte yapılmış hukuki düzenlemeler, çeşitli küçük değişikliklere rağmen artık çağın gereklerine cevap verememektedir. Özellikle



yerel y6netimler gerçek anlamada 6zerk bir stat6ye kavuşturulmalı, bunun içinde sistemli k6kl6 bir değişikliğe gidilmelidir.

## ABSTRACT

In general terms, local authorities are part of the general administration which provide local services. In performing their tasks, local authorities use the autonomy bestowed upon them by the central administration which acts in accordance with subject to the principle of unit government. Therefore local authorities are subjected the various forms of control by the central administration. These form of control are political control, control of judiciary, administrative control and control by ombudsman.

In addition to these widely applied forms of control, administrative tutelage, a form of administrative control bringinated in France, also exists in Turkey, administrative tutelage seeks to establish the conformity of local authorities both with the body of law and convenience. Administrative tutelage is applied upon process, activity, departments and personnel of local authorities

Local authorities are generally identified with the concept of autonomy which is one of the essential attributes needed for their effective functioning. The basic components of the concept of autonomy as applied to local authorities are; freedom in making their budgets, freedom to form their departments and freedom in decision making. The concept of autonomy has entered into the vocabulary of laws, constitutions, international and supranational agreements.

Because of the administrative tutelage explained above, the concept of autonomy has become a subject of hot debate in Turkey. The commonly held view is that many aspects of administrative tutelage go against the concept of autonomy. For that reason, during the last fifty years, almost all governments in Turkey have attempted to remove this apparent contradiction and bring about the modernisation of the administrative structures. However, these attempts have not produced satisfactory regulations and, more significantly, satisfactory outcomes in practice.

Certainly, Turkey's administrative system is in need of an urgent revision. Dating back to the foundation of the Turkish Republic, this administrative system, despite the number of small changes, is not able to meet the requirements of the modern times. Therefore, it must be comprehensively revised and especially the local authorities must be given full autonomy.

## İÇİNDEKİLER

### SAYFA

İÇİNDEKİLER.....	I
KISALTMALAR.....	V
GİRİŞ.....	IV

### BÖLÜM I

#### YEREL YÖNETİMLERİN TEMELLERİ ve UYGULAMALARI

A. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHİ KÖKENLERİ.....	1
1. 20. Yüzyıl Öncesi Dönem.....	1
2. 20. Yüzyıl Sonrası Dönem.....	7
B. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLER	
1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLER.....	8
2. İNGİLTERE.....	12
3. FRANSA.....	14
4. ALMANYA.....	17
C. TÜRKİYE .....	19
1. Osmanlı İmp. Dönemi .....	19
2. Cumhuriyet Dönemi.....	23
3. Günümüzde Yerel Yönetimler .....	30
a. İL ÖZEL İDARELERİ.....	30
aa. İl Özel İdarelerinin Organları.....	31
ab. İl Özel İdaresinin Görevleri.....	33
ac. İl Özel İdaresinin Mali Yapısı.....	33
b. BELEDİYELER.....	34
ba. Belediye Yönetiminin Organları.....	34
bb. Belediye Yönetiminin Görevleri.....	36
bc. Belediye Yönetiminin Mali Yapısı.....	37
c. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ.....	38
ca. Büyükşehir Belediye Yönetiminin Görevler.....	38
cb. Büyükşehir Belediye Yönetiminin Organları.....	38
cc. Büyükşehir Belediyesinin Mali Yapısı.....	41

d. KÖY YÖNETİMİ.....	42
da. Köy Yönetiminin Organları.....	42
db. Köy Yönetiminin Mali Yapısı.....	44

## BÖLÜM II

### YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK, DENETİM ve TÜRKİYE

A. ÖZERKLİK VE YEREL ÖZERKLİK KAVRAMLARI.....	45
1. Yerel Özerkliğin Unsurları.....	49
2. Özerkliğin sınırları.....	52
B. YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM.....	54
1. Denetim Kavramı.....	54
2. Yerel Yönetimlerin Denetlenmesinin Gerekliliği.....	54
3. Denetim Türleri.....	57
a. Siyasal Denetim.....	58
b. Yargı Denetimi.....	58
c. Ombudsman (Halk denetçisi) Denetimi.....	59
d. İdari Denetim.....	60
C. İDARİ VESAYET DENETİMİ.....	61
1. İdari Vesayet Kavramı.....	61
2. İdari Vesayetin Uygulanma biçimleri.....	62
a. İşlemler Üzerinde Denetim.....	62
b. Eylemler Üzerindeki Denetim.....	63
c. Organlar Üzerindeki Denetim.....	63
d. Personel Üzerindeki Denetim.....	64
D. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİ ve İDARİ VESAYET.....	64
1. İL ÖZEL İDARESİ ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ.....	65
a. İl Özel İdarelerinin Kararları Üzerindeki Denetim....	66
aa. İl Genel Meclisinin Kararları Üzerindeki Denetim.....	66
ab. İl Daimi Encümeninin Kararları Üzerindeki Denetimi.....	67

b. İl Özel İdarelerinin Eylemleri Üzerindeki Denetim.....	68
c. Özel İdarelerinin Organları Üzerinde Denetim.....	69
d. İl Özel İdarelerinin Personeli Üzerindeki Denetim.....	69
2. BELEDİYELER ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET DENETİMİ.....	69
a. Belediyelerin Kararları Üzerindeki Vesayet Denetimi.....	70
aa. Belediye Meclisinin Kararları Üzerindeki Vesayet Denetimi.....	70
ab. Belediye Encümeni Üzerindeki Vesayet Denetimi.....	70
b. Belediyelerin Eylemleri Üzerinde Vesayet Denetim.....	71
c. Belediyelerin Organları Üzerinde Vesayet Denetimi.....	71
d. Belediye Personeli Üzerinde Vesayet Denetimi.....	73
3. KÖYLER ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ.....	73
4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ.....	74

### BÖLÜM III

#### TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

A. YAPILANDIRMANIN GEREKLİLİĞİ.....	76
B. KALKINMA PLANLARINDA YEREL YÖNETİMLER.....	81
1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	81
2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	81
3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	82
4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	84
5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	84

6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	84
7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	85
8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	86
C. MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI ARAŞTIRMA PROJESİ (MEHTAP).....	88
D. YEREL YÖNETİM BAKANLIĞI.....	89
E. KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİ (KAYA).....	91
F. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI'NIN YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI.....	92
G. 2003 YEREL YÖNETİMLER VE KAMU YÖNETİMİ YASALARI.....	95
1. Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı.....	95
2. Yerel Yönetimler Yasaları.....	97
a. İl Özel İdarelerinin Durumu.....	97
b. Belediyelerin Durumu.....	99
SONUÇ ve ÖNERİLER.....	102
KAYNAKÇA.....	106

## KISALTMALAR

<b>a. g. e.</b>	: Adı Geçen Eser
<b>a. g. m.</b>	: Adı Geçen Makale
<b>a. g. t.</b>	: Adı geçen Tez
<b>A.İ.D.</b>	: Amme İdaresi Dergisi
<b>a. k.</b>	: Aynı Kaynak
<b>Any</b>	: Anayasa
<b>b.</b>	: Baskı
<b>B.K.</b>	: Belediyeler Kanunu
<b>bknz.</b>	: Bakınız
<b>C.</b>	: Cilt
<b>Ç.Y.Y.D.</b>	: Çağdaş Yerel yönetimler Dergisi
<b>D.M.K.</b>	: Devlet memurları Kanunu
<b>K.H.K.</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>m.</b>	: Madde
<b>S.</b>	: Sayı
<b>s.</b>	: Sayfa
<b>vb.</b>	: Ve benzeri
<b>T.</b>	: Tarih
<b>T.İ.D.</b>	: Türk İdare Dergisi
<b>TODAİE</b>	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

## GİRİŞ

Yerel yönetimler çağımızın, kamu hizmetlerin kalitesinde ve niteliklerinde çağın gerektirdiği standartları yakalayabilmek için ihtiyaç duyulan hizmet birimleri olarak göze çarpmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler çok yoğun bir tartışma konusunu teşkil etmektedir. Tartışmanın kaynağını ise merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik kavramları oluşturmaktadır. Bazı görüşler, özellikle de merkeziyetçi düşünceler, yerel yönetimlerin gereksizliğini savunurken, bu tez günümüzde artık geçerliliğini yitirmiştir. Çünkü devletin yerel yönetimler eliyle yürüttüğü hizmetleri üstlenmesinin; hem hizmetlerin kalitesinde, hem yapılma hızında büyük kayıplara neden olduğu bilinen bir gerçektir. Bu nedenle çağımızda özellikle yerel yönetim geleneğinin kökeni eski tarihlere dayanan ülkelerde yapılmaya çalışılan, gerekli denetim mekanizmalarını, yerel özerklik anlayışına zarar vermeden oluşturarak, yerel yönetimleri güçlendirmeye çalışmaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde Avrupa ve Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkış süreçleri ve günümüzde yerel yönetimlerin çeşitli ülkelerdeki ve Türkiye’deki uygulanma biçimlerine değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde; özerklik ve yerel özerklik kavramlarının neler olduğu, bu alanda yapılmış uluslar arası sözleşmelerde nasıl yer aldığı, denetim mekanizmasının nasıl işlediği konusunda genel açıklamalar yer almaktadır. Ayrıca artık bir örneği de ülkemizde görülen “idari vesayet” denetiminin yerel yönetimler üzerinde nasıl uygulandığı ve bu uygulamaların modern yerel yönetim anlayışı ile çelişen yönleri açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise, planlı dönemden itibaren girişilen yeniden yapılandırma çalışmaları ve bunların sonuçları irdelenmiştir.



# I. BÖLÜM

## YEREL YÖNETİMLERİN TEMELLERİ ve UYGULAMALARI

### A- YEREL YÖNETİMLERİN TARİHİ KÖKENLERİ

#### 1- 20. Yüzyıl Öncesi Dönem

Yerel yönetim kavramı günümüzde demokrasi tartışmalarının önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bir kısım görüşler yerel yönetim kurumlarını demokrasinin varolmasında bir gereklilik sayarken, bir takım görüşler sınırsız devlet gücüne gem vuran bir sistem olarak değerlendirmektedirler. Ama şu bir gerçektir ki; yerel yönetim kavramı, günümüz yönetim anlayışlarının mutlak bir parçası haline gelmiştir.

İnsanlık varoluşundan itibaren sosyal bir örgütü oluşturma eğilimine girmiştir. Önceleri bu örgüt sadece kan bağı ile bağılyken sonraları , daha da büyümüş, köy, aşiret, kasaba, site, polis, komün, kanton, bağımsız kent devletleri gibi daha yeni örgütlenmeler haline gelmişlerdir. Bu değişim, sonuçta “devlet” i ortaya çıkarmıştır. Fakat bu değişim dünyanın her yarinde aynı hız ve zamanda gerçekleşmemiştir. Çin’de MÖ. 2000’li yıllarda krallıklar kurulurken, Hindistan bölgesinde kentler, yerel özerkliklerini korumaya devam etmişlerdir. Ortaçağ’da ise, 15. yüzyıla kadar doğu devletlerinde, merkezilik yaygın iken, batı toplumlarında komün özellikleri görülmüştür.<sup>1</sup>

Devletlerin ortaya çıkmaya başladığı ilk dönemlerde yerel yönetimler, bugünkü görevlerinden farklı olarak, askeri örgütlenmeler, ulusal savunma, suçluların yakalanması ve cezalandırılması gibi, bugün genellikle devlete, bir başka deyişle merkezi yönetimlere bırakılmış olan görevleri yerine getirmekteydi.<sup>2</sup> Hükümdarlar denetlemek zorunda oldukları alan genişledikçe yetkisini o alanlardaki

<sup>1</sup> Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2. b. , Vadi Yayınları, Ankara, 1997, s. 22

<sup>2</sup> Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Turhan Yayınları , Ankara, 1983, s. 1

yardımcılarına aktarmıştır. Bu feodal beyler hükümdar adına o bölgeyi denetlemişler ve hükümdarın otoritesini kullanmışlardır.

Çoğunlukla 11. yüzyılda ortaya çıkıp, daha sonrada Avrupa'nın çeşitli kesimlerinde yaygınlaşan komünler yerel yönetimlerin tarihsel kökleri olarak kabul edilirler. Bunun yanında kent yönetimi olması açısından yerel yönetimlerin tarihsel geçmişini Eski Yunan Site Devletleri'ne ve Roma "serbest şehirlerine dayandıranlarda vardır. Yine Kurt Schilling, Makedonya Krallığı döneminde siteler arasında oluşan ittifak ve birliklerde, bazı alanlarda sitenin özgürlük ve özerklik sahibi olması olgusunu bugünkü belediye ve özerk komün yönetiminin kaynağı olarak görmektedir.<sup>3</sup>

Yine Mısır tarihinin çok erken dönemlerinde sayıları eski imparatorluk döneminde 38 veya 39'u sonradan da 44'ü bulan yönetim birimlerine, "Nom"lara bölünmüş bulunmaktaydı. Merkezi yönetimin ayrıcalıklarının bir kısmını nom yöneticisine aktarmakta ve bu nomark biriminin önde gelen kentinin başında valiliğe denk yetki ve sorumluluklara sahip olmaktadır.... Valilerden bazıları bu ayrıcalıklardan doğan çeşitli yetki ve buldukları bölgenin coğrafi durumuyla ilgili özel görevleri ellerinde toplamaktaydılar. Örneğin "Elefantin" valisi "Nubya" bölgesi ile ilgili konularla ve kralın bu bölgede düzenlenmesini emrettiği keşif seferleriyle görevliydi.<sup>4</sup>

Merkezi yönetimin tam anlamıyla güçlü olduğu durumlarda nom kralın temsilcilerinin gözetiminde bir aracından ibaretti. Devletin zayıf düştüğü anlarda ise kısa zamanda tehlikeli bir bağımsızlık elde etmekte hatta ulusal birlik için tehdit oluşturmaktaydı. Böyle durumlarda çare olarak ya yukarı mısır nom valilerinin başına geçecek bir beylerbeyi atanmakta ya da , valiler hükümdarın en yakınları ve en güvendikleri arasından seçilmekteydi. Dolayısıyla bölgesel yönetimin yerleştiği nom merkezi mısır devlet sisteminde temel bir yer işgal etmekteydi. Nitekim bu durum orta imparatorluk döneminde valilere bağışlanan tarım, asayiş, hukuk ve hatta

<sup>3</sup> Turgay Uzun, Bayram Coşkun, **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar**, Muğla Üniversitesi Yayını, Muğla 1999, s.7-8

<sup>4</sup> Jean-louis Huot, Jean- Paul Thalman, Dominique Valbella, Kentleri doğuşu, çev. Ali Bektaş Girgin, İmge Yayınları, Ankara 2000, s.387-388

6. Hanedan sırasında din konularında koruyuculuk bazı rütbelere açıkça belli olmaktadır.<sup>5</sup>

Avrupa’da ise komün denilen yerel yönetimlerin bir özerkliğe sahip bulunmaları gereği genellikle kabul edilmektedir. Oysa özerkliğe sahip yerel birimlerin oluşması için uzun bir sürecin geçmesi gerekmiştir. Belediye terimi ilk kez 1785 tarihli Fransız Kurucu Meclisi’nde kullanılmıştır. İngiltere’de de belediye tüzel kişiliklerinin ilk kez 1835 tarihinde gerçekleştirilen düzeltimler sırasında kurulduğu görülür.<sup>6</sup> Komünler askeri, yargısal ve yönetsel bir özerkliğe sahip olup, yargı yetkisi egemenliğin bir sonucu sayıldığından, genelde komünün bu hakları, krallar ve senyörlerce hoş görülmemiştir. Ancak günümüzdeki gibi bu yetkiler farklı ellerde toplanmayıp, komünü yöneten organda toplanıyordu. Bu yetkilere sahip olan komün, kendi yetkilerini Belediye Başkanı (Maire) ve üyeleri (Echevin)\* adlarını taşıyan ve her yıl seçilen görevliler yoluyla kullanmıştır.<sup>7</sup>

Daha sonraki yüzyıllarda ise feodalizm kentlerin gelişmesini engellemiş, biraz gelişebilme olanağı bulmuş olanları ise çökertmiştir. Kentlerin ve yerel özerklik düşüncesinin gelişmesi, geniş ölçüde, feodalizmin yıkılmasına bağlı kalmıştır. Nitekim 10. yüzyıldan sonra burjuvazinin gelişmesine paralel olarak kentler de büyümüş ve gelişmiştir.<sup>8</sup> 1050-1250 yılları arasında, Hıristiyan dünyasında doğan komünler, bu dönem boyunca yerel özgürlüklerin (liberties), sonra da ayrıcalıklı belediyelerin (chartered corporation) savunucusu oldu.<sup>9</sup> Almanya’da da 1250-1500 yılları arasında yerel topluluklar, kendilerinin üstünde olan kuruluşların sahip oldukları yetkeyi, koşullu olarak benimsemişlerdir. Bu, söz konusu yetkenin kendilerine karşı kullanılmaması koşuluyla. İmparatorluk içerisinde bu koşulun benimsenmesini başarabilen kentler böylece özgür kent durumuna gelmişlerdi. Bu

<sup>5</sup> a.k., s.388-389

<sup>6</sup> Keleş, Yavuz, a. g. e. , s. 1

\* Komün yönetimleri her bölgede ve her komünde değişiklik göstermesine rağmen genelde kentin önde gelen kişisi belediye başkanı olmaktadır. Belediye başkanı bazen kral tarafından bazen de komün halkı tarafından seçilmektedir. Çoğu zaman belediye başkanının yanında ya “burjuva Maclisi” ya da “parlement” denilen bir meclis de bulunmaktadır.

<sup>7</sup> Görmez, a. g. e. , s. 26

<sup>8</sup> Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4. b. , Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s. 30

<sup>9</sup> Görmez, a. g. e. , s. 27

özgür kentlerin aralarında kurmuş oldukları savunma birliklerinden, daha sonraki yıllarda İsviçre Konfederasyonu ile Hollanda ve Belçika gibi devletler doğmuştur.<sup>10</sup>

Henri Pirenne “Ortaçağın Avrupa kentleriyle yeni ekonomik kurumların ve yeni tüccar bir sınıfın, gücünü kırsal alanlardan alan eski feodal düzene karşı ortaya çıkardığı ekonomik rönesans” arasındaki ilişki üzerinde önemle durmuştur. Bu yeni sınıf, yeni yasaların çıkarılması, mülkiyet hakkının kazanılması ve özerk bir yerel yönetim örgütünün kurulması için savaş vermiştir. Pirenne servetin dağıtıldığı bir özerk niteliği kazanmış olmayan bir yere kent denilemeyeceğini vurgulamıştır.<sup>11</sup>

16. yüzyıldan itibaren ulus-devlet kavramının gelişmesiyle birlikte, yönetim alanında bazı önemli değişiklikler yaşanmaya başlamıştır. Önceleri ırksal ve dinsel olarak hep karşı karşıya gelen ulusun karşısında devletin ideolojik üstünlüğü kanıtlanmıştır. Aydınlanma çağı yerel yönetim kuruluşlarına gerek olmadığı şeklinde bir durumun egemen olduğu bir dönemdir.<sup>12</sup>

Kentlerde ortaya çıkan zengin sınıf zamanla kentin dışındaki Pazar ve kaynaklarla da ilgilenmeye başlamıştır. Böylece daha geniş pazarlara güvenli bir şekilde ulaşmak uğruna, kent meclislerinin yetkilerinin çoğundan vazgeçmeye razı olmuşlardır. Çünkü zanaat ve ticaretin loncalar yoluyla düzenlenmesi, üretim teknolojisindeki maddi ve beşeri değişikliklere ayak uyduramamıştır. Bu da servetlerini sermayeye çevirmek ve işgücünü bir meta olarak satın almak yoluyla koruyabilmek isteyen kentli kesimin çıkarlarına ters düşmeye başlamıştır.<sup>13</sup>

18. yüzyıla gelindiğinde özerk kent yönetimleri artık ulusal bütünleşmenin ve ekonomik gelişmenin önünde bir engel gibi görülmeye başlamışlardır. Bunun yanında merkezi devlette tasfiye edilen aristokrasi, kent yönetimlerinde kendine yer bulabilmişti. Bu nedenlerden dolayı Fransız Devrimi'nin kurucu meclisi 14 Ağustos 1789 günü tüm yerel birimlerin özel ayrıcalıklarının sonsuza kadar kaldırıldığını ilan etmiştir. Kurucu meclis bu kararını ulusal yapının ve kamusal özgürlüğün kentler için şimdiye kadar sahip oldukları ayrıcalıklardan daha avantajlı olduğu ve ulusun birliği nedenlerine dayandırmıştır. Bu karardan sonra 22 Aralık 1789 tarihli bir

---

<sup>10</sup> Keleş, a. g. e. , s. 32

<sup>11</sup> Keleş,a. g. e. , s. 32

<sup>12</sup> Görmez, a. g. e. , s. 29

<sup>13</sup> Uzun, Coşkun, a.g.e., s.12

kararnameyle Fransa'nın yönetim yapısı yeniden il,ilçe ve belediyelerden oluşan üç kademeli bir yapı oluşturulmuştur.<sup>14</sup>

J.J. Rousseau ve Kant gibi düşünürler, özgür kentli ile özgür devlet arasında yerel yönetim gibi bir ara kurumun sokulmasına gerek görmemiştir.<sup>15</sup> Sonraki dönemde ise Turgot ve Bentham gibi düşünürler, bugünkü anlamda yerel yönetimlerin oluşmaya başladığı sürecin başlangıcını yapmışlardır.

İngiltere'de yaşayan Turgot (1727-1781)<sup>16</sup>; bir yerel yönetim reformu yapılmasını savunuyordu. Bütün krallığı köylere ve belediyelere ayırmak isteyen düşünür, bu birimlerden 15 kilometreden az olan bir çember içinde kalan otuzunun bir belediye seçim çevresi olmasına ve en tepedeki belediyenin köyde taşınmaz malı olanlar tarafından seçilmesi gerektiğine işaret ediyordu.<sup>17</sup>

Bu görüşler daha sonraki yıllarda Fransa'yı komünlere, kantonlara, ilçelere ve illere ayırmayı başaran Sieyès' in görüşlerini etkilediği gibi 1790'da Fransız devriminin ardından gerçekleşen yeni yönetim örgütünü de etkisi altında bırakmıştır. Bu yönetim yapısı tüm yerel birimlerde taşınmaz sahiplerinin temsil edilmesine dayanıyor, taşınmaz sahibi olmayanların, yerel organlarda temsil edilmesine olanak vermiyordu. Bu dizgenin<sup>18</sup> başlıca amacı, vergi yükünün yurttaşlara dengeli bir biçimde dağılması, bayındırlık ve esenlikle ilgili hizmetlerin herkese belli bir düzeyde sağlanmasıydı.<sup>19</sup>

Bentham, ülkede hizmetlerin daha iyi görülmesi için bir yerel yönetimler modeli önermiştir. Düşünür, yerel yönetimlerin merkezi yönetimce düzenlenmesinin çok sayıda insana en büyük mutluluğu getireceği görüşünden hareket etmiştir. Bu düzenlemede, tüm kamu hizmetlerini karşılamak üzere ülkenin yirmi eyalete bölünmesi, bunlardan her birinin yirmişer ilçeden oluşması ve her bir ilçenin de aynı

<sup>14</sup> Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım**, TODAİE Yayınları, No:224, Ankara 1992, s.258

<sup>15</sup> Keleş, a. g. e. , s. 33

<sup>16</sup> A. k. , s. 33

<sup>17</sup> Görmez, a. g. e. , s. 30

<sup>18</sup> Bu dizge, Bonaparte ile birlikte seçimle iş başına gelen organlara dayanarak çıkarılmış ve atanmış üyelerle işler duruma getirilmiştir. Bu nitelikleriyle dizgenin, Almanya, Hollanda, Portekiz, Belçika ve Fransa'ya kadar yayıldığı görülür. Bonapartçı dizgenin başka özelliği, merkezi yönetimin taşradaki temsilcileriyle, yerel çıkarları temsil eden ve merkezi yönetimin vesayeti altında bulunan kurullar arasındaki bir uzlaşmaya dayanmakta olmasıydı.

<sup>18</sup> Keleş, Yavuz, a. g. e. , s. 5

<sup>19</sup> Keleş, Yavuz, a. g. e. , s. 5

sayıda alt bölümlere ayrılması öneriliyordu. Birimlerden her birinde, seçim yoluyla iş başına gelen bir başkan ve birer meclisin bulunmasını öngörmüştür. Bentham yerel yönetimlere, bayındırlık, sağlık, eğitim, esenlik, suçluluğun önlenmesi, taşınmazların değer yazımı gibi görevlerin verilmesini ve bütün bu hizmetleri yerine getirebilmeleri için de vergi koyma ve kamulaştırma yetkileriyle donatılmalarını öngörüyordu. Bununla birlikte yerel yönetimlerin başkan ve meclis gibi organlarının, parlamento ile bakanların yetke, yönetim ve denetimine bağlı olacaklarını da açıkça vurguluyordu.<sup>20</sup>

Bundan başka yerel yönetimlerin demokratikleşmede önemli ve gerekli kuruluşlar olduğunu belirten Mill, “Halk vergi ödüyorsa, ulusal düzeyde olduğu kadar yerel düzeyde de söz hakkı olmalı” diyerek, yerel düzeyde halkın yönetime katılmasıyla etkin bir yönetimin gerçekleşeceğini belirtmektedir. Mill sadece iyi bir yönetim açısından değil, eğitim açısından da yerel yönetimleri farklı görüp, demokrasinin kurulması, yerleşmesi için, yerel yönetimlerin okul görevi yapacağını söylüyordu.<sup>21</sup>

Bentham ve Mill’ in görüşleri, Fransız yerel yönetim anlayışını ve uygulamasını geniş ölçüde etkilemiştir. Fransızların yapmaya çalıştıkları şeydi: Bir yandan valiler, ellerinde bulunan vesayet yetkileriyle başkentini ekonomik ve ideolojik üstünlüğünü ve uygarlığı tüm ülkeye yaymaya çalışacak, bir yandan da yönetimde, adaletin egemen kılınması sonucunda yurttaşlar, valilerin yetkelerini kötüye kullanmalarına ve yetkelerini aşmalarına karşı korunmuş olacaklardı.<sup>22</sup>

O dönemde Tocqueville’ de Mill’ in görüşüne benzer şekilde yerel yönetimlere demokrasinin okulu demektedir. Amerikan devriminde halk egemenliği ilkesinin yerel yönetimlerden çıktığı ve oradan devletin etkilendiğini söyleyen Tocqueville, demokrasinin tabandan tavana doğru gelişeceğini, bunda da yerel yönetimlerin çok önemli olduğunu belirtmiştir.<sup>23</sup>

Alman filozoflarından Rudolph Gineist, 1860’da yayımlanan bir kitabının “yerel yönetim dizgesi” adlı bölümünde, yerel yönetimin (local self-government),

---

<sup>20</sup> Keleş, a. g. e. , s. 34

<sup>21</sup> Görmez, a. g. e. , s. 31

<sup>22</sup> Keleş, a. g. e. , s. 35

<sup>23</sup> Görmez, a. g. e. , s. 32

ulusun kendi kendini yönetmesinin (national self-government) ön koşulu olduğunu ileri sürmüştür. Hem bir yerel yönetim uygulayıcısı (Berlin Belediye Meclis Üyesi) hem de konunun kuramcılarında olan Gineist yerel yönetimlerin hizmet giderleriyle gelirleri arasındaki açıkları, taşınmaz mallardan, meslek sahiplerinden ve işyerlerinden vergi alarak kapatmaları için, bu yönetimlerin, yerel vergiler koyma yetkileriyle donatılmalarının gerektiğini öne sürmüştür.<sup>24</sup>

Lorenz Von Stein de özgür yönetimin iki dayanağından birinin yerel yönetimler, ötekinin de gönüllü kuruluşlar olduğuna dikkat çekmiştir. Gineist ve Von Stein yerel yönetimleri, devlet ile toplum arasındaki etkileşimi, ekonomik ve toplumsal gelişmeyi hızlandıran ve şiddetli toplumsal sarsıntıları önleyebilen birer araç olarak görmüşlerdir. Bu görüş ile yerel yönetimi; yetkeci devlet(authoritarin state) ile özgürlükçü toplum (libertarian society) arasında bir bağ olarak algılamayı yeğleyen Otto Von Gierke'nin görüşleri arasında yakın bir benzerlik bulunduğu dikkat çekicidir.<sup>25</sup>

Ayrıca yine 19. yüzyılın son dönemlerinde, özellikle anarşist düşünürlerden Kropotkin ve Proudhon, öz yönetim, demokratik katılım ve yerelleşme üzerine önemli ve etkin düşünceler ortaya atmışlardır.<sup>26</sup>

## 2- 20. Yüzyıl Sonrası Dönem

20. yüzyıl ve sonrasında yerel yönetimler alanında büyük ilerlemelerin kaydedildiği "Altın Çağ"<sup>27</sup> olarak ta bilinmektedir. Belediye sosyalizminin düşünsel sosyalistlerin de etkisiyle ortaya atılması bu döneme rastlar. Fransız Maurice Houribu ve İngiliz Sidney Webb yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin önemine dikkati çekerek bu hizmetleri merkezi yönetimlerin sunduğu hizmetlerle karşılaştırmışlardır. Daha çok İngiliz düşünürlerince formüle edilen belediye sosyalizminin dayandığı ilkeler şöyle özetlenebilir. Çalışanlar demokratik temsili yerleştirmek için ve toplumsal düzeltmeleri gerçekleştirebilmek için birleşmek zorundadırlar. Egemen sınıflar, çalışanlara bu olanağı vermek istemez. Bu nedenle

<sup>24</sup> Keleş, Yavuz, a. g. e. , s. 6

<sup>25</sup> A.k., s. 6-7

<sup>26</sup> Görmez, a. g. e. , s.32

<sup>27</sup> Keleş a. g. e. , s. 36

söz konusu amaçları gerçekleştirmenin en iyi yolu bir belediye sosyalizmi programının ortaya konmasıdır.<sup>28</sup>

Webb ve Fabiancılarının inancı çalışan halkın birlikte hareket etmesi, sosyal reform ve temsil konusunda çaba göstermelerinin gerekli olduğudur. Amaçlarını gerçekleştirmenin en iyi yolu da Belediye Sosyalizmidir. Belediye sosyalizminin temel ilkelerini ise, çoğunluğun kural koyduğu ve yönettiği yerel hizmetlerin belediyelerce yerine getirildiği yönetim biçimi olarak belirtmektedirler.<sup>29</sup>

Wickwar toplumu guruplara ayırarak temel özelliklerini şu şekilde sıralamıştır. Birincisi; guruplar insan hayatının temel bir gereğidir. Bu guruplar; ticari birlikler, gönüllü örgütler, yerel yönetim kuruluşları olabilir. İkincisi; özerk yerel yönetimler tarihin bir ürünüdür. Üçüncüsü; bu tarihi kuruluşlar özel amaçlı kuruluşlardan daha önemlidir. Dördüncü prensip; bu tarihsel kuruluşlar yeni gereksinimleri karşılayabilecek örgütler olarak geliştirilmelidirler. Beşinci olarak; yerel kuruluşlar merkezi yönetimin kontrolünden uzak olmalıdırlar.<sup>30</sup>

## **B) ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLER**

### **1-AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ**

Amerika Birleşik Devletleri tam anlamıyla özerk bir yerel yönetim anlayışını benimsemiştir. Yerel yönetim birimlerinin işlerine eyaletlerin karışmasını engellemiştir. Buradaki yerel yönetim anlayışı merkezi yönetimin halka daha yakın olma ve hizmetlerin yerel yönetimlerince rahat bir şekilde yerine getirilmesi esasına dayanmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri bu açıdan oldukça karmaşık bir yönetim dizgesine sahiptir.

Amerikan yerel yönetim sistemi bazı noktalarda İngiltere'ye benzemektedir. Amerika'da yerel yönetimler 17. yüzyıl İngiliz sisteminden büyük ölçüde etkilenmiştir. 19. yüzyıla kadar yasamada merkezîyetçi, yürütmeye yerinden yönetimci olarak gelişmişlerdir.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Yavuz, Keleş, a. g. e. , s. 7

<sup>29</sup> Görmez, a. g. e. , s. 32-33

<sup>30</sup> A. k. , s. 33

<sup>31</sup> Görmez, a. g. e. , s. 34



David McKay A.B.D.’deki mahalli idarelerin başlangıçtaki- 18. yüzyıldaki- oluşumunu, gelişimini ve yapısını şöyle açıklamaktadır<sup>32</sup> :

“Amerika Birleşik Devletleri’ndeki ilk mahalli yönetimler bugünkünden çok farklıydılar. İlk on üç kolonide ve özellikle New England’ da mahalli kurul, gerçekte yegane anlamlı yönetim kademesiydi. Ama dikkate değer şekilde başarılı, kendini idare eden varlıklar olan bu kurullara yönetim demek çok kuvvetli ve çağdaş bir nitelendirme olurdu.”

19. yüzyıla gelindiğinde Amerika’da gerçekleşen hızlı kentleşme kentlerdeki nüfusu çok arttırmış, ve mevcut birimler bu yükü kaldıramaz hale gelmiştir. Bu nedenle A.B.D.’de, İngiltere sosyalizmine paralel olarak bir özerk belediyeçilik hareketi görülmüştür. 1875 Missouri Anayasası ile yasallaşan özerk belediyeçilik anlayışı daha sonra California, Washington ve Minnesota olmak üzere pek çok eyalette kabul gördü ve kısa sürede Amerika’da yayıldı. Kısaca “Home Rule” olarak nitelenen bu sistemin “kanunla tanınan” ve “anayasa ile tanınan” olmak üzere iki şekli söz edilebilir. Anayasa ile tanınanların ise bağımsız ve bağımlı yürütme tipleri vardır.<sup>33</sup>

Bugün Amerika’da mahalli idareler şu şekildedir.

1-Counties

2-Municipalities

3-Townships

4-School Districts

5-Special Districts

Amerika yerel yönetim düzeninin bu kendine özgü yapısı içerisinde, yerel yönetim birimlerinin çeşitli eyaletlerde çeşitli fonksiyonlara sahip olduğu görülür.<sup>34</sup> Bazı mahalli idare birimleri bazı eyaletlerde mevcutken, bazı eyaletlerde olmayabilir. Bazen de aynı fonksiyona sahip mahalli idare birimleri farklı eyaletlerde farklı şekilde isimlendirilebilmektedir.

<sup>32</sup> Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, Beta Yayıncılık, 5. b. , İstanbul, 1994, s. 123-124

<sup>33</sup> Görmez ,a. g. e. , s. 35

<sup>34</sup> Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler** , Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, 5. b. İzmir, 2002, s.22

### **Counties**

Connecticut ve Rhode Island hariç ABD'ni oluşturan eyaletlerin tümünde bulunan mahalli idare birimleridir. New England' da sadece yargı görevini yerine getirmekte olan county, Louisiana' da Parish adını almaktadır. İller ilçeler ve köyleri kapsamaktadır. Bu birimlerin eyaletler içerisindeki sayıları da çok farklıdır. Örneğin Delaware' deki 3 county karşılık Texas' ta 254 county bulunmaktadır. Bu birimler genellikle eyaletlerin ceza kanunu uygulayıcılarıdır. Eyaletlerin vergileri ile mahalli vergileri tarh ve tahsil eder. Seçim yerleri ve görevlilerini tayin eder. Ve seçimleri uygular. Okul ve kütüphaneleri yönetir, yol, köprü vb hizmetleri gerçekleştirir. Countyler denetçiler ve county komiserlerinden oluşan kurullara ve genellikle seçimle işbaşına gelen memurlarca yönetilir. Bu görevlilerin en önemlileri şerif, savcı, cinayet masası müfettişleri, vergi değerlendirme memuru, ile tapu, ipotek ve haciz işlemlerinin kayıtlarını tutan sicil memurudur.<sup>35</sup>

### **Municipalities**

Eyaletler tarafından kurulur ve eyaletlerin çıkardığı kanunlarla tüzel kişilik kazanırlar. Önceleri herhangi bir gurup özerk idare kurmak istediklerinde yasam organı nezdinde talepte bulunmakta ve özel bir kanunla bu talebin gereği yerine getirilmekte idi. Bu yoldaki uygulama hem eyalet yasam organının municipalitiesin işlerine aşırı şekilde karışması sonucunu doğurmuş, hem de yarar çatışmalarına zemin teşkil eden bir kulis faaliyetinin gelişmesine neden olmuştur. Bu durumu önlemek için federe devletlerin çoğu kendi anayasalarına özel kanunları yasaklayıcı hükümler koymuşlardır. Böylelikle bu birimler tasnife tabi tutulmuş ve her bir sınıf için geçerli olacak esasları saptayan kanunlar yapılmıştır. Bunun için bu birimlere, genel esaslar dahilinde ve sözü geçen şekilde bazı yetkiler verilmiştir. Bu yetkileri belirleyen imtiyaz belgeleri, genellikle federe devletin ilgili dairesi tarafından kurallara uygun şekilde kurulmuş idarelerin veya belirli bölge sakinlerinin talepleri üzerine verilmektedir.<sup>36</sup>

Municipalitiesler önemli ölçüde dokunulmaz kuruluşlardır. Aleyhlerine bir suçtan dolayı, tüzel kişiliğe sahip olmalarına rağmen dava açılmaz. Oluşturulmaları

---

<sup>35</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.124-125

<sup>36</sup> Nadaroğlu, a.g. e.,s. 125

açısından da her federe devlet farklı bir sistem öngörmüştür. Bazılarında nüfus bir ölçütken, bazılarında ise alan büyüklüğü göz önünde bulundurulur. Özerklik konusunda 1875'den beri çeşitli girişimlerde bulunulmuştur. Bunun sonucunda üye devletlerin hemen yarısı municipalitieslere özerklik vermişlerdir. Buna rağmen özerklik sağlama konusundaki çabalar giderek azalmıştır. Bu durumun çeşitli nedenleri vardır. Bunlardan biri belki de en önemlisi, üye devletlerin yasama organlarının, anayasalarında yer alan özerklik hükümlerini uygulamaktan kaçınmış olmalarıdır. Ayrıca kanunlardaki karışıklıklar ile yargı organlarının kısır yorumları da, bu birimleri, kazandıkları haklardan yoksun bırakmıştır. İş hayatında, sanayide, iş gücünde, sosyal hayatta ve idarede görülen merkeziyetçilik eğilimi de özerklik kuralının uygulanmasını geciktirmiştir. Çeşitli ekonomik çöküntüler ve savaşlar da bütün bunlara eklenince, sonuçta municipalitiesler, üye devletlerle federal devletin yardımına muhtaç kuruluşlar haline gelmişlerdir.<sup>37</sup>

### **Townships**

Bu idareler genel olarak ilçe görüntüsündedir. Fakat bazıları oldukça büyüyerek şehir görüntüsüne bürünmüşlerdir. Bazıları komiserler ve heyetlerce yönetilirken, bazıları genel oyla seçilen denetçilerle yönetilmektedirler. Reaksiyonları açısından da her federe devlette farklılık göstermektedir. Ancak genel olarak yol yapımı, ilkokulların yönetimi ve yoksullara yardım gibi görevleri üstlenmişlerdir.<sup>38</sup>

### **School Districts**

A.B.D.' de ilk, orta ve yüksek öğrenim genellikle bu birimler vasıtasıyla yürütülmektedir. 1972'de Hawaii, Alaska, Maryland, North Carolina ve Virginia'da school districtler mevcut değildi. Bu nedenle adı geçen üye devletlerdeki eğitim hizmeti, o dönemde municipalitiesler veya countiesler aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Diğer federe devletlerde ise, eğitim hizmetlerinin gerçekleştirilmesi görevi, sorumlu municipality tarafından atanmış bir komite veya konseye bırakılmıştır. Bununla beraber school districtler genellikle municipalitieslerden ayrı kuruluşlar olup yetki alanları da farklıdır. Florida ve

---

<sup>37</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 126-127

<sup>38</sup> A.k., s.127

Louisiana gibi bir kısım eyaletlerde ise yetki alanları tüm countyleri kapsamaktadır.<sup>39</sup>

### **Special District**

Bu birimler genellikle eyaletlerde tek bir fonksiyonu gerçekleştirme için oluşturulmuştur. Bazıları su temini, bazıları içme suyunun sağlanması gibi hizmetleri yürütmektedirler.

Amerika'daki mahalli idarelerin en önemli gelirleri sırasıyla, emlak vergisi, satış vergisi, gelir vergisidir. Emlak vergisi idare tarafından yapılan değerlemelere istinaden, gayri menkullerin değeri üzerinden alınan bir servet vergisi türüdür. Gelir vergisinde ise vergilendirme otoritesi federal devlettir. Federe devletler ayrıca gelir ve kurumlar vergisi tahsil ettikleri gibi bazı üye devletler de kenar sınırları içindeki mahalli idarelere, gelir vergisi tahsil etme yetkisi vermişlerdir. A.B.D.' de yerel yönetimlerin diğer bir gelir kaynağını ise bağışlar ve yardımlar oluşturmaktadır. Federal devlet, ayrı bir fonda topladığı gelirleri, üye devletlerle mahalli idareler arasında belli bazı formüllere göre bölüştürmektedir. Mahalli idareler ve federe devletler elde ettikleri gelirleri, kamu güvenliği, çevre koruması, taşıma hizmetleri, genel sağlık, dinlenme, kütüphane vb. hizmetlere aktarmak zorundadır. Ayrıca mahalli idarelerin gelirlerinin büyük bir bölümünü de borçlanma oluşturmaktadır. Borçlanma mahalli idareler gelirlerinin %10'unu oluşturmaktadır.<sup>40</sup>

## **2- İNGİLTERE**

Hayalci sosyalistlerin etkisiyle, belediye sosyalizmi fikrini ortaya atanlar İngilizlerdir. Sidney Webb, yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin önemine dikkat çekmiş, bunlarla, merkezi yönetimin sunduğu hizmetler arasında karşılaştırmalar yapmıştır. Sidney ve Beatrice Webb aynı zamanda belediye sosyalizmini, bireyci kazanç güdüsünün yerine, kamu hizmeti anlayışını koymanın bir yöntemi olarak görmüş ve bunun, merkezi yönetimin yükünü en aza indirerek yerel topluluklar eliyle

---

<sup>39</sup> A.k., s.127-128

<sup>40</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 131

gerçekleştirilmesini istemiştir. Sidney Tarrow' da daha sonra, belediye sosyalizmini bayındırlık hizmetlerinin giderlerini, zenginlerin ödemesine ve belediyelerin merkezi yönetime bağlı olmaktan korunmasına olanak veren bir yöntem olarak görmüştür.<sup>41</sup>

Mahalli idarelerle ilgili genel düzenleme, İngiltere'de mahalli idare uygulamalarının doğum tarihi olarak kabul edilen 1835 tarihli "Municipal Corporation Act" ile yapıldı. Bu kanun ile şehirlerin görevleri ve temsil organlarının (councils) yetkileri belirlendi. Seçme hakkı, ikamet eden bütün erkeklere verildi. Şehirler, mahalli görevlerini yapabilmeleri için kendi vergilerini koyma yetkisine sahip kılındı.<sup>42</sup>

Buna paralel olarak İngiltere'de kent yönetimlerini kurmak, şeriflerini seçmek, kendi ticari yasalarını yapmak, parlamentoya temsilci göndermek gibi şehirden şehre değişen özel haklar elde ettiler. Böylece 18. yüzyıla gelinceye kadar kentlerin yönetimi, atanmış yöneticiler ve kent meclisleri tarafından karma biçimde sürdürülmüştür.<sup>43</sup>

İngiltere mahalli idare geleneğinin en eski olduğu ülkelerden biridir. Fakat bu geleneğin 20. yüzyıla kadar bir karmaşa içinde sürdüğü bir gerçektir. 1 Nisan 1977 reformundan önceki dönemde her İngiltere kentinin bağımsız bir tarihe sahip olmaları nedeniyle tam bir birlik oluşturulamamıştır.<sup>44</sup>

Sanayi devrimi ve hızlı kentleşme, toplumsal hizmetlere duyulan ihtiyacı arttırmış ve 19. yüzyılda yerel yönetimler karmaşık bir yapıya bürünmüşlerdir. Bunun nedeni ise İngiliz Parlamentosu'nun sorunlara geçici tedbirlerle el atmasıdır. Zamanla yerel yönetimler alanında reform yapılması zorunlu hale gelmiş, 1884, 1894 tarihli yerel yönetim yasaları çıkartılmıştır. 1894 tarihli (Local Government Act) yasa ile 1972 yılına kadar geçerli olan yerel yönetim sisteminin yapısı tamamlanmıştır. Modern İngiliz yerel yönetim sisteminin ise, 1932'de Poor Law' la başladığı kabul

<sup>41</sup> Webb ve Fabian sosyalistlerin bu teorilerinin genel özellikleri şöyle sıralanabilir: Toprak sahiplerinin değil çoğunluğun istencine dayanan bir yerinden yönetim kurulmalıdır. Birçok yerde hizmetler belediyelerce görülmelidir. Tabi ki bu hizmetlerin karşılanmasında hükümet programından yararlanılmalıdır. Keleş, a. g. e. , s. 39

<sup>42</sup> Kadir Koçdemir, "Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler", **T.İ.D.** , S. 424, Eylül 1999, s. 99

<sup>43</sup> **Dünyada Mahalli İdareler**, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995, s. 322

<sup>44</sup> Nadaroğlu, a. g. e. , s. 140

edilmektedir. 1932 yılında yerel yönetimler alanında yeni bir düzenlemeye gidilerek beş tip yerel yönetim biçimi oluşturulmuştur. bu sistemin temelleri 9. yüzyıla kadar dayanmakta olup, 70'li yıllara kadar süregelmiştir.<sup>45</sup>

İngiltere'de yerel yönetim sistemi, nüfus ölçütüne dayanan iki kısımdan oluşmaktadır. Bunlar, nüfusu beşyüzbinin üzerindeki countyler ve ortalama nüfusu yüzbin olan districtlerdir. Countyler iller, districtler ise ilçelerle eşdeğerde tutulabilirler. Her iki birimde seçimle iş başına gelen yerel yürütme organlarına sahiptirler.

İngiltere'deki mahalli idare üniteleri, bir ülkenin üniter bir devlet statüsünde bulunmasına rağmen örneği başka ülkelerde mevcut olmayan bir özelliğe, belli bir düzeyde de olsa yargı yetkisini kullanma hakkına sahip olmuşlardır.<sup>46</sup>

Günümüzde ise İngiliz mahalli idare birimleri özellikle son dönemlerde, yetki kısıtlamasına maruz kalmışlardır. 1930'lu yıllardan itibaren, bilhassa muhafazakarların iktidarda olduğu son yirmi yılda, geleneksel yerinden yönetim, ciddi biçimde zayıflatılmıştır. Mahalli idareler yoğun bir "merkezileştirme süreci" ve "büyüyen bir kin" içindedir. İşin garip yanı, bunun diğer ülkelerde örneğin Fransa'da adem-i merkezileştirme sürecinin yaşandığı bir dönemde gerçekleştirilmesidir.<sup>47</sup>

Buradan hareketle günümüz İngiliz yerel yönetimlerinin sunduğu hizmetleri ana başlıklarıyla, eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler, planlama, kütüphaneler, katı atık toplama, itfaiye hizmetleri, konut, çevre sağlığı, yollar vb. olarak sayabiliriz. İngiliz mahalli idarelerinin gelir kaynakları ise merkezden yapılan yardımlar, borçlanma, vergilendirme ve bağışlardan oluşmaktadır.

İngiltere'de yerel yönetimler merkezin denetimine tabidirler. Merkezi hükümet tarafından yapılan yardımların kullanılmasındaki denetim, yerindelik denetimi veya bütçe denetimi şeklinde olmaktadır. Merkezi yönetim, denetimi, bazen yeminli mali müşavirler, bazen de merkezden görevlendirilecek komisyonlar aracılığıyla gerçekleştirir.

### 3- FRANSA

<sup>45</sup> Ahmet Ulusoy, Tarık Vural, "Birleşik Krallık' ta (İngiltere ve Galler) Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları", [http://www.ceterisparibus.net/arsiv/ulusoy\\_vural2.doc](http://www.ceterisparibus.net/arsiv/ulusoy_vural2.doc), s. 1, 09.03.2004

<sup>46</sup> Nadaroğlu, a. g. e. , s. 140

<sup>47</sup> Koçdemir, a. g. m. , s. 103

Fransa tarihsel açıdan bakıldığında yönetim olgusuna çok büyük katkılar yapmış düşünürlere sahiptir. Bunlardan Jean Bodin “Cumhuriyet” adlı yapıtında, hükümdarlarla köy, kasaba, lonca, dernek gibi türlü yerel birimlerin karşıt ilişkiler içinde olduklarını gözlemlemiştir. Bodin kentleri, devlet ve aile arasında bir kurum olarak görmüştür.<sup>48</sup>

Montesquieu’ de Bodin’le benzer görüşlere sahiptir. 1749’da yayımlanan “Yasaların Ruhı” adlı yapıtında bu görüşleri açıklamıştır. Her ikisi de yerel yönetimlere belli bir rol ve ağırlık yüklemiştir. Montesquieu, yapıtında ideal devleti, yerel toplulukların oluşturduğu bir topluluk olarak gördüğünü belirtmiştir. Kuvvetin merkezde toplanmasının sakıncalarına da dikkati çeken Montesquieu, hükümdarların ulusun genel çıkarlarından ve toplumsal gereksinimlerden kaynaklanmayan buyruklarına ve istencine karşı güvensizlik duyduğunu belirtir.<sup>49</sup>

J.J. Rousseau ise yerel gücün kaynağını, yerel kuruluşlarda yada meslek örgütlerinde değil, yurttaşların, tek ve bölünmez bir istence katılmalarında bulur. Rousseau, ülkenin coğrafi bölümlere ayrılmasını, kentlerin bir başkente bağlanmasını uygun görmemiş, ülkede, meclislerin, bir başkente gerek kalmayacak biçimde kentler arasında sırayla yer değiştirmesini önermiştir.<sup>50</sup>

Türkiye’nin idari yapısı itibariyle en fazla benzerlik gösterdiği Fransa’da, 1789 devrimi, büyük çalkantılara ve zikzaklara neden olmuştur. Öncelikle radikal-adem-i merkezi-, demokratik kamu düzeni, akabinde birkaç yıl sonra tekrar diktatöryel merkezi bir yapılanma başlamıştır. Bu süreçte pusula fonksiyonu gören krallığın ya da cumhuriyetin “birliği ve bölünmezliği ilkesi”, artan merkeziyetçi uygulamalarla, jakobenlerin devrimci fraksiyonu tarafından, müteakip dönemde de Napolyon Bonaparte tarafından takip edilmiştir.<sup>51</sup>

Napolyon’un merkeziyetçi modeli 19. yüzyıl liberalizminin baskısı karşısında kısmen zayıfladı. 1831 yılında belde meclisleri, 1835 yılında vilayet ve ilçe meclisleri sınırlandırılmış bir seçme hakkı ile tekrar oluşturulmaya başlandı. 1848 yılında bütün erkeklere seçme hakkı tanındı. 1884’de beldelerin yerinden yönetim

<sup>48</sup> Keleş, a. g. e. , s. 40

<sup>49</sup> Keleş, Yavuz, a. g. e. , s. 10-11

<sup>50</sup> Keleş, a. g. e. , s. 41

<sup>51</sup> Koçdemir, a. g. m. , s. 103

hakları genişletildi. Önce genel bir yetkilendirme yapıldı. Beldeler, belde halkını ilgilendiren bütün mahalli hizmetler konusunda yetkili kılındı. 1871 yılında vilayet meclisi başkanlarının, 1884'te de belediye başkanlarının, merkezi hükümet yerine, seçilmiş organlar tarafından seçilmesi öngörüldü.<sup>52</sup>

Fakat Paris'in idari olarak ayrı bir örgütlenme sistemine tabi olduğunu belirtmek gerekir.<sup>53</sup> 1871 ve 1884 tarihli yasalar Paris için uygulanmamıştır. Bu sisteme göre kentin bir valisi, bir polis valisi ve bazen seçimli, bazen de atanmış üyelerden oluşan bir meclisi vardı. Meclisin başkanı ve ilçelerdeki belediye başkanları atama yoluyla işbaşına geliyorlardı. 1975 yılında yapılan bir değişiklikle Paris belediye başkanı seçimle göreve gelir olmuştur.<sup>54</sup>

5 Temmuz 1872 tarihli kanunla, merkezi hükümet ile vilayetler arasında yer alan 22 bölge idaresi<sup>55</sup> kuruldu. Bölgeler başlangıçta, bölge planlaması amacının gerçekleştirilmesi görevine ve sadece dolaylı olarak seçilmiş bir temsil organına sahipti.

Fransız yönetim yapısında 1982 yılında gerçekleştirilen reformun önemli bir yeri vardır. Bu reformun getirdiği en önemli değişiklik, valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerinin kaldırılmış olmasıdır. Sadece itiraz hakları vardır.<sup>56</sup>

Fransa halen yarı yerel yönetim birimlerine sahiptir. Bunlar, bölgeler, departmanlar ve komünlerdir. Türkiye'den farklı olarak Fransız yerel yönetimlerinde köy birimi mevcut değildir. Kırk bin civarındaki büyüklü küçüklü bütün beldeler, belediye statüsüne tabidirler.<sup>57</sup>

Fransız yerel yönetimlerinin görevlerinin çoğu kanunlarla belirlenmiş ve zorunlu hizmetlerdir. Örnek olarak sosyal yardımlar, yollar, polis hizmetleri vb. zorunlu hizmetlerin yanında bir de mahalli idarelerin organları tarafından belirlenen ihtiyari hizmetler vardır ki bunların kanuna aykırı olmaması ve finansman kaynaklarının önceden sağlanması koşulları aranmaktadır.

---

<sup>52</sup> A.k., s. 104

<sup>53</sup> Nadaroğlu, a. g. e. , s. 151

<sup>54</sup> Nuri Tortop, "Paris Şehrinin Yönetim Biçimi", **A.İ.D.**, C. 26, S. 1, Mart 1993, s. 83

<sup>55</sup> Nuri Tortop, **Avrupa'da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye**, Uluslararası Konferans, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1996, s. 38

<sup>56</sup> Tortop, **Avrupa'da Yerel Yönetimler.....**, a. g. e. , s. 38

<sup>57</sup> A. k. , s. 38



Fransa’da yerel yönetimlerin mali yapılarını, oranı mahalli idareler tarafından tespit edilen ve toplanan vergiler, oranı merkezi devlet tarafından belirlenen vergiler, devlet tarafından mahalli idarelere yapılan yardımlar, mali denkleştirmeler<sup>58</sup> ve borçlar oluşturmaktadır.

Yukarıda da belirttiğimiz 21 Mart 1982 reformuyla, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde önemli bir değişiklik meydana gelmiştir. Bunlardan en önemlisi “vesayet” teriminin çıkartılarak yerine “yönetimsel denetim” kavramının yerleştirilmiş olmasıdır. Böylece yerindelik denetimi kaldırılmış, yerine hukuka uygunluk denetimi getirilmiştir. Bu reformun amacı, anlaşılacağı üzere yerel özgürlüklerin artırılmasıdır. Önceden izin alma, onay isteme ya da bir olası bozma kararını bekleme yerine, yerel yönetimler karar verme özgürlüğünün elde etmişlerdir.<sup>59</sup>

#### 4- ALMANYA

Almanya’da yerel yönetimlerin yapılandırılması genel olarak 19. yüzyılda başlamıştır. Bu yeni yapılanma, Freiherrn Wom Stein tarafından 18.11.1808 tarihinde yürürlüğe konan Prusya Şehirler Nizamnamesi ile başlamıştır.<sup>60</sup> Gerçekten de modern mahalli idareler mevzuatının temelleri bu metin içinde yer almaktadır.<sup>61</sup> Bu nizamnamede;

- Belirli bir gelir sınıfı üstündeki bütün erkek seçmenlerin seçebildiği şehir eşrafı meclisi, o döneme göre geniş yetkilere sahip bir karar organıydı.
- Şehir idarelerine ve temsil organlarına, müşterek hayatın hemen bütün alanlarında tam yetkiler verilmişti.
- Encümenler, mahalli nitelikli görevlerin yanı sıra, merkezi idare tarafından aktarılan görevleri yerine getirmeleri bakımından çift

<sup>58</sup> Mali denkleştirme, devlet tarafından, mahalli idarelere yapılan yardımlarda kullanılan bir metottur. Bu metotta, yerel yönetimler arasındaki mali uçurumların giderilmesi amaçlanmaktadır. Denkleştirme yapılırken, iki kriter göz önünde bulundurulur. Bunlardan ilki, belediyelerin yüklediği maliyetlerin miktarı, ikincisi ise belediyelerin vergi açıklarıdır.

<sup>59</sup> Jacques Bourdon, **Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye**, Uluslararası Konferans, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1996, s. 42

<sup>60</sup> Koçdemir, a. g. m. , s. 108

<sup>61</sup> Gerrit Kaiser, **Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye**, Uluslararası Konferans, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1996, s. 69

fonksiyonluydu. Aktarılmış görevlerin yerine getirilmesinde, devlet birimler olarak kabul ediliyordu.

Bu özellik, başlangıçta sadece şehirler için oluşturulmuş bir durumdu. Fakat 1872 yılında çift fonksiyonluluk ilçelere de tanınmıştır.<sup>62</sup>

Fakat bu süreç Nazi Almanya'sı döneminde kesintiye uğramıştır. Nazi idaresi devlette birlik ve tek lider (führer) prensipleri ile mahalli idarelerdeki yerinden yönetim kavramının uygulanmasına da son vermek istemiştir. Yapılan hukuki düzenlemelerle beldelerin ve seçimle gelen organların yetkileri ellerinden alındı. Bu durum 1945 yılından sonra yeniden mahalli idareler lehine değişmeye başladı.<sup>63</sup>

Federal anayasaya göre, devletin örgütsel yapısı, federalizm, yerel yöneti özerkliği ve güçler ayrımı olarak belirlenen üç temel ilkeye dayanmaktadır. Böylece yerel yönetimler Federal Almanya'da yönetsel yerinden yönetim ilkesinin önemli bir kurumu olmanın yanında, federalizme ek olarak siyasal güçler ayrımının tamalayıcısı ve basamakları biçiminde örgütlenmiş demokratik bir toplumun yapıcı öğelerinden birisi konumundadır.<sup>64</sup>

Alman devlet yapılanmasında yerinden yönetim hakkı salt bir amaç olmayıp, mahalli toplumun refahını demokratik ve etkin süreçlerde yükseltmenin yegane vasıtası olarak görülmektedir. Vatandaşların kendilerini ilgilendiren hizmetler konusunda aktif hale gelmesi ve potansiyel güçlerinin harekete geçirilmesi yoluyla insanların hayat şartları, maddi ve manevi bakımdan iyileştirilmekte ve beldelerin tarihi ve kültürel özellikleri muhafaza edilmektedir. Bu bakımdan yerinden yönetim hakkının özü, her türlü yasal sınırlandırmalara ve daraltmalara karşı korunmuştur.<sup>65</sup> Anayasanın 30 ve 83. maddelerinde “Federal devlet sadece anayasal olarak kendisine tevdi edilen konularda yine anayasada belirtilen sınırlar içinde idari faaliyette bulunabilir. Prensip olarak idari faaliyetin esas yürütücüsü eyaletlerdir. Federal devletin aksine eyaletler için idari faaliyette bulunmak için anayasal bir görevlendirme şart değildir” denilmektedir.

<sup>62</sup> Koçdemir, a. g. m. , s. 109

<sup>63</sup> Dünyada Mahalli İdareler, a. g. e. , s. 20

<sup>64</sup> Selçuk Yalçındağ, “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, **A.İ.D.** , C. 225, S. 1, Mart 1989, s. 33

<sup>65</sup> Dünyada Mahalli İdareler, a. g. e. , s. 20-21

Almanya’da mahalli idarelerin mali açıdan yeterli duruma getirilmesi eyaletlerin görevidir. Anayasaya göre gelir vergisinin %15’lik kısmı mahalli idarelere aktarılmaktadır. Bunun yanında federal devlet ya da eyaletler tarafından mahalli idarelere aktarılan görevler içinde ek mali kaynaklar sağlanmalıdır. Belediyelerin toplam gelirleri içindeki %22’lik kısmını ise ekonomik işletmeler ortaklıklar kiralara v.b. gelirler ve kredilerden oluşturmaktadır.

Almanya’da mahalli idareler yetki alanlarına giren görevleri konusunda geniş bir hareket serbestisine sahiptirler. Kural olarak mahalli toplumu ilgilendiren bütün görevler, eğer ayrıca düzenlenmemişlerse, mahalli idareler tarafından yerine getirilir. Ayrıca devlet belli hizmetleri mahalli idare birimleri vasıtasıyla yerine getirmektedir. Bunlara örnek olarak pasaport, nüfus kayıtları, mali tevzin, çevre koruma ve ikamet işleri verilebilir.

Alman mahalli idare birimleri üzerinde iki tür denetim bulunmaktadır. Bunlar;

- İdarenin kendi içinde gerçekleştirdiği devlet denetimi
- Yargı denetimi

Genel olarak denetim birimleri kaymakam, eyalet başkanı ve içişleri bakanıdır. Denetim birimleri mahalli idarelerin yerinden yönetim kapsamındaki görevleri üzerine sadece kanunilik denetiminde bulunabilirler. Fakat merkezden aktarılan görevlerde yerindelik denetimi de yapılmaktadır. Denetim esnasında bilgi alma, itiraz, düzenleme, yerine geçme, komiser atama, özel araçlar, onaylama gerekliliği, ibraz gerekliliği gibi yöntemlerle yapılır.<sup>66</sup>

## **C) TÜRKİYE**

### **1)Osmanlı İmparatorluğu Dönemi**

Türkiye’de mahalli idare geleneği, kökeni çok fazla geriye uzanmayan bir yapıya sahiptir. Osmanlı toprak yapısı ve rejimi itibariyle, devrin bütün imparatorluklarında olduğu gibi merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahipti. Bu yönetim geleneği Selçuklulardan kalmış bir mirastır. Tarihçilere göre ilk örneklerini Tanzimat döneminde gördüğümüz yerel yönetimlerin ortaya çıkmasındaki esas

<sup>66</sup> Dünyada Mahalli İdareler, a.g.e., s. 42

etkenin demokrasi değil,<sup>67</sup> Osmanlı imparatorluğu'nda resmileşmiş bir yerel yönetim statüsünün ancak "merkeziyetçilik sisteminin yerleşme gereği ve özellikle azınlık unsurlarının siyasal katılması ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskıların sonucunda ortaya çıktığını belirtirler.<sup>68</sup>

3 kasım 1839'da okunan Hatt-ı Hümayun mahalli idareler bakımından da başlangıç noktası olarak kabul edilir. Tanzimatçıların esas gayesi devleti güçlendirmek ve modernleştirmektir. Eyalet idaresini ıslah etmek, gelirleri arttırmak ve tutarlı bir idare sistemi kurmak istiyorlardı. Ancak bunu sağlayacak sayı ve nitelikte bürokrat kadrosu yoktu ve o zamanın şartları içinde bunların finansmanı mümkün değildi.<sup>69</sup>

Tanzimat ve ıslahat dönemlerinde Osmanlı yönetimi "patrimonyal hizmetin" başında bulunan seçkinler, yasal iktidar yapısı ve gurupları dışındakileri dikkatle izleyip denetimleri altında tutmaya çalışırken, öte yandan öncelikle mali konularda yerel temsilcilerin oyuna ve desteğine başvurmak zorunda kalmışlardır. İşte "Muhassallık"<sup>70</sup> kurulması ve "vilayet liva ve kaza idare meclisleri"nde halkın oyuna başvurma ihtiyacı bundandır. Bu meclisler yerel yönetim birimi sayılmamakla birlikte yerel yönetimlerin ilk işaretleri, hatta çekirdekleri olmuşlardır.<sup>71</sup>

Kırım savaşının ardından 1855'de, başında hükümetçe atanan bir şehremininin bulunduğu ilk belediye örgütü kuruldu. Bu örgütün on iki kişilik bir kent kurulu da vardı. Meclis üyelerinin başa gelmesi de atama yoluyla oluyordu. Ancak meclis üyelerinin "İstanbul'da oturan her sınıf Osmanlı tebasından ve esnafın mutebet ve muteberlerinden" olmaları gerekiyordu. Aranılan koşullar arasında özellikle esnafın saygın ve güvenilir kişilerden olmaları koşulunun bulunması dikkati çekmekte ve yerel kurulun oluşmasındaki seçkin anlayışı yansıtmaktadır. Meclis üyelerinin 2/3'ünün her yıl yenilenmesi gerekiyordu.<sup>72</sup>

<sup>67</sup> Koçdemir, a. g. m. , s. 112

<sup>68</sup> İlber Ortaylı, **Türk İdare Tarihi**, TODAİE, Ankara, 1980, s. 26

<sup>69</sup> Koçdemir, a. g. m. , s. 113

<sup>70</sup> Tanzimat döneminden sonra mültezimlerin topladığı vergileri almak üzere merkezden görevlendirilen yetkililere verilen isimdir. Ayrıca onlara yardımcı olmak üzere yöre halkının temsilcilerinden ve ruhani liderlerinden oluşan bir meclis oluşturuluyordu. Buna da "muhassallık meclisi" deniyordu.

<sup>71</sup> Görmez, a. g. e. , s. 86-87

<sup>72</sup> Keleş, a. g. e. , s. 125

Bu örgütün kuruluşundan önce İstanbul'da üyelerinin çoğunluğunu yabancı uyrukluların oluşturduğu ve kurulması düşünülen belediye örgütü hakkında önerilerde bulunan “İntizam-ı Şehir” komisyonu bulunuyordu. Bu öneriler doğrultusunda 1858 yılında, İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan “Altıncı daire-i Belediye” kurulmuştur.<sup>73</sup> Bu örgütün başında daire müdürü ünvanı ile bir başkan ve yedi üyeli bir daire belediye meclisi bulunacaktı. Başkan ve üyeler hükümetçe atanmakta, meclise ayrıca danışman niteliğinde yabancı uyruklu bazı kişilerde katılmaktaydı. Osmanlıca yanında Fransızca da resmi dil olarak kullanılıyordu.<sup>74</sup>

Altıncı Daire-i Belediye Türk belediyecilik tarihinde çok önemli ve farklı bir yere sahiptir. Paris belediyesi örnek alınarak kurulan bu belediye özel gelir kaynaklarına sahip ve ayrı personeli olan bir örgüttü. Altıncı daire-i belediye “hizmetlerin yürütülmesinde gerekli masrafları karşılamak üzere gelir tahsil edebilen ilk Türk yerel yönetim kuruluşu olup bu noktada teklifi uzun süre korumuştur. Bu belediye örgütüne alınacak personeli Bab-ı Alinin onayına rağmen daire meclisinin karar vererek alması da yeni bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>75</sup>

İl özel idareleri ile ilgili ilk pilot uygulama 1864 yılında “Tuna Vilayet Nizamnamesi” ile yapıldı.<sup>76</sup> Bu nizamnamede il genel yönetiminin yanında, Valinin başkanlık ettiği ve her sancaktan seçilen dörder üyeden oluşan il genel meclisinin bulunduğu bir il özel yönetimi de kuruldu.<sup>77</sup>

1864 yılında Osmanlı Avrupa'sında 10 vilayet ve 44 sancak, Asya kısmında 16 vilayet ve 74 sancak, Afrika'da ise bir vilayet ve 5 sancak olmak üzere 27 vilayet 123 sancak kurulmuştur.<sup>78</sup>

6 Ekim 1868 yılındaki “Deraset-i İdare-i Belediye Nizamnamesi” ile belediye örgütü bütün İstanbul'u kapsar hale getirildi. Bu nizamname ile ön dört dairesel İstanbul Şehreminatı da çalışmaya başladı. Aynı yıl çıkan bir talimatla İstanbul dışında vilayet sancak ve kaza merkezlerinde de belediye teşkilatı kurulması

<sup>73</sup> Keleş, a.g.e.,s. 125

<sup>74</sup> Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, Ankara, 1999, 6. b. , s. 2

<sup>75</sup> Görmez, a. g. e. , s. 89

<sup>76</sup> Koçdemir, a. g. m. , s. 113

<sup>77</sup> Tortop, **Mahalli İdareler**, a. g. e. , s. 4

<sup>78</sup> Türkiye'de Yerel Yönetimler, Yapısal ve İşlevsel İnceme, [www.icisleri.gov.tr/yayinlar/belbası/a.htm](http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/belbası/a.htm), s. 2, 01.03.2004

öngörüldü. Bunların başında atama ile gelen Belediye Reisi ve sınırlı seçimle gelen üyelere oluşan meclis bulunuyordu.<sup>79</sup>

1876 Teşkilat-ı Esasi Kanunu'nun 112. maddesi belediyelerin seçimle gelen meclislerce yönetilmesini ve buna dair esasların kanunla düzenlenmesini öngörmüştür.<sup>80</sup> Bu yüzden 1877'de<sup>81</sup> çıkarılan Deraset-i Belediye Yasası eski belediye örgütünü olduğu gibi korumuştur. Farklı olarak İstanbul'daki 14 belediye dairesi 20'ye çıkarılmıştır.<sup>82</sup> Bu kanunla her kent ve kasabada bir belediye meclisi kurulacaktır. Kasabanın büyüklüğüne göre altı ile on iki arasında değişen ve dört yıl için seçilen meclis üyelerinin yarısı iki yılda bir değişecekti. Bu kanuna göre meclis tüzel kişilik sahibi olup kentin imar, su, itfaiye, gibi önemli işleri görünürde de olsa bu tüzel kişiliğe bırakılmıştır. Bu kanun ilk defa tek dereceli seçimi getirmesi açısından da önemli bir kanundur. Kanunda seçimlerin gizli oy açık sayım esasına dayanmaktaydı.<sup>83</sup>

İkinci meşrutiyetin ilanından sonra 1912 yılında çıkarılan Deraset-i Belediye Hakkındaki Geçici Yasa ile İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılmış, bunların yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Bu yapı 1930 yılında 1580 sayılı belediye yasası yürürlüğe girinceye kadar değişmeksizin varlığını sürdürmüştür.<sup>84</sup> anlaşılacağı üzere bu yasa ile de geçmişten gelen özekçilik geleneği sürdürülmüştür.<sup>85</sup>

Bu gelişmenin daha öncesinde 1902 yılında "Jön Türk kongresi"nde merkezîyetçilik ve ademi merkezîyetçilik tartışmalarında merkezîyetçilik taraftarlığı "Merkezi iktidar güçlü olmadan ülke olmaz" şeklinde sunulurken, Prens Sabahattin, vatanın ancak adem-i merkezîyet idaresine geçilmekle kurtarılacağını, kalkınmanın, teknolojik gelişmenin ancak bu yolla mümkün olabileceğini söylemiştir. Hatta merkezîyetçi olarak bilinen Ziya Gökalp bile bu aşırı merkezîyetçiliğe karşı çıkmıştır.<sup>86</sup>

<sup>79</sup> Koçdemir, a. g. m. , s. 116

<sup>80</sup> A. k. , s. 116

<sup>81</sup> Bazı kaynaklara göre 1876 olarak da geçer.

<sup>82</sup> Keleş, a. g. e. , s. 116

<sup>83</sup> Görmez, a. g. e. , s. 91-92

<sup>84</sup> Türkiye'de Yerel Yönetimler, a. g. m. , s. 3

<sup>85</sup> Keleş, a. g. e. , s. 126

<sup>86</sup> Görmez, a. g. e. , s. 93

Yerel yönetimlerin Osmanlı'daki gelişiminde köylerin bir tüzel kişilik olarak varlığından bahsetmek zordur. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde adı geçen köyler ilçelerin alt birimlerini oluşturmaktaydı. 1913'de "İdare-i Umumiye-i Vilayet" adlı geçici yasa ile yürürlükten kaldırıldığından, Cumhuriyet dönemine, 1924 tarih ve 442 sayılı köy yasası ile yeniden düzenleninceye kadar tüzel kişiliğe sahip olmamışlardır.<sup>87</sup>

## 2) Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet dönemi içinde yerel yönetimlerin gelişmesinde 1921 Anayasası'nın ayrı bir yeri vardır. Bu anayasanın 11-14. maddeleri vilayetlerin mahalli işlerde manevi şahsiyeti ve muhtariyeti olduğunu, vilayet halkının seçeceği vilayet şuralarının eğitimden sağlığa, tarımdan bayındırlığa değin bir çok hizmeti göreceğini belirtmekteydi.<sup>88</sup> Bu anayasa 1876 Kanuni Esasi'den farklı olarak illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel bir kişilik tanıyordu. İl tüzel kişiliğinin, il meclisi, il yönetim kurulu ve bir de il başkanı olmak üzere üç organı bulunuyordu.(m.13) Ayrıca bucaklarda, bucak meclisi karar, bucak yönetim kurulu, ve bucak müdürü ise yürütme organı olarak öngörülüyordu.

İl yönetimleri ile ilgili olarak ilde ayrıca merkezi hükümetin bir temsilcisi olarak vali bulunacak, fakat vali yalnız devletin genel işleri ile, yerel işler arasında bir ayrılık ortaya çıktığı zaman duruma karışacaktı. 1921 Anayasası'nın 23. maddesi ayrıca genel müfettişlere, devletin yerel yönetimlerle ilgili görev ve kararların uygulanmasını sürekli olarak denetlemek yetkisini de tanımıştır.<sup>89</sup>

1924 Anayasası, 1921 Anayasası'nda yer alan görev ayrımı ve yetki genişliği ilkelerini olduğu gibi benimsemiştir. Bu dönemde yerel yönetimler alanında yeni düzenlemelere gidilmesinde bazı unsurlar da etkili olmuştur. Bunlardan beklide en önemlisi savaştan yeni çıkmış bir ülkenin öncelikli amacının milli birliği sağlamak olmasıdır. O dönemde özellikle meclise bu varlığın sağlanmasında güçlü bir devletin şart olduğu düşüncesi de oldukça hakimdir. Tek partili dönem olması itibariyle demokrasinin kurumlarına pek fazla rastlanılmamaktadır.

<sup>87</sup> Keleş, a. g. e. , s. 128

<sup>88</sup> Türkiye'de Yerel Yönetimler, a. g. m. , s. 4

<sup>89</sup> Keleş, a.g.e., s. 130-131

1930'lardaki önemli gelişmelerden biriside İstanbul Şehreminatı'ndan esinlenerek 417 sayılı kanunla kurulmuş olan Ankara Şehreminatı'dır. Buna göre Şehreminat 24 üyeli Cemiyet-i Umumiye-i Belediye tarafından yönetilecek ve bu üyeler kentte oturan ve seçmenlik niteliklerine sahip seçmenler tarafından seçilecektir... Ankara Şehremini İçişleri Bakanlığı'nca atanmakta olup şehreminatın bütçesi meclis tarafından onanmakta idi. Fakat bu düzenlemenin pek çok demokratik oluşumdan yoksun olduğu belirtilmektedir.<sup>90</sup>

İnönü'nün başbakanlığı döneminde çıkarılan belediye kanunu belediyelere istenen ölçüde çok geniş yetkiler vermemekle birlikte, yurttaşların bilinçlenmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına anlamlı bir adım olmuştur. O yıllarda kimi kanunlarla belediyelerin mali gücü arttırılmışsa da zamanla bu yetkilerin azaltıldığı görülmüştür.<sup>91</sup>

1930 yılında yapılan yerel seçimlerde tek muhalefet partisi olan ve kısa süre sonra kapanan Serbest Cumhuriyet Fırkası küçümsenmeyecek başarılar elde etmiştir.

Dönemin işleri bakanı bu seçimlerde ülke düzeyinde ki 502 belediye başkanlığından 22'sinin muhalefet partisince kazanıldığını açıklarken, muhalefet lideri Fethi Bey, "Belediye seçimlerini aslında katıldığımız her yerde serbest fırka kazandı. Halk fırkası aslında her yerde yenilmiştir. Bunu karşımızdakiler istisnasız biliyordu" şeklinde açıklama yapmıştır. Kısa süre sonra Şurayı Devlet (Danıştay) Serbest Fırkayı kapatmış ve bu partinin kazandığı belediye başkanlarını görevden alarak yerlerine CHP'lileri getirmiştir.<sup>92</sup>

1930'lu yıllarda belediyecilikle ilgili kısa zamanda pek çok yasa çıkarılmıştır. Öncelikle Belediye Kanunu, Hıfzısıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlak Kanunu gibi bir dizi kanun çıkarıldı. Üç yıl gibi kısa sürede çıkarılan bu kanunlar uzun süre Türk belediyeciliğini düzenleyen temel yasalar olma özelliğini taşımışlardır. 1580 sayılı Belediye Kanunu, Osmanlı belediyeciliği ve Ankara belediyecilik deneyimine rağmen büyük ölçüde Fransa'dan etkilenmiştir. Bu kanunun en önemli özelliği Ankara ve İstanbul dışındaki tüm belediyeleri eşit kabul etmesidir. Diğer önemli

<sup>90</sup> Görmez, a.g.e., s. 105

<sup>91</sup> Türkiye'de Yerel Yönetimler, a.g.m., s.4

<sup>92</sup> Görmez, A.g.e., s.101-102



özelliği, bütün belediyelerin merkezi yönetimin denetiminde olduğunu belirtmesidir. Bir özelliği ise belediyelere büyük hizmet alanlarının açıldığı, yani bir dizi kamu hizmetinin görülmesi yetkisinin belediyelere devredilmesidir. Cumhuriyet tarihi boyunca çıkarılan belediye yasaları içinde belediye hizmet sınırlarının bu derece geniş tutulduğu bir yasa olmamıştır.<sup>93</sup>

Bu dönemdeki diğer bir önemli gelişme ise 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası'dır<sup>94</sup>. Belediyeler Bankası bu dönemde belediyelerin gelişmesine büyük katkılarda bulunmuştur. Kurumun bu yararlı faaliyetlerinin sadece belediyeler inhisar eden çerçeveden çıkarılarak memleket çapında bir faaliyet alanına yönelmesinin yurda sağlayacağı büyük yararlar göz önüne alınmış ve Belediyeler Bankası kaldırılarak onun yerine değişik bir yapıya sahip olan İller Bankası'nın kurulması öngörülmüştür. Bunun sonucu 1945 yılında yürürlüğe giren 13.06.1945 tarih ve 4759 sayılı kanunla İller Bankası kurularak faaliyete geçmiştir.<sup>95</sup>

Yerel yönetim bankalarının kuruluş ve işleyiş biçimi ülkeden ülkeye önemli değişiklikler göstermekle birlikte, bunların temel fonksiyonu yerel yönetimlere kredi verme olarak kabul edilebilir. Türkiye'de ise ihtiyaçların ve şartların farklı olması İller Bankasının kuruluşuna batıdaki örneklerinden farklı bir yaklaşım getirmiştir. Yerel yönetimlerin gelişmesi için finansman ve kredi ihtiyacı açıkça görülmekle birlikte, yalnızca bunu sağlamanın yeterli olmayacağı düşünülmüş, yerel yönetimlerin temel fonksiyonları ile ilgili geniş bir teknik kadroyu ve teknik imkanları bu idarelerin yararına hazır bulundurmaya da gerekmiştir. Bu nedenle de Türkiye'de İller Bankasının işleyişine vücut veren mevzuat hazırlanırken daima kredi ve teknik uygulama birlikte göz önünde bulundurulmuş, çalışma esasları bu temel görüşe göre oluşturulmuştur.<sup>96</sup>

1945-1960 arası dönem yerel yönetimler alanında çok da ayrıntılı düzenlemelerin yapılmadığı bir dönemdir. Bu dönemde sadece mevcut yapı üzerine bazı rötuşların yapıldığı görülür. Fakat bu dönemde dikkati çeken nokta, artık çok partili hayata geçilmesinin etkilerinin Türk siyasal hayatında görülmeye başlamasıdır.

<sup>93</sup> Görmez, a.g.e., s. s.109

<sup>94</sup> Ziya Çoker, "Yerel Yönetimler ve İller Bankası", **A.İ.D.**, C.22, S.1, Mart 1989, s.23

<sup>95</sup> Tortop, Mahali İdareler, a.g.e., s.196

<sup>96</sup> Çoker, a.g.m., s.23

Bu dönem yerel yönetimlerin demokratik bir yapıya kavuşturulması yönündeki en önemli gelişme 1946 tarih ve 4878 sayılı kanundur. Bu kanunla seçimlerin yapılma şekli değiştirilmiştir. Dönemin demokratikleşme konusundaki adımlardan biriside; hem belediye hem de il özel idarelerinin mali yapılarını düzeltme çabalarına paralel olarak 1 Temmuz 1948 tarihinde kabul edilen ve 423 sayılı belediye Vergi ve Resimleri Kanunu' yürürlükten kaldıran kanundur. Bu kanunla belediyelerin gelirleri eskiye oranla arttırılmıştır.<sup>97</sup>

Çok partili siyasal hayata geçişin ardından politikacılar her zaman yeni belediyelerin kurulmasına karşı hoşgörülü ve özendirici olmuşlardır. Bunun sonucu olarak 1961 planlı kalkınma dönemine girilmesiyle artış hızı yavaşlatılmış, 1980 ihtilalinden sonra ise sıkıyönetim komutanlıklarına verilen yetki ile sayı 1727'den 1587'ye düşürülmüştür. 1984'den sonra tekrar yükselişe geçen bu sayı 1998'de 2900'e yaklaşmıştır.<sup>98</sup>

1960 sonrası dönemde mahalli idareler alanındaki en önemli gelişme 1961 Anayasası olarak görülmektedir. Anayasanın 112-116. maddeleri bu alandaki düzenlemeleri içermektedir. 112. madde idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezde yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını belirtirken, 116. madde eskisinden farklı olarak, yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarıyla donatılması hükmünü getirmiştir. Aynı madde yerel yönetimleri şöyle tanımlamaktadır. "Mahalli idareler il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir."

Aynı dönemde üzerinde durulması gereken önemli bir düzenleme ise 27 Temmuz 1963 günü çıkarılan 307 sayılı kanundur. Bu yasa ile belediye başkanlarının seçiminde tek dereceli çoğunluk usulünün benimsendiğini görüyoruz. Yasa ile belediye seçimleri ile ilgili mevcut hükümlerin bazıları değiştirilmiştir. Mesela daha önce seçimden sonra mülki amirce onanarak göreve başlayan belediye meclis üyelerinin, bu kanunla, il seçim kurullarınca onanarak göreve başlaması kararlaştırılmıştır.<sup>99</sup> Fakat bu dönemde yine belediyeler mali sıkıntılar içinde

<sup>97</sup> Görmez,A.g.e., s.125

<sup>98</sup> Keleş,a.g.e.,s.202

<sup>99</sup> Görmez,a.g.e., s.132-133

boğulmuşlar, gelirlerini giderlerini karşılamamıştır. 1960 sonrası, belediyelerin mali durumlarını düzeltme için bazı düzenlemeler yapılsa da bunlar yeterli olmamıştır. Bu süreç 80'lere kadar devam etmiştir.

Ne var ki hızla girilen yapısal dönüşüm süreci değişen kentsel toplum ve onun sürekli farklılaşarak yoğunlaşan talepleri yönetsel kurumlarda da değişimi gerekli kılmıştır. Belediyecilik olgusundaki değişim 1973-80 yılları arasında yaşanan Demokratik Belediye Hareketi'nde somutlaşmıştır. Tarihinde ilk kez belediyeler klasik kentsel hizmet üretimi yanında yerel toplum adına demokratik taleplerde bulunmaya başlamıştır. Özerk, katılıma açık, kaynak yaratıcı, üretici ve birlikçi yeni bir belediye anlayışı olarak ortaya çıkan bu hareket ülkenin genel demokratikleşme sürecine de hızlı bir ivme kazandırmıştır.<sup>100</sup>

1970 sonrası dönemde batı kentleri büyük oranda bir iç göçe maruz kalmıştır. İşte bu dönem belediyecilik alanında büyük tartışmaların başladığı dönemdir... Özellikle 73-80 arası dönemde Ankara, İstanbul, İzmir gibi belediyelerde eski yapıdan farklı olarak bilim adamlarının görüşlerinden geniş ölçüde yararlanılmıştır. Hatta programında belediyeleri merkezi yönetimin vesayetinden kurtulacağını ve merkezi yönetimin belediyelere karışımını sınırlayacağını vadeden bir siyasal parti iktidara geldiğinde "Yerel yönetim Bakanlığı" kurarak belediyelerin denetimini bu bakanlığa bırakmıştır.<sup>101</sup>

İşte bu dönemde artık kamuoyunun dikkati belediyeler üzerine yoğunlaşmaya başlamıştır. Bunda o dönem üç büyük kent belediyeleri ile siyasal iktidar arasındaki tartışmaların seviyesizleşmesi ve belediyelerin bir çoğunun politize olup anarşinin doğup gelişmesini destekler bir tavır takınmaları etkili olmuştur. İşte bu ortamda 1982 anayasası hazırlanırken bütün bu sayılanların da etkisiyle mahalli idarelerle ilgili maddede 1961 anayasasından farklı olarak vesayete ilişkin hususlar hem açıkça teyid edilmiş hem de berraklığa kavuşturulmuştur.<sup>102</sup>

Bu noktada 1961 ve 1982 anayasası karşılaştırıldığında ortaya şöyle bir tablo çıkar. 1982 anayasası yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına geleceğini öngörmesi "halkın" tabiri yerine "kanunla gösterilen seçmenler" teriminin

<sup>100</sup> Mete Yıldız, Yerel Yönetimler ve Demokrasi, ÇYYD, C. 5, S. 4, Temmuz 1996, s.10

<sup>101</sup> A.k., s.136-137

<sup>102</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 166

kullanılması gibi farklar göze çarpar. Ayrıca 1982 anayasasında yer alan yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı hükmü bulunmaktadır. 1921 anayasası hariç hiçbir anayasada “özerk yerel yönetim” kavramına yer verilmemiştir. 1982 anayasasının vesayet konusunda da merkezi yönetime daha geniş yetkiler verdiği söylenebilir<sup>103</sup>. 1982 anayasasının 127. maddesinde 1961 anayasasından farklı olarak, özeysel yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir yönetsel vesayet yetkisi bulunduğu açıkça yazılıdır. Ayrıca seçim süreleri de 1982 anayasası ile dört yıldan beş yıla çıkarılmıştır.<sup>104</sup>

1982 Anayasa’sı, yerel yönetimlerin seçilmiş organları üzerindeki vesayetle ilgili temel ilkeyi çok iyi belirlemiş ve “organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yoluyla olur” demiştir. 1982 Anayasası’nın olumsuz yönü bu ve benzeri konularda temel ilkeyi demokratik yaklaşımlara uygun biçimde koyduktan sonra “ancak” ile başlayan cümlelerde kendini göstermektedir. Temel hak ve özgürlükleri içeren bütün maddelerde olduğu gibi burada da “ancak” ile başlayan sınırlama ve vesayet, demokratik ilkeyi izlemekte ve onu yaşamdan uzaklaştırmaktadır. Bu konuda getirilen sınırlama şudur. “ Ancak, görevleri il eilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organlarını veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.” Politik organların bu tür vesayet yetkilerini kullanırken nasıl bir amaçla hareket ettikleri bilinmektedir. Bunun örnekleri çoktur. Bu nedenle yerel yönetimlerin seçilmiş organları üzerinde soruşturma açma hakkına sahip olan İçişleri Bakanı bu soruşturma ile ilgili karar alamamalı ve bunu yargıya bırakmalıdır. Zira İçişleri Bakanı ile yerel yönetimlerin seçilmiş kişileri ve organları arasında siyasi görüş ayrılıkları ve bundan kaynaklanan bir siyasi rekabet bulunabilir. Bu siyasi rekabetin varlığı alınan kararların tarafsızlığı ve hukukiliği konusunda kuşku uyandıracak uygulama haklı nedenlere dayansa bile bu kuşku giderilemeyecektir.<sup>105</sup>

Türkiye’deki siyasi süreç çeşitli nedenlerle merkezileşme eğilimi içindedir. Bir ilin milletvekilleri dört yıl için seçilirler. Seçildikten sonra ilinden uzak kalmakta

<sup>103</sup> Türkiye’de Yerel Yönetimler, a.g.m., s.13

<sup>104</sup> Keleş, a.g.e.,s.134

<sup>105</sup> Ziya Çoker, Yerel Yönetimler ve Anayasa, **ÇYYD**, C. 5, S. 6, Kasım 1996, s. 23

yerel politika kulisinde etkisini kaybetmektedir. Bu etkinliğini kaybeden politikacının ön seçimleri kazanma olasılığı azdır. Belediyeler ise yerel politika kulislerinde çok etkili odaklardır. Merkezden bağımsızlığı artmış bir belediye sistemi içinde merkezi politikacı yerel politika kulisinde etkinliğini hızla kaybedecektir. Merkeze bağımlılık arttıkça bu etkinliği sürdürmek kolaylaşmaktadır.

Merkezi kontrolün artırılması devamlı olarak iktidardaki partilerin çıkarına çalışmaktadır. Merkezi kontrolün çok yüksek olduğu bir sistemde iktidardaki partiler muhalefetteki partilere mensup belediyelerin gelir kaynaklarını dolayısıyla başarısını kolayca sınırlayabilmektedir. İktidar partileri için bu tutumun kısa ve uzun dönemde yararı vardır. Bu yapı içinde halkın oyu kolayca etkilenebilmektedir. Halk iktidara yakın belediye başkanlarının daha çok kaynak bulabileceklerini bilmekte özellikle küçük belediyelerin başkanlık seçiminde bunların oy alma şansları yükselmektedir. 1973 belediye seçimleri kampanyası bu bakımdan ilginçtir. İktidar partisinin belediye başkanları geçmiş yıllardaki icraatlarından çok, merkezi hükümetten ne kadar borç alabildikleri ile öğünmüşlerdir.<sup>106</sup>

Belediye seçimini muhalefet partisi kazansa bile bunun başarısı iktidar tarafından sınırlanacağı için bir sonraki seçimde kendisine yakın bir adayın kazanma şansı artacaktır.

Bu nedenle bağımsız belediyeler anlayışını savunmak genellikle muhalefet partilerinin eğilimi olurken, bağımlı belediye anlayışını savunmak iktidar partilerinin tutumu olmaktadır. Merkezileşme eğilimi kendi kendini hızlandıran, güçlendiren bir süreçtir. Güçsüzleşen belediyeler sorumluluğu kendi üzerine düşen kamu hizmetlerini, mali olanaksızlıklar nedeniyle ve yeterli hünerde personel bulamadığı için başarıyla gerçekleştiremeyince, merkezi yönetim bu fonksiyonları kendi üzerine almak için gerekçelere sahip olmaktadır.<sup>107</sup>

Ortadaki mevcut tablo mahalli idarelerimizin çağın gerektirdiği mali ve siyasal güce sahip olmadıklarını göstermektedir. Mahalli idarelerin yeterli derecede işler ve özerk kurumlar olmaları için öncelikli şart, yükümlülüklerinde bulunan hizmetleri yerine getirebilmeleri için gerekli olan mali kaynaklara sahip olmalarıdır.

<sup>106</sup> İlhan Tekeli, Yiğit Gülöksüz, "Belediye sorunları", **A.İ.D.**, C.9, S.2, Haziran 1976, s.9

<sup>107</sup> Tekeli, Gülöksüz, a.g.m., s.9

Fakat bu güne değin Türk yerel yönetimleri bu açıdan merkeze bağımlılıklarını sürdürmüşlerdir.

### 3) Günümüzde Yerel Yönetimler

Türkiye'de ki yerel yönetimlerin genel özelliklerini ilgili anayasa maddesini esas alarak (md. 127) şöyle belirtebiliriz.

1- Türkiye'de yerel yönetim teriminin kapsamına giren kuruluşlar; il özel idareleri, belediyeler ve köylendir.

2- Yukarıda sözü geçen yerel üniteler, kamu tüzel kişiliğine sahip anayasal kuruluşlardır.

3- Seçimle meydana gelen karar ve yürütme organlarına sahiptirler.

4- Yerel yönetim ünitelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma veya kaybetmeleri konusundaki denetimin esas itibariyle yargı yolu ile, diğer alanlardaki denetimin ise idari vesayet yolu ile gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

5- Yerel yönetimler merkezi idare ile olan bağ ve ilişkilerinde - idari vesayetin getirdiğı sınırlamalar dışında - idari ve mali özerklikten yararlanacaklardır.

6- Yerel yönetimlerin asli görevi kendi sınırları içindeki halkın müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bunun içinde, Anayasa'da bu kuruluşların özel gelir kaynaklarına, dolayısıyla arı bir bütçeye ve hizmetleri yürütecek kendi personeline ve örgüte sahip olmaları öngörülmektedir.

7- Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebilmesi öngörülmektedir.

8- Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamak da anayasal bir zorunluluktur<sup>108</sup>.

#### a) İL ÖZEL İDARELERİ

İl özel idareleri ile ilgili halen yürürlükte olan hükümler 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Geçici Kanunuyla düzenlenmiştir. Bu kanun hem il genel yönetimi ve

<sup>108</sup> Halil Nadaroğlu - Ruşen Keleş, "Merkezi idare ile Mahalli idareler Arasındaki Mali ilişkilerin Dünü ve Bugünü" (Türkiye örneği), VII. Maliye Sempozyumu'na sunulan tebliğ, 23-25 Mayıs 1991, Marmaris, S. 27-28

aynı zamanda il özel yönetimi ile ilgili hükümler içermekteydi. 1929 yılında 1426 sayılı kanunla il genel yönetimi ile ilgili yeni düzenleme yapılmış ve 1913 tarihli Kanunun genel yönetimle ilgili hükümleri iptal edilmiş, Özel idare ile ilgili hükümleri ise yürürlükte kalmıştır. Bu hükümler de 26 Mayıs 1987 günü Resmi gazetede yayınlanan 3360 sayılı kanunla büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır.<sup>109</sup> Son olarak 24. 06. 2004 tarihinde kabul edilen yasa ile yerel yönetimlerimiz yeniden geniş bir düzenlemeye tabi olmuştur.

Bir yerde il özel idaresi kurulabilmesi için, söz konusu yerin il statüsüne kavuşturulması yeterlidir. Başka bir ifade ile, bir yerleşim biriminin kanunla il statüsüne kavuşturulması ile birlikte, başka bir işleme gerek kalmaksızın, otomatik olarak orada il özel idaresi de kurulmuş olmaktadır. Bu bakımdan merkezi yönetimin taşra örgütü olan il ile, yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin hizmet yürüttükleri alan aynıdır. Ayrıca il genel yönetiminin başı olan vali, aynı zamanda il özel idaresinin de yürütme organıdır. Bu benzerlikler sebebiyle, il genel yönetimi ile il özel idaresi, çoğu zaman bir birine karıştırılmaktadır.<sup>110</sup>

1913 tarihli idare-i Umumiye-i Vilayet Geçici Kanunu, il özel idarelerine çok geniş yetkiler ve çalışma alanı tanımıştı. Ancak aradan geçen süre içinde, türlü genel kanunlar ve bir çok bakanlıkların kuruluş kanunları il özel idarelerinin tarım, sağlık, bayındırlık ve eğitim alanlarındaki görevlerini başka kuruluşlara vermiştir.<sup>111</sup>

### **aa) İl Özel İdarelerinin Organları**

İl özel idaresinin, "vali", "il genel meclisi" ve "il daimi encümeni" olmak üzere üç organı bulunmaktadır.

#### **Vali**

Vali, il özel idaresinin yürütme organıdır. Bu sıfatta il genel meclisi ve il daimi encümeninin aldığı kararları yürütür. Vali il genel meclisine sunulacak bütçe ile çalışma programlarını hazırlar, hem il genel meclisinin hem de il daimi encümeninin gündemini düzenler. Vali il özel idaresi bütçesinin ita amiridir. İl özel idaresinin tüzel kişiliğini vali temsil eder. Valinin il özel idaresinin aldığı karar ve önlemlere

<sup>109</sup> Tortop, Mahalli İdareler, a.g.e., s.85

<sup>110</sup> Bilâl Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir-1994, s. 134

<sup>111</sup> Tortop, Mahalli İdareler, a.g.e., s.85

uymayanlara karşı ceza verme yetkisi vardır. Vali il özel idaresine ait hizmetlerin yürütülmesinde ilçelerde kaymakamlardan yararlanır. Kaymakamlar, Valinin vereceği özel idare hizmetlerini yapmakla yükümlüdürler. İl özel idaresinde, validen sonra en üst düzeyde yetkili yönetici memur, il özel idare müdürüdür. Müdür özel idare bürokrasisinin başıdır ve hizmetlerin yürütülmesinde valiye karşı sorumludur.<sup>112</sup>

### **İl Genel Meclisi**

İl özel idaresinin genel karar organıdır. 2004 yılında kabul edilen yasa il genel meclisi konusunda büyük değişiklikler getirmiştir. Bunlardan en önemlisi valinin il genel meclisi' başkanlık etmesi uygulamasına son verilmesidir. 5197 sayılı bu yasanın 11. maddesine göre il genel meclisinin başkanı, yine meclis tarafından 2 ve 3 yıllık dönemler için seçilecektir. Bu başkan meclise başkanlık edecek ve meclisinin gündeminin belirleyecektir. Genel meclis üye tam sayısının çoğunluğu ile toplanır ve çoğunlukla karar alır. İl genel meclisinin aldığı bütün kararlar valinin onayı ile yürürlüğe girer.<sup>113</sup>

Yeni yasa ile meclisin toplantı sayıları arttırılmıştır. İl genel meclisi her bir aylık tatil süresi hariç her ayın ilk haftası toplanabilecektir ve bu toplantılar en çok beş gün sürecektir. Ancak kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısı olarak kabul edilmekte ve bu toplantının da süresi 20 gün olacaktır.<sup>114</sup>

İl genel meclisinin başlıca görevleri şunlardır :

- İl özel idaresinin bütçe ve kesin hesabını kabul etme
- Vali tarafından sunulan yıllık faaliyet programını görüşüp karara bağlamak
- Borçlanma kararı vermek,
- Yıllık programı inceleyip karara bağlamak,
- Yönetmelik yapmak.<sup>115</sup>

<sup>112</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.138

<sup>113</sup> 5197 sayılı il özel idaresi yasası

<sup>114</sup> a. k.

<sup>115</sup> A.k., s.139



### **İl Daimi Encümeni**

İl daimi encümeni, il özel idaresinin,"karar", "danışma" ve "yürütme" organıdır. Yeni düzenlemeye göre il daimi encümeninin ismi, "il encümeni" olarak değiştirilmiştir. Ayrıca eski düzenlemeden farklı olarak encümen seçilmiş ve atanmış üyelerin birlikte bulunduğu karma bir yapıya kavuşturulmuştur. Encümen il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği beş üyenin yanı sıra, valinin biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından atayacağı beş üyeden oluşmaktadır.<sup>116</sup>

Esi uygulamada encümen valinin havale edeceği konular dışında bir konu görüşemezken, yeni yasa da encümene gündem için konu teklif etme hakkı verilmektedir. Ayrıca yeni uygulamaya göre il genel meclisinde kaybettiği başkanlığı, il daimi encümeninin başı olarak tekrar kullanmaktadır.

Encümen, il genel meclisinin toplantıda bulunmadığı zamanlarda, genel meclis adına bazı kararlar alabilir. Bunun yanında, bütçe uygulamasını denetler, ihale işlemlerini hazırlar. Encümenin en önemli yönetsel görevi, valinin yaptığı aylık harcamaları denetlemektir.<sup>117</sup>

### **ab) İl Özel İdaresinin Görevleri**

Yasa ile il özel idaresine verilen görevler, devletin yönetsel görevleri kadar yaygın ve çeşitlidir. Bunlar; bayındırlık, eğitim ve Öğretim, tarım, sağlık, sosyal yardım, ticaret ve iktisat alanlarına yayılmıştır. Daha önce de değinildiği gibi Sonradan çıkarılan yasalarla, bu görevlerin çoğu genel yönetime geçmiştir. Ancak genel yönetime geçen görevler, açıkça il özel idaresinden alınmadığı için, uygulamada ikili bir durum ortaya çıkmıştır.<sup>118</sup>

### **ac) İl Özel İdaresinin Mali Yapısı**

İl özel idaresinin gelir kaynaklarını, "genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar", " emlak vergisinden verilen paylar " , " merkezi yönetim

<sup>116</sup> 5197 sayılı kanun a.g.e.

<sup>117</sup> Şeref Gözübüyük, Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 1992, s.101

<sup>118</sup> Gözübüyük - Akıllıoğlu, a. g. e., s. 100

kuruluşlarından aktarılan ödenekler" ve kendi" öz gelirleri" olmak üzere dört grupta toplamak mümkündür.<sup>119</sup>

## **b)BELEDİYELER**

Belediyeler, 7. 12. 2004yılında kabul edilen yeni belediye kanununa göre nüfusu 5000 ve üzeri beldelerle, nüfusuna bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde kurulmaktadır. Bir yerleşim biriminin il yada ilçe haline gelmesi ile orada otomatik olarak belediye kurulmuş olmaktadır. Yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir.<sup>120</sup>

### **ba) Belediye Yönetiminin Organları**

Belediye yönetiminin, "Belediye Başkanı", "Belediye Meclisi " ve "Belediye Encümeni" olmak üzere üç organı bulunmaktadır.

#### **Belediye Başkanı**

Belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organı belediye başkanıdır. Belediye başkanları doğrudan beş yıllık bir süre için yöredeki seçmenler tarafından seçilirler. 1963 yılına kadar, belediye başkanları, belediye meclisi tarafından seçilmekteydi. Bakanlar Kurulunun uygun gördüğü belediyelerin başkanları, atama yoluyla da iş başına getirilebilir. Uygulamada bu yola çok az başvurulmaktadır. Bu yöntemin Anayasa ile çatışan bir yönü yoktur; fakat belediyenin özerkliğini büyük ölçüde etkilediği de bir gerçektir.<sup>121</sup>

Belediye başkanı belediyenin en yüksek idari amiridir Meclis ve encümenin almış olduğu kararları uygular ve yürütür. Kanunlarla kendine verilen kamu gücünü, yani belediye zabıtasını yönetir. Belediyede çalışan kamu görevlilerini atar, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak belediye mallarını idare eder. Gelirlerini ve alacaklarını takip, tahsil ve bağışları kabul eder . Mahkemede ve diğer gerekli yerlerde belediyeyi temsil ve bu konularda vekil tayin etme yetkisine sahiptir. <sup>122</sup>

<sup>119</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.135

<sup>120</sup> 5272 nolu belediye Kanunu

<sup>121</sup> Gözübüyük, Akıllıoğlu, a.g.e., s.105,106

<sup>122</sup> Zerrin Toprak Karaman, **Yerel Yönetimler**, Bornova Belediyesi Bilim Kültür Etkinlikleri Yayını, No: 1, İzmir, 1992, s. 50

Belediye başkanı, belediyenin bütün faaliyetlerinden belediye meclisine karşı sorumludur. Başkan belediye meclisine her toplantı dönemi başında, meclis kararlarının uygulanmasına, belediyenin mali durumuna, aktedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekline dair yıllık bir çalışma raporu sunmakla yükümlüdür. Meclis, rapordaki açıklamaları üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile yeterli görmezse başkan hakkında "yetersizlik" kararı verebilir.<sup>123</sup>

### **Belediye Meclisi**

Belediye meclisi, belediye yönetiminin genel karar organıdır. Meclis üyeleri, nispi temsil yöntemiyle beş yılda bir seçilmektedir. Meclis üyelerinin sayısı, belde, kasaba, yada kentin nüfus durumuna göre, 9 ila 55 kişi arasında değişiklik göstermektedir. Belediye meclisi yeni getirilen düzenlemeye göre bir aylık tatalil hariç her ayın ilk haftası, meclis tarafından önceden belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Ekim ayı toplantısı dönem başı toplantısı olarak kabul edilir. Bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantının süresi en çok beş gündür.<sup>124</sup>

Meclisin toplantılarına belediye başkanı başkanlık eder. Belediye meclisi üye tam sayısının çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Ancak karar yeter sayısı üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır. Eşitliğin yine bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kura çekilir.<sup>125</sup>

Belediye meclisinin görevleri şunlardır.

-Bütçenin, kesin hesabın, belediye çalışma programının görüşülüp karara bağlanması,

-Ek ödenek verilmesi, bütçede değişiklik ve aktarmalar yapılması, borç verme, borç alma,

- İmar planlarının 3194 sayılı yasa gereğince onaylanması,

<sup>123</sup> Bilâl Eryılmaz - M. Lütfi Şen, İkibinli Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözümler, MÜSİAD Araştırma Raporları : 5 , İzmir, 1994, s. 28

<sup>124</sup> 5272 no'lu Belediye Kanunu, m. 20

<sup>125</sup> a.k. m. 22

-Kentin gelişmesi için hazırlanacak imar programlarının kanalizasyon, hava gazı, su, elektrik ve aydınlatma tesislerinin gerçekleşmesine ilişkin işler,

- Belediye adına verilecek( imtiyaz) sözleşmelerinin yapılması,

- Belediye yönetmeliklerinin incelenip onaylanması,

- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının kullanımına ilişkin kararların alınması,

### **Belediye Encümeni**

Belediye encümeni, belediye yönetiminin ikinci derecede karar ve danışma organıdır. Yeni kabul edilen yasaya göre belediye encümeninin oluşması şu şekilde olmaktadır.

a) il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için, gizli oyla seçeceği dört üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri tarafından seçeceği dört üye arasından,

b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği üç üyeden oluşur.<sup>126</sup>

Belediye encümeninin görevleri arasında, aylık hesapların incelenmesi, bütçe içinde aktarma yapılması, toplumun gereksinme duyduğu maddelerin satış fiyatlarının saptanması, belediye cezalarının verilmesi gibi konular yer alır. Belediye encümeninin gündemini belediye başkanı düzenler.<sup>127</sup> Getirilen yeni düzenlemeye göre encümen üyeleri başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir.<sup>128</sup>

### **bb)Belediye Yönetiminin Görevleri**

Belediye kanununda, belediyelerin görevleri, ayrıntılı bir biçimde "sayma" yolu ile belirtilmiştir. Başka yasalar da belediyelere görev vermiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde belediyenin görevleri 76 fıkra halinde

<sup>126</sup> 5272 no'lu kanun, m. 33

<sup>127</sup> Gözübüyük, Akıllıoğlu, a.g.e., s.105

<sup>128</sup> 5272 no'lu kanun, m. 35

sıralanmıştır. Bununla beraber Belediye Kanunu "genel yetki" ilkesine de yer vermiştir.

Belediyenin görevlerini, "bayındırlık", "koruyucu", "sosyal"<sup>11</sup>, "düzenleyici" ve "ulaştırma" olmak üzere beş grupta sınıflandırarak incelemek mümkündür<sup>129</sup>

**Bayındırlık görevleri:** Belde halkının içinde yaşadığı çevrenin fiziki olarak iyileştirilmesi, güzelleştirilmesi; halkın barınma, eğlenme, alış-veriş ve dinlenme ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli tesislerin ve kamu binalarının yapılması ve bakımı gibi konuları kapsamaktadır.

**Koruyucu Görevler:** Halka açık yerlerin temizliği ve buralarda satılan yiyecek ve içecek maddelerinin sağlık yönünden denetlenmesi, halkın can ve mal varlığını fiziki tehlikelerden koruma ve çevre kirliliğinin önlenmesi gibi faaliyetlerdir.

**Sosyal görevler:** Halk banyoları, kaplıcalar, kütüphane, sağlık tesisi, yüzme havuzları, spor tesisleri vb. tesisleri yapmak. Ayrıca; çocuk, yaşlı, kimsesiz ve yoksulların bakımı ve korunması içinde gerekli tesisleri kurmak.

**Düzenleyici Görevler:** Beldenin yapılaşması ve gelişmesini düzenlemek amacıyla imar planları ve programları yapmak, bunları uygulamak, ruhsat vermek, yeme-içme eğlence ve yatma yerel erinin fiyat ve sınıfları belirlemek, bazı temel gıda maddelerinin fiyatlarını ve kâr hadlerini belirlemek.

**Ulaştırma görevleri:** Belediye sınırları içinde çeşitli semtler arasındaki toplu taşıma hizmetlerini yönetmektir.

### **bc)Belediye Yönetiminin Mali Yapısı**

Belediyenin gelir kaynakları, "genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar", "öz gelirler" ve "devlet yardımları" olmak üzere üç grupta toplanabilir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, nüfus esasına göre dağıtılmaktadır. 1989 yılından-itibaren bütçe kanunlarına konulan bir madde ile, belediyelerin genel bütçe gelirlerinden yararlanma ölçütü olan nüfus miktarı payı ilavelerle değişmiştir.

---

<sup>129</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.150-152

Nüfus ölçütüne ilave olarak; kalkınmışlık derecesi mali kaynaklar, coğrafi konum ve turistik oluşum gibi faktörler göz önünde bulundurulmaktadır.<sup>130</sup>

Belediyelerin öz gelirlerini, bazı vergiler ve harçlar oluşturmaktadır. Söz konusu vergiler şunlardır: Emlak Vergisi, ilân ve Reklâm Vergisi, Eğlence Vergisi, Elektrik—Havagazı Tüketim vergisi, Yangın Sigortası Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi.

Yerel yönetim vergileri içinde, Emlâk Vergisi önemli bir yere sahiptir. Emlâk Vergisini; 1985 tarihinden itibaren belediyeler tahsil etmektedir: Tahsil edilen emlâk vergisinin % 15'i, il özel idaresi payı olarak ayrılmaktadır.

Son yıllarda belediyelerin sayısında görülen artış, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediye payına düşen payın azalmasına neden olmuş, Büyükşehir ve ilçe belediyesi sınırları içinde yaşayan nüfusun artması sonucu olarak da belediyelerde kişi başına düşen yerel gelir ve gider reel olarak azalmıştır.<sup>131</sup>

Yeni kabu edilen yasaya göre belediye bütçesinin onayında farklı bir yol benimsenmiştir. Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na bildirilir. Encümen bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar.<sup>132</sup>

### **c)BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ**

Mart 1984'ten itibaren ülkemizde klasik belediye yönetimi yanında, içinde birden fazla merkez ilçesi bulunan büyük şehirlerde metropol belediye sistemine geçilmiştir. Bu sistem temel itibariyle merkezde bir anakent belediyesi ile buna bağlı ilçe belediyelerinden meydana gelmektedir.

Büyükşehir belediye sistemi, iki kademeli belediye yönetiminden oluşmaktadır. Alt kademede ilçe belediyeleri, üst kademede ise, anakent belediyesi

<sup>130</sup> Karaman, Yerel Yönetimler (2002), a.g.e., s.67

<sup>131</sup> Nihat Falay, Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına ilişkin Eğilimler, **ÇYYD**, C. 6, S. 2, Nisan 1997, s.5

<sup>132</sup> 5272 no2lu kanun, m.62

yer almaktadır. Büyükşehir belediyesi kurulduğu şehrin; ilçe belediyeleri de ilçelerin adını taşımaktadır.<sup>133</sup>

10. 07. 2004 tarihinde kabul edilen yani Büyükşehir belediye Kanunu'na göre belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000' den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak kanunla Büyükşehir belediyelerine dönüştürülür.<sup>134</sup>

### **ca)Büyükşehir Belediye Yönetiminin Görevleri**

Büyükşehir belediyelerinin görevleri sayma yolu ile belirtilmiştir. Yasada belirtilen büyükşehir belediyelerinin görevleri, esas itibariyle ilçe belediyelerinin tek başlarına yerine getiremeyecekleri görevlerle, ilçe belediyelerince yürütülen bazı hizmetler arasında eşgüdümü sağama görevidir.

Büyükşehir belediyelerinin başlıca görevleri kanunda şöyle sıralanmıştır:

- Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak,
- Büyükşehir nazım imar plânlarını yapmak ve uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak h azı I ayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulamasını denetlemek,
- Büyükşehir su, kanalizasyon ve toplu taşıma hizmetlelerini yürütmek,
- Mezarlık alanlarını saptamak ve işlemek,
- İlçe belediyeleri arasındaki uyuşmazlıklarda belediye hizmetlerinin eşgüdümünü sağlamak.

### **cb)Büyükşehir Belediye yönetiminin organları**

Büyükşehir belediye yönetiminin organları ile, 1580 sayılı yasaya göre örgütlenmiş belediyelerin organları birbirine benzemektedir. Ancak bu organların teşekkül tarzı ve yetkileri farklıdır. Büyükşehir belediyesinin organları,

<sup>133</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.161

<sup>134</sup> 5216 no'lu Büyükşehir Belediye Kanunu, m.4

"Büyükşehir Belediye Meclisi", "Büyükşehir Belediye Encümeni" ve " Büyükşehir Belediye Başkanı"ndan meydana gelmektedir

### **Büyükşehir Belediye Meclisi**

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin ve bazı hallerde ilçe belediyelerinin karar organıdır. Meclis, büyükşehir belediyesine bağlı ilçe belediyeleri için tespit edilen belediye meclisi üye sayısının, her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden meydana gelir.

İlçe belediye başkanları Büyükşehir belediye meclisinin tabi üyeleridir. Üyeler beş yıllık süre için seçilirler.

Yeni yasaya göre il özel idareleri ve belediyelerin genel karar organlarının toplanması ile ilgili değişiklikler burada da göze çarpmaktadır. Yeni yasaya göre Büyükşehir belediye meclisi her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Bütçe görüşmelerine rastlayan toplantıların süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların ise en çok beş gündür.<sup>135</sup>

Büyükşehir belediye başkanının başlıca yetki ve görevleri şunlardır :

- Büyükşehir belediyesi tüzel kişiliğini temsil etmek,
- Nazım imar plânlarını uygulamak,
- Meclis ve encümenin kararlarını uygulamak,
- Büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin, düzenli ve süratli bir şekilde yönetilmesini sağlamak,
- Büyükşehir belediyesinin gelir, alacak, hak ve menfaatlerini izlemek ve tahsil etmek,
- İlçe belediyeleri arasında, hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamak ve ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirler almak,
- Resmi dairelerde, idari ve adli yargı mercilerinde büyükşehir belediyesini temsil etmek veya başkalarına vekalet yetkisi vermek.

<sup>135</sup> 5216 nolu kanun, m.13



### **Büyükşehir Belediye Encümeni**

Yeni yasa büyükşehir belediye encümeninin seçiminde çifte bir sistem benimsemiştir. Buna göre Büyükşehir belediye encümeni belediye başkanının başkanlığında belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.

### **Büyükşehir Belediye Başkanı**

Büyükşehir belediye başkanı, Büyükşehir sınırları içindeki seçmenler tarafından beş yıl süre ile seçilmektedir. Başkanın başlıca görevleri şunlardır.

- Büyükşehir belediyesi tüzel kişiliğini temsil etmek
- Nazım imar planlarını uygulamak
- Meclis ve encümenin kararlarını uygulamak
- Büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşlar ile işletmelerinin etkin, düzenli ve süratli bir şekilde yönetilmesini sağlamak
- Büyükşehir belediyesinin gelir, alacak, hak ve menfaatlerini izlemek ve tahsil etmek
- İlçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamak ve ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirler almak
- Resmi dairelerde idari ve adli yargı mercilerinde Büyükşehir belediyesini temsil etmek veya başkalarına vekalet yetkisi vermek

### **cc) Büyükşehir Belediyesinin Mali Yapısı**

Görev ve yetkilerin anakent belediyesiyle ilçe belediyeleri arasında paylaşılmasıyla birlikte, gelir kaynakları da bölüşülmüştür. Buna göre, genel bütçe vergi gelirlerinden ilçe belediyelerine verilmesi gereken paylardan Bakanlar Kurulu'nca belirlenen oranlar dahilinde büyükşehir belediyeleri pay almaktadır. Böylece genel bütçe vergi gelirlerinden ilçe belediyelerine aktarılan

paylar, anakent belediyesiyle ilçe belediyeleri arasında bölüşülmektedir. Büyükşehir belediyeleri buna ilaveten, anakent belediyesinin bulunduğu il merkezinde, genel bütçe vergi gelirleri hasılatı toplamından % 5 oranında ikinci bir pay almaktadır. Ayrıca elektrik ve havagazı tüketim vergisi ile temizleme ve aydınlatma harcının % 50'si büyükşehir belediyelerine aittir. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde toplanan emlak vergisinden il özel idarelerinin payı ayrıldıktan sonra kalan miktarın %20'si büyükşehir belediyesine aktarılır.

Yeni getirilen düzenlemeye göre Büyükşehir belediye bütçesinin kabulünde de valinin onayı kaldırılmış, ilçe belediyelerinin bütçelerinin Büyükşehir belediye meclisince kabulü yeterli görülmüştür. Ancak ilçe belediyelerinin, Büyükşehir belediye meclisinin değiştirerek kabul ettiği bütçelere karşı Danıştay'a dava açma hakları bulunmaktadır.<sup>136</sup>

#### **d)KÖY YÖNETİMİ**

Köyler, yönetsel kararlarla kurulurlar. Köy kurma yetkisi İçişleri Bakanlığı'na tanınmıştır. İçişleri Bakanlığı bir yerde köy kurmadan önce, o yerdeki il idare kurulu, il genel meclisi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının görüşünü alır.

Köyle ilgili zorunlu görevlerin çoğu, ya doğrudan doğruya, yada köyle iş birliği yapılarak genel yönetim tarafından yürütülmektedir. Zorunlu işler, köylüler için bir kamu yükümlülüğüdür. Köyle ilgili zorunlu işleri yapmayanlar cezalandırılırlar. İsteğe bağlı işler, Köy yönetiminin alacağı yönetsel kararlar zorunlu işler durumuna getirilebilir.<sup>137</sup>

#### **da)Köy Yönetiminin Organları**

Köy yönetimi, "muhtar ", "köy ihtiyar Meclisi" ve "köy derneği" olmak üzere üç organdan oluşmaktadır

#### **Köy muhtarı**

Muhtar köy yönetiminin başıdır ve devletin köydeki temsilcisidir. Muhtar köy derneği tarafından beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Muhtarın, köy tüzel

<sup>136</sup> 5216 nolu kanun, m. 25

<sup>137</sup> Gözübüyük, Akıllıoğlu, a.g.e., s.113

kişiliğinin yürütme organı olması sebebiyle köyle ilgili görevleri, devletin köydeki temsilcisi olması nedeniyle de devletle ilgili işlevleri bulunmaktadır.<sup>138</sup>

Köy tüzel kişiliğinin başı olan muhtar, ihtiyar meclisi ile görüşerek, köyle ilgili işleri yürütür; köy işlerine harcanacak parayı toplar, köy tüzel kişiliğini temsil eder. Muhtar genel yönetimin köydeki görevlisi olarak, yasaları ve hükümet emirlerini duyurur; köy içinde dirlik ve düzeni sağlar; genel yönetimle ilgili görevlerin köyde uygulamasına yardımcı olur.

Mülki amirler, muhtarın köyün yararına olmayan karar ve işlemlerini bozabilirler. Ancak muhtarın yerine geçerek karar veremezler; yasalarla kendisine verilen görevleri yapmayan muhtar, yetkili idari yargı (idare kurulu) organı kararı ile görevden uzaklaştırılabilir.

### **Köy İhtiyar Meclisi**

Köy ihtiyar meclisi, köy yönetiminin, yürütme, denetleme ve karar organıdır. ihtiyar meclisi, "seçimle gelen" ve "tabii" olmak üzere, iki tür üyeden oluşmaktadır. Seçimle gelen üyeler, köy derneği tarafından, tek dereceli ve çoğunluk usulüne göre yapılan seçimle, beş yıllık bir süre için belirlenmektedir.

Seçimle iş başına gelen üyelerin sayısı, nüfusu 1000'e kadar olan yerlerde 8, 1000-2000 arasındaki yerel erde 10 ve iki binden fazla olan köylerde, 12 kişidir. Bunların yarısı asıl diğer yansı ise yedek üyelerdir. Köy okulunun müdürü/öğretmeni ve köy imamı köy ihtiyar meclisinin doğal üyesidir.

Köy ihtiyar meclisi, haftada en az bir kez toplanır, ihtiyar meclisinin görevleri köy kanununda belirtilmiştir. Buna göre, ihtiyar meclisi;

- Köy işlerini sıraya koyar,
- İmece ve salmaya karar verir,
- Köy muhtarının harcamalarını denetler,
- Köy bütçesini kabul eder,
- Köylüler arasındaki uyuşmazlıktan, uzlaştırma yolu ile gidermeye çalışır,

---

<sup>138</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.177

- Köyün zorunlu işlerini yapmayanlara, yada paylarını ödemeyenlere para cezası verir.

### **Köy Derneği**

Köy derneği, köy tüzel kişiliğinin genel karar organıdır ve köydeki seçmenlerden oluşmaktadır. Köydeki bütün seçmenler köy derneği aracılığı ile, sınırlı da olsa köy yönetimine doğrudan katılabilmektedirler.

### **db)Köy Yönetiminin Mali Yapısı**

Köy bütçesi, muhtar ve ihtiyar meclisi tarafından hazırlanır, kaymakam yada valinin onayıyla yürürlüğe girer. Köy gelirleri arasında imece ve salma önem taşır. İmece köye özgü bir kurumdur.

Köyün zorunlu işlerinin yapılması için, köy halkının ortaklaşa çalışmasına imece denir. Köy Kanunu, imece ile yapılabilecek işler konusunda, muhtar ve ihtiyar meclisine geniş bir yetki tanımıştır. Köy Kanunu bütün köylüyü imece ile yükümlü kılmaktadır. Kimlerin ne kadar ve ne gibi işte çalışacaklarını İhtiyar meclisi saptar. Daha sonra bu çalışmalar paraya çevrilerek köy bütçesinde gösterilir

Kırsal gelişme politikaları açısından köy yerel yönetimlerinin hem yönetsel yapısının, başta akçal olmak üzere çeşitli açılardan yetersiz kaldığı bilinmektedir. Hem de kimi yerel görevlerin özelsel yönetimin taşra kuruluşlarınca üstlenilmiş bulunduğu, özekçiliğin ağır bastığı bir gerçektir.... Köy muhtarlıklarının iş üretiminde yeterli bir birim olmaktan çıktığı anlaşılmıştır. Buna köy görevlerinden pek çoğunun özelsel yönetimce üstlenilmesi gerekçe olarak gösterilmektedir.<sup>139</sup>

<sup>139</sup> Cevat Geray, Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması, ÇYYD, C. 9, D. 3, Temmuz 2000, s.2,6

## BÖLÜM II

### YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK, DENETİM ve TÜRKİYE

#### A) ÖZERKLİK VE YEREL ÖZERKLİK KAVRAMLARI

Özerklik kelime anlamı olarak belli bir kurumsal yapı içerisinde sınırlı da olsa belli düzeyde hareket serbestliğini ifade eder.

Yönetim açısından özerkliğin tanımı ise şudur. Muhtariyet (otonomi) sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılan özerklik bir toplumda demokratik hükümet etmenin gerçekleşmesinde ve insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur sayılan, bazı hizmetlerin bu tür kurumlar aracılığıyla yürütülmesinde ülke çıkarları yönünden yarar bulunan<sup>140</sup> kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarını ifade eder. Özerk kuruluşlar karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahiptirler. Karar alacak organlar hiçbir baskı altında kalmaksızın karar organları oluşturabilirler.<sup>141</sup>

Yerel özerklik ise yerinden yönetim anlayışının prensip olarak kabul edildiği sistemlerde yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, merkezi idarenin denetiminden bağımsız hareket edebilme yetisiyle ve kendini merkezi idareye ihtiyaç duymadan yönetme kapasitesiyle açıklanmıştır. Yerel özerklik yerel yönetimlerin sunacakları hizmetleri belirleme ve hizmetlere ilişkin vergilendirme yapabilme hakkını içerdiğinden dolayı seçilmiş yönetim sistemini meşrulaştıran temel kavramdır.<sup>142</sup>

<sup>140</sup> Tortop, Mahalli İdareler, a.g.e., s. 18

<sup>141</sup> Bayram Coşkun, “Türkiye’de idari Vesayet Denetimi ve Yerel yönetimlerin Özerkliği”,**Ç.Y.Y.D.** , C 5, S. 3, Mayıs 1996, s.39

<sup>142</sup> Başak Koyuncu, Bayram Coşkun, “ Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Edt: N. Kemal Öztürk ve diğ. Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003, s. 283

Bu genel tanımın yanında yerel özerkliği anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının halkın faydasına olacak şekilde, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında gerçekleştirilme yetkisi olarak da tanımlanabilir.<sup>143</sup>

Yerel özerklik ilkesi, yerel yönetimlere kendi yerel kaynaklarını yaratabilme, merkezin karışması olmadan yerel topluluk üyelerinin genel refah ve mutluluğuna katkıda bulunabilme gibi alanlarda yetkilendirme güçlendirmeyi hedefler.<sup>144</sup>

Özerklik yerel yönetimlere merkezi yönetimce tarihi süreç içerisinde bağışlanmış değil tersine yerel yönetimlerce uzun mücadeleler sonucu elde edilmiş bir haktır. Bu hak yerel yönetimlere yalnız yerel nitelikteki hizmetlerin daha iyi görülmesine yardımcı olmak amacıyla değil bundan daha da önemli olarak yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yeteneğini geliştirmek, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçimini kurmak, korumak ve zenginleştirmek için de kullanılmaktadır.<sup>145</sup>

Yerel özerklik ilkesinin belli başlı üç temel amaca hizmet ettiği söylenebilir;

- 1- Giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak,
- 2- Yerel yönetimin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısı ve biçimi belirlemesine olanak tanımak,
- 3- Yerel yönetimleri merkeziyetçi anlayıştan korurken aynı zamanda yerel yönetimlerin kaynak sağlama alanında merkezi yönetime olan bağımlılıklarını azaltmak.<sup>146</sup>

Yerel özerkliğin iki temel yönü vardır. Birincisi yerel organların merkezle olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin bu ilişkilerinde özekten tümüyle bağımsız olmaları beklenemez. Bağımsızlık özerklikten farklı bir kavramdır. Asıl olan yerel birimlerin kendi işlerini, özeğin karışması olmaksızın kendi olanaklarıyla

<sup>143</sup> M. Akif Özer, “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlihi üzerine” **T.İ.D.** S.:426, Mart 2000, s. 136

<sup>144</sup> Süleyman Ruhi Aydemir, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartın’ın Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri, <http://www.kutso.org.tr/bilgi hizmetleri/aydemir/AVRUPAYER.doc>, s.1

<sup>145</sup> Mete Özel, Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (subsidiaritaet), **ÇYYD**, C. 9, S. 3, Temmuz 2000, s.41

<sup>146</sup> Selahaddin Yıldırım, Yerel Yönetim ve Demokrasi, **İULA-EMME**, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ortak yayını, İstanbul, 1993, s.149

görebilmeleridir. Bunun için geniş bir özerklik anlayışından yararlanmaları şarttır. İkincisi ise yerel yönetimlerin, yerel toplulukla yani halkla olan ilişkilerini ilgilendirir. Seçilmiş yerel organların halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatır.<sup>147</sup>

Yerel özerklik günümüzde yüklendiği önemden dolayı çoğulcu demokrasilerin egemen olduğu ülkelerde genellikle anayasalarca hüküm altına alınmaktadır.<sup>148</sup> Japon anayasasının 92. maddesi, yerel özerkliği; “yerel kamu kuruluşlarının yapısını ve işleyişini ilgilendiren kurallar yasayla, yerel özerklik ilkesine uygun olarak saptanır” diyerek anayasal bir değere kavuşturmuştur.<sup>149</sup>

Yine Avrupa Konseyi geleceğin Avrupa Birliğinin en önemli temel taşlarından birinin özerk yerel yönetimler olduğu inancıyla, Avrupa ülkelerinde ortak bir toplumsal değer olan yerel özerkliğe kuruluşundan bu yana büyük önem vermiştir. Yerel özerklik her Avrupalının üzerinde kolayca birleşebileceği bir değer olduğu içindir ki bu kurumlardan Avrupa'nın bütünleştirilmesinde önemli atılımlar beklenmektedir.<sup>150</sup>

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nın bir kararında; “Beldeden bölgeye kadar her topluluk kendisini ilgilendiren işlerde kendi başına karar alabilme özgürlüğüne sahip bulunabilmelidir.” denmektedir. Daimi Komite 1968 yılında “Yerel Özerklik ilkeleri” adlı bir belgeyi kabul etmiştir.<sup>151</sup>

Avrupa Konseyi yine 1981-84 yılları arasında mahalli idarelerin özerkliği ile ilgili bazı ilkeleri tartışmış ve bir karar tasarısı kabul etmiştir. Bu tasarı daha sonra “ÖZERKLİK ŞARTI” ismiyle Avrupa Konseyi'nce kabul edilmiştir. Türkiye 1988 yılında bu şartın altına imzasını koymuştur.<sup>152</sup>

Avrupa konseyi üyesi 38 ülkenin yerel yönetim yapılanmaları çok farklı olup, şart bu farklılıkları giderme amacını taşımaktadır. Yerel özerkliğin ana ilkelerini belirtmekte ve değişken bir konseptin öncelikli hedefleri ve nitelikleri önerilmektedir. Örneğin eğitim hizmetinin, yerel yönetimlerce mi yoksa merkezi

<sup>147</sup> Keleş, a.g.e., s.50

<sup>148</sup> Coşkun, a.g.m., s.40

<sup>149</sup> Keleş, a.g.e., s.50

<sup>150</sup> A.k., s.50

<sup>151</sup> A.k.,s.51

<sup>152</sup> Tortop,Mahalli İdareler, a.g.e., s.28

yönetim tarafından mı yerine getirilmesini kapsamakta, bunun tayini Şart'ın öngördüğü ilkeler çerçevesinde ülkenin iç hukukuna bırakılmalıdır.<sup>153</sup>

Bu şart üye ülkelerde, özerklik kavramının nasıl anlaşılması gerektiğine, merkezi yönetim kuruluşları ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerle yerel yönetimlere sağlanması gereken mali kaynaklara ilişkin esasları içermektedir. Bu sözleşme taraf devletler için bağlayıcı hükümler içermektedir.<sup>154</sup>

Bu şartın üçüncü maddesine göre<sup>155</sup> yerel özerlik şöyle tanımlanmaktadır.

“Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.” denilmektedir. (mad.3-16)

Yine aynı maddenin ikinci bendinde

“Bu hak doğrudan, genel ve eşit oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm mevzuatın olanak verdiği durumlarda vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir” denilmektedir. (mad.3-2)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Konsey üyesi 42 ülkeden 34'ü tarafından hem imzalanmış hem de onaylanmıştır. 8 devlet ise ne imzalamış ne de onaylamıştır. Sonuncu kümede Belçika'da vardır. Belçika Fransa ve İngiltere gibi ülkeler ise Şart'a başlangıçta yalnız imza koymakla yetinmişlerse de, İngiltere 1992de Şartı onaylamıştır. Şart Rusya Federasyonu'na 1986'da imzalanmış, 1998'onaylanmıştır.<sup>156</sup> Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu İspanya Macaristan,

<sup>153</sup> Enis Yeter, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve ilgili Yasalarda Durum, **ÇYYD**, C. 5, S. 2, Ocak 1996, s. 5

<sup>154</sup> Fethi Aykaç, “Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler” **T.İ.D.**, S.384, Eylül 1989, s. 10

<sup>155</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, [www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/gas\\_122.html](http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/gas_122.html), 09.02.2004

<sup>156</sup> Keleş, a.g.e., s.56



Avusturya, Kıbrıs, Yunanistan ve Hollanda ise bazı maddelere çekince koyarak şartı imzalayıp onaylamışlardır.<sup>157</sup>

Avrupa Konseyi yerel yönetimler özerklik şartıyla ve yerel yönetimlere dair diğer çalışmalarla yerel özerklik görüşlerini olabildiği kadar yayma amacını taşımaktadır. Bu amacını yerine getirmeye çalışırken, üyelerin iç örgütlenmesine herhangi bir müdahale yapmama durumundadır.<sup>158</sup>

### 1) Yerel Özerkliğin Unsurları

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimlere karşı gücü, yada, merkezi yönetime bağlı olmaksızın sunmakla yükümlü oldukları hizmetleri yerine getirirken ne kadar hareket alanına sahip oldukları aşağıdaki unsurların varlığı ya da yokluğuyla alakalıdır. Bu nedenle yerel özerklikten söz edilebilmesi için bu üç unsurun mutlak surette varlığı şarttır.

Bunlar kısaca;

- Kesin karar alma yetkisi
- Organların bağımsızlığı
- Mali kaynakların varlığıdır.

**Kesin karar alma yetkisi:** Özerk bir kuruluş kendi inisiyatifinde kararlar alabilmeli ve bu kararları uygulama yetkisine de sahip olmalıdır. Gerçek bir yerel özerklikten söz edebilmek için bu gereklidir.

Yerel yönetimler açısından merkeze bağlılık, her icraatın merkezden yürütülmesi, hizmetlerin sunulmasına ilişkin tüm kararların merkezden alınması demektir. Bu durum hem yerel yönetim hem de merkezi yönetim için rasyonel değildir. Çünkü ister ulusal, ister bölgesel düzeyde olsun merkezden alınacak bütün kararların toplumun üyelerinin tercihlerine uygun düşmesi her zaman mümkün olmamaktadır..... Yerel yönetimlerin fonksiyonlarını yerine getirebilmeleri için yerel nitelikteki hizmetleri yapmaları, ancak bunun için de yeterli yetkiyle donatılmaları

<sup>157</sup> Ruşen Keleş, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Üye Ülkeler**, Uluslararası Konferans, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vkfı Ortak yayını, Antalya 1995, s.23

<sup>158</sup> Koyuncu, Coşkun, a.g.m., s.285

gerekir. Çünkü günümüzde egemenlik kamu hizmeti ile birlikte algılanmaktadır. Yerel yönetimler kamu hizmeti görürken bu egemenliği kullanmaktadırlar.<sup>159</sup>

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı' da bu ilkeye 4 ve 6. maddelerinde yer vermiştir. Şart'ta;

“Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanunla belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir” denilmektedir. (mad.4-1)

Yine aynı maddede

“Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz ve sınırlandırılmaz.” denilmektedir. (mad. 4-4)

Ayrıca, “yerel makamların merkezi ve bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.”

**Organların Bağımsızlığı:** Yerel yönetimlerin organlarının ve personelinin göreve gelmesinde ya da görevlerinden ayrılmasında merkezi idarenin etkisinin olmaması anlamına gelir. Yani özerk ve demokratik bir yerel yönetim anlayışının oluşabilmesi için organların serbest seçimlerle işbaşına gelmesi gerekliliği vardır. Merkezi idare karşısında yerel idarelerin bağımsızlığını sağlayacak en önemli unsur budur. Demokratik ülkelerde, yerel idare organlarının seçimle işbaşına gelmesi, gerçek bir yerinden yönetim sisteminin temel ilkesi sayılmaktadır.<sup>160</sup>

Türkiye açısından bu konu ele alındığında il özel idarelerinin, belediyeler ve köylere nazaran bu noktada daha az özerk kuruluşlar oldukları görülür. Bunun başlıca nedeni il özel idarelerinin başı olan valinin merkezi idarenin atadığı bir memur vasfı taşımasıdır. İl genel meclisi ve il daimi encümeni gibi seçimle işbaşına gelmiş olan yürütme organlarının başında atanmış bir kişinin bulunması yerellik

<sup>159</sup> Özer, a.g.m., s. 138

<sup>160</sup> Tortop, Mahalli İdareler,a.g.e., s.23

anlayışına tezatlık teşkil etmektedir. Bu yönden il özel idarelerinin yarı özerk kuruluşlar oldukları söylenebilir.

Bu noktada Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 6. maddesinin birinci bendinde;

“Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâle getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlara uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla kendileri kararlaştırabileceklerdir.” Şeklinde bir hüküm getirmiştir. Fakat Türkiye bu maddeye çekince koyarak bu alandaki düzenlemelerle kendini bağlamaktan kaçınmıştır.<sup>161</sup>

**Yeterli Mali kaynaklara Sahip Olma:** Yerel yönetim birimlerinin kendilerine yüklenen görevleri gereği gibi yerine getirebilmeleri için bunları karşılayacak mali kaynaklara sahip olmaları gerekir. Bu yerel özerklik açısından önemli bir gerekliliktir. Sadece merkezden aktarılan yardımlar bu birimlerin hareket alanlarını kısıtlamaktadır. Bu nedenle özellikle gelir, servet ve emlak vergileri gibi vergilerin gelirlerinin yerel yönetimlere bırakılması, bu birimlerin demokratik birer kurum olmaları yönünde önemli bir adımdır.<sup>162</sup>

Ayrıca yerel yönetimlerde etkinlik sosyal adalet ve tarafsızlık bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynaklarına sahip kılınmasıyla sağlanabilir. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği, özerkliklerinin sınırlandırılmasına ve merkezi yönetimlerin daha çok müdahale etmelerine neden olmaktadır. Mali yetersizlik yerel yönetimlerin bazı girişimlerinin devlet tarafından engellenmesine veya yavaşlatılmasına, hatta durdurulmasına yarayan bir araç olabilmektedir. Mali kaynakları yetersiz olan yerel yönetim birimleri, kendi hizmet alanlarına giren bazı görevleri merkezi yönetime devretmek eğilimi içindedirler. Devlet yaptığı yardımlar aracılığıyla etkili bir müdahale aracına sahip olmaktadır. Yardımlar verilirken istenilen şartların varlığı ya da yokluğu yardımın yapılmasını etkileyebilmektedir.<sup>163</sup>

<sup>161</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve.....a.g.e., s.55

<sup>162</sup> Görmez, a.g.e., s.72

<sup>163</sup> Nuri Tortop, **Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği**, Uluslararası Konferans, Ankara, 1996, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, s.26

Avrupa yerel yönetimler özerklik şartının 9. maddesi de bu konuyla ilgilidir.

Bu madde sekiz benden oluşmakla birlikte Türkiye'nin en fazla çekince koyduğu madde budur. Bu maddede

“Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşınmalıdır.” (mad.8-4)

“Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.”

Yine Türkiye'nin çekince koyduğu bir diğer konu ise mümkün olduğu ölçüde yerel yönetimlere yapılacak yardımlarda bir koşulun aranmaması, bunun bir denetim ve kontrol aracı olarak kullanılmamasıdır.

## 2)Özerkliğin Sınırları

Özerklik idarenin etkin karar almasını ve ülke çıkarlarına daha iyi hizmetler sunabilmesini sağlamak için tanınmıştır. Genel çıkarlara ve yasalara uygunluğun ötesine ve ilerisine geçilmemesini gerektirir. Özerkliğin sınırları anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde kalır. Yasaları art niyetli yorumlayarak ya da açıklarından yararlanarak genel çıkarlara aksi kararlar almak ve uygulamalar yapmak demokratik özerklik kavramıyla bağdaşmayan bir durumdur. Tabi ki böylesi bir durumda özerkliğin gerektirdiği etkinlik sağlanamaz.<sup>164</sup> Hatta zarar verici bir niteliğe bürünür. çünkü kamu hizmetlerinde genellik ve objektiflik esastır.

Özerkliğin amacı bazı makam veya kişilere otorite ve nüfuz sağlamak değildir. Hizmetlerin çabuk, basit, ucuz ve daha iyi görülmesini sağlamak için bir araçtır. Gecikmeleri önleyici bir özeliği vardır. Kurumların sahip oldukları maddi kaynakları kullanmalarında israfı önler.<sup>165</sup>

Özerklik bu amaçlar dışında kullanılırsa yararın tam tersine sonuçlar ortaya çıkarır. Hatta merkezi yönetime bağlı olmaktan daha zararlı sonuçlar doğabilir. Özerk kurumlar keyfi tutum ve davranışlar içine girebilirler. Kaynaklar israf

<sup>164</sup> Nuri Tortop, “Üretken ve Katılımcı Bir Mahalli İdare Anlayışı”, A.İ.D. C.24, S.4, Aralık 1991, s.3-4

<sup>165</sup> Tortop, Yerel yönetimlerin Mali Özerkliği.....,a.g.e. s.22

edilebilir. Personel politikası amacından saptırılabilir. Yine fazla ve gereksiz personel çalıştırılması ve malzeme israfı sorunu ile karşılaşılabilir.<sup>166</sup>

Sonuç olarak yerel yönetimlerin, sunulacak hizmetlerde verimliliği ve saydamlığı sağlayacak bir serbestiye ve yerindeliğe sahip olmaları çağımız demokratik toplumlarında kabul edilmiş şartlardan birisidir. Yerel yönetimlerin oluşturulması amacıyla da paralellik bu durum aslında çok ince bir çizgi üstündedir. Yerel özerklik artık dünyada, merkezi yönetimlerin, yönetime halk katılımını sağlamak ve devletle toplum arasındaki boşluğa kurulacak bir köprü olarak kabul etme eğilimindedir. Bu açıdan yerel özerkliğin ülke bütünlüğünü bozacağı ve bölgeler arasındaki dengesizlikleri arttıracığı tezini savunan görüşlere rağmen artık yerelleşme ve bağımsız hareket edebilen organlara sahip yerel birimler oluşturma kabul gören bir yönetim uygulaması haline gelmiştir. Liberal düşünce akımının da etkisiyle, devletin küçülmesi gerekliliği ve toplumun artık hizmet satın alan müşteriler olarak algılanmaya başlaması yelleşme sürecini daha da hızlandırmıştır. Ayrıca yine yerel yönetim birimlerinin kıt kaynakların en verimli şekilde ve gerekli yerlere kanalize edilerek kullanılması konusunda da merkezi teşkilatlardan daha başarılı oldukları bir gerçektir. Yukarıda bahsettiğimiz ince çizgi de bu noktada karşımıza çıkar. Tabi ki yerel özerklik demek yerel bağımsızlık demek değildir. Bu noktada özerklik boyutlarının çok iyi ayarlanması ve bunların anayasa ve yasalarla güvence altına alınması gerekir. Böylece hem yerel birimler hem de merkezi teşkilat sınırlarını hukuki bir zemine oturtmuş olacaklardır.

Yerel özerkliğin sağlanması amacıyla yönelik olarak Avrupa Konseyi 1957 yılında yerel yönetimler konferansında buna önem vererek, yerel yönetimlerin özerkliğinin eş boyutunu şu şekilde saptamıştır. 1-Yerel özgürlüklere saygı gösterilmelidir. 2-Yerel yaşamın özgür ve siyasal parti bağılıkları üstü niteliği korunmalıdır. 3-Merkezi yönetimle, yerel yönetim arasındaki denetim ilişkileri bağımsız yargı organlarınca kurulmalıdır. 4-Yerel yönetimlerin mali özgürlüğü sağlanmalıdır. 5- Yerel birime ilişkin gerçek bir topluluk bilinci geliştirilmelidir.<sup>167</sup>

<sup>166</sup> Orhan Pirlir, Nuri Tortop, Ahmet Başsoy, **Belediyeler ve İdari Vesayet**, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara 1995, s.33

<sup>167</sup> İlhan Tekeli, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi" **A.İ.D.**, C.16, S.2, Haziran 1983, s.4

## B) YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM

### 1-Denetim Kavramı

Denetim; bir işin ya da çabanın genel yada özel bir takım kurallara uygunluğunu araştırmak ve sağlamak amacıyla uygulamadan önce, uygulama esnasında ve uygulamadan sonra gözden geçirilmesi faaliyetidir.”<sup>168</sup>

Denetimin temel amacı denetlenen kurum ya da kuruluşların verilen görevleri yerine getirirken mevcut kurallardan sapmalarını önlemek ve hizmet kalitesini maksimize ederek optimum faydayı sağlamaktır.

Cemiyet halinde yaşamak zorunda olan insanların kendi aralarında oluşturdukları “Hukuksal Mutabakat” diyebileceğimiz standartlar kamu yararı ve kamu düzeninin vazgeçilmez kıstaslarıdır. İdari iş ve eylemlerde hukuki standartların yanısıra bu kıstaslar da dikkate alınmalıdır. Hizmetlerde verimlilik ve düzenlilik için, mahalli idarelerin çalışmalarında, hukuk düzenine uyup uymadığı, kullanılan yöntemlerin, çalışma yerleri ve yöntemlerinin verimliliği, ekonomiye etkinliği ve hizmet kalitesini sağlamaya yeterli olup olmadığı gibi ana hususların da denetime tabi tutulması gerekir. Konumları itibariyle yerel yönetimler hassas bir noktadadır.<sup>169</sup>

### 2- Yerel Yönetimlerin Denetlenmesinin Gerekliliği

Yerinden yönetim sisteminin bir gereği olarak yerel yönetimler özerk kuruluşlardır. Ancak hiçbir yerel yönetim birimi tamamıyla kendi başına buyruk ve egemen değildir. Yani bu idareler kendi kendilerini idare edemezler. Bu durum bizi yerel özerkliğin mutlak ve sınırsız olmayacağı sonucuna götürmektedir. Yerel özerkliğin mutlak ve sınırsız olamaması, yerel yönetimlere, çatısı altında yaşadıkları devletlerin amaçlarına uygun hareket etme yükümlülüğü getirir. Siyasal bakımdan devletin birliği, yerinden yönetim birliklerinin sahip oldukları özerklik nedeniyle tehlikeye düşmemelidir. Bu konulara riayetın sağlanması ve yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin faaliyet ve hedefleriyle çatışmasının önlenmesi gerekir. Bu nedenle bu iki yönetim arasında bir ilişki kurulması zorunludur. Bu da merkezi idarenin yerel birimleri denetimi vasıtasıyla gerçekleşir.<sup>170</sup>

<sup>168</sup> M. Emin Doğar, “Belediyelerin Denetimi”, A.İ.D, C.5, S.5, Eylül 1996, s.27

<sup>169</sup> Doğar, a.g.m., s.28-29

<sup>170</sup> Coşkun, a.g.m., s.43

Yerel birimlerin denetimi sanki merkezi yönetimin elindeki, yerel yönetimlerin özerkliklerini sınırlayacak bir silahmış gibi anlaşılmaması gerekir. Asıl amaç kamuya sunulacak olan hizmetlerin hem kalite hem de miktar olarak mümkün olan en üst seviyeye çıkarmaktır. Bunun için yerel ve merkezi idareler arasındaki çatışmalar önlenmelidir. Bunu yaparken kamu yararı,ulusal çıkarlar ve bölgeler arasındaki dengesizlikler de gözetilmelidir. Yani neticede denetim bir silah değil bir koordinasyon aracıdır.

Günümüzde yerel yönetimlerin özerkliğinin kendi başına bir amaç olup olmadığı geniş ölçüde tartışılmaktadır. Ülkemizde ve başka ülkelerde yerel yönetimlerde rastlanan kayırma ve yolsuzluk olayları gibi amaç sapmaları birçoklarını, bu yönetimler üzerindeki denetimin arttırılması gereğine daha çok inandırmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliğinin belli bir yerel topluluğu oluşturan insanların rahatı, huzuru, güvenliği ve mutluluğu için yalnızca bir araç olduğu ve ası amaca hizmet etmiyorsa, özerkliğe gerek bulunmadığı görüşü zaman zaman savunulmaktadır. Böyle bir anlayışı ne yerel demokrasi ile ne de demokrasinin kendisiyle bağdaştırmaya olanak yoktur. Bu nedenle de amacı ne olursa olsun halkın kendi kendini yönetmesinin en tipik kurumları olan yerel yönetimler üzerindeki denetimin sınırlarını iyi çizmek gerekir.<sup>171</sup>

Devletin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetiminin nesnel amaçlarını birkaç noktada özetlersek;

- 1- Devletin genel menfaatlerini, ulusal birlik ve bütünlüğü korumak ve bu bağlamda, yerel yönetimlerin ulusal makro ekonomik politikalara uymalarını sağlamak,
- 2- Kamu hizmetlerinin görülmesinde, birimler ve kademeler arasında uyum ve eşgüdüm sağlamak,
- 3- Yerel yönetimlerin seçinle ve atamayla işbaşına gelen kadrolarında görev yapan kimselerin, yetkilerini aşmalarından ve görevlerini kötüye kullanmalarından halkın korunması,

---

<sup>171</sup> Ruşen Keleş, **Avrupa'da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye**, Uluslararası Konferans, Ankara, 1996, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, s.27

- 4- Devletin, yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetiminin, alt basamaklarda bulunan birimleri, merkezin ve merkezi erki elinde bulunduran güçlerin denetimi ve sultasını altında tutmaktır. Demokrasi geleneği fazla olmayan, siyasal kültür düzeyi yeterince gelişmemiş ülkelerde merkezi denetim ve gözetimin ardındaki bir örtülü amacın, yasal, açık ve doğrudan amaçlar kadar önem taşımakta olduğu görülür.<sup>172</sup>

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da bu konuyu 8. maddede “Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi” başlığı altında düzenlemiştir. Maddede;

“Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilir.”

“Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla veya anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir.”

“Yerel makamların idari denetimi denetleyen makamın müdahalesinden korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.” denilmektedir.

Mahalli idarelerin, bilgi ve uzman kadrodan yoksun olmaları denetimi gerekli kılan bir diğer unsurdur. Mahalli idarelerin kendi haline bırakılmaları halinde sınırlı tecrübelerle acemilik çekme ihtimalleri vardır. Özellikle küçük olan mahalli idareler bütün konularda gerekli uzman kadroyu bünyelerinde bulundurmaları oldukça zordur. Fakat tam tersine özeysel yönetim bu alanda oldukça geniş imkanlara sahiptir. Bu durum adeta yerel yönetimleri bağlayıcıdır.

Bazı mahalli idarelerin uygulamaları diğer bir mahalli idaresinin menfaatine olmayabilir. Böylelikle bölgelerarası çatışmaların çıkması muhtemeldir. İşte birliğin korunması merkezi idarenin iki yerel birimin de üstündeki denetleyici rolü sayesinde sağlanabilir.<sup>173</sup> Buradan merkezi idarenin sadece yerel birimler üzerindeki bir güç olmasından öte aralarında uzlaştırıcı bir yapı olması sonucuna varılabilir.

<sup>172</sup> Keleş, a.g.e., s.27-28

<sup>173</sup> Süleyman Arslan, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayını, Ankara 1978, s.28-29



Sonuç itibariyle denetim; hizmetlerin sunulmasından esas sorumlu olan devletin, kaliteyi ve miktarı kontrol altında tutması için doğal bir yoldur. Demokratik prensiplere bağlı kalınarak yapılan denetim bütün batı ülkelerinde de uygulanmaktadır.<sup>174</sup>

### 3) Denetim Türleri

Yukarıda yerel yönetimlerin neden bir denetim mekanizmasına maruz kaldıkları belirtilmiştir. Bu gereklilikten hareketle merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin nasıl olduğu önemlidir.

Yerel yönetimler üzerindeki denetim çeşitli ülkelerde farklı biçimlerde uygulanmaktadır.

- Fransız modeli olarak adlandırılabilir ve vesayet kavramı ile özdeşleşmiş bulunan sistemde, merkezi yönetim, doğrudan doğruya ya da taşradaki ajanları olan en büyük mülki amirler eliyle yerel yönetimleri denetler.
- İngiliz modeli olarak nitelendirilebilecek ikinci model ise, merkezi yönetime tanınmış genel bir denetim ve gözetim yetkisinden bile söz edilemez. Yerel yönetimlerin önemli kimi kararlarının merkez tarafından onaylanmasıyla yetinilir.
- Kuzey Modeli adını alan üçüncü sistemde –İsveç’de olduğu gibi- Kıta Avrupa’sına oranla merkezi denetimin daha da zayıflamış olduğu göze çarpar.<sup>175</sup>

Yerel yönetimler üzerindeki denetim devletçe uygulandığında, bir dış denetimden söz edilebilir. Tersine yerel yönetimlerin kendi yönetsel bürokrasisinin yasalara uygun olarak çalışmasını iç denetim yoluyla kendi hiyerarşik yapıları içerisinde denetlemeleri de söz konusudur. Bazı ülkelerde de “ombudsman” adı verilen halk denetçileri vasıtasıyla, yaptırımları da öngörülerek halk adına denetimin gerçekleştirildiği görülür.<sup>176</sup>

<sup>174</sup> Ziya Çoker, “Mahalli idarelerin Yeniden Düzenlenmesi”, T.İ.D., S.303, Aralık 1966, s.92

<sup>175</sup> Keleş, Avrupa’da yerel yönetimler....., s.28

<sup>176</sup> A.k., s.28

Günümüzde yerel idarelerin denetimi denince akla ilk olarak dış denetim gelmektedir. Zaten yerel yönetimlerin demokratik olmaları açısından önemli olan özerklik ve merkeze bağlılık ölçütü de bu denetimin seviyesiyle belirlenir. Bu denetim türleri; siyasi denetim, yargı denetimi ve idari denetimdir.<sup>177</sup>

**a)Siyasal Denetim:** Siyasi denetim yasama organı yani parlamento tarafından yapılan denetimdir. Yerel yönetimler konumları itibariyle yasama yetkisine sahip kurumlar değildir. Sadece verilen görevleri yerine getiren veya yetkileri kullanan icra organlarıdır. Mahalli idarelere yetkiler genellikle tahdidi olarak verilir. Mahalli idareler de genellikle parlamento tarafından kendilerine kanuni yetkiler verilmesini isterler. Meclis de bu durumu görüşür ve bir karara bağlar. Yani mahalli idarelerin hareket alanı meclisin kararlarıyla belirlenir. Bu denetim çeşitli şekillerde olur. Bunlar; meclis görüşmeleri, soru, meclis araştırması, meclis soruşturması vb. dir. Siyasi denetim bazen de yerel yönetim birimlerinin kendilerini korumak için yapılır. Buna örnek olarak il özel idarelerinin borçlanma miktarının, gelirlerini aşması halinde özel bir kanunla bunun onaylanması gerekliliğini verebiliriz.

Parlamentonun mahalli idareleri denetlemesi konusunda kamu oyu oluşturmasına da dikkat etmek gerekir. Parlamentodaki görüşmeler veya tartışmalar halka yansiyacak, böylece bu konu hakkında fikir belirten bir grup meydana gelecektir. Sonuçta parlamento denetimi halkın denetimine doğru bir yön değişikliği gösterir ki, gerçekte halkın denetimi mahalli idareleri daha fazla zorlar.<sup>178</sup>

**b)Yargı Denetimi:** Yargı bir ülkede bütün siyasi, idari ve sosyal hayatın teminatıdır. Siyasal denetim ya da ileride işlenecek olan idari denetimde objektifliğin sağlanması her zaman tam anlamıyla mümkün olmayabilir. Özellikle siyasi denetimde parlamento denetim mekanizmalarını oluşturur, gerekli cezaları belirler, uygulamada ise hukuka uygunluğu yargı mercileri yapar. Denetimde objektifliğin sağlanmasında bir ülkedeki bağımsız yargı mercilerinin önemli bir payı vardır. Bir çok ülkede, mahalli otoritelerin kendilerine verilen görevleri yerine getirmemeleri halinde mahkemelere yargı denetimi yapmaları konusunda yetki verilmiştir. Fakat şu noktaya dikkat edilmelidir. Yargı denetimi sürekli bir denetim değildir. Şahısların ya

---

<sup>177</sup> Bknz., Arslan, a.g.e.

<sup>178</sup> Arslan, a.g.e., s.10-11

da yetkili mercilerin başvurularıyla mahkemeler harekete geçer. Bu nedenle yargı süreci başlamadan herhangi bir yargısal denetimden söz edilemez.

**c)Ombudsman (Halk denetçisi) Denetimi:** Ombudsman özellikle 90'lı yıllarda demokratik bir yönetim anlayışına sahip ülkelere de ortaya çıkmış bir ölçüde halk müfettişliği kurumudur. Yerel yönetimler organları halk tarafında, seçim yoluyla belirlenmiş olan yönetsel kuruluşlardır. Buradan hareketle seçenlerin şetçiklerini denetlemesi etkin bir yöntem olarak görülmektedir.-halkın denetimi üç türlü gerçekleşmektedir. Bunlardan ilki demokratik ve çoğulcu sistemin en büyük göstergelerinden birisi olan serbest seçimlerdir. Seçimler halkın yerel otoriteleri denetlemesinde gerçek iradeyi temsil eder. Fakat seçimlerin belli zaman aralıklarıyla yapılması bir boşluk doğuracaktır. Bu yüzden yerel yönetim organlarının görev süreleri boyunca da halk tarafından etkin denetimi şarttır. İşte halk denetçisi olgusu buradan çıkmaktadır. Ombudsman denetimi ferdi olarak olabileceği gibi organize bir kurum olarak da gerçekleşebilmektedir. İşte halk denetiminin diğer iki türünü bunlar oluşturmaktadır.

Yerel halkın yönetilen pasif bir topluluk olmaktan çıkıp yerel yönetime her aşamada katılan, sorumluluğuna ortak olan ve onu denetleyen bir halk haline gelmesi için oluşturulması gereken demokratik çevrenin başlıca karakteristik öğeleri; sağlıklı bir halkla ilişkiler düzeni, duyarlı bir kamuoyu ve etkin bir halk denetimidir. Aslında bu üç faktör farklı biçimlerde dile getirilseler de birbirleriyle uyumlu, dengeli ve tutarlı bir bütün oluşturmak bakımından bir arada değerlendirilmek durumundadır. Aralarındaki ilişkiyi ve karşılıklı bağımlılığı bir parça netleştirirsek, sağlıklı bir halkla ilişkiler düzeni kurulmadan duyarlı bir kamuoyunun ve buna bağlı olarak etkin bir halk denetiminin gerçekleşemeyeceğini, buna karşılık duyarlı bir kamuoyu çevresi ve etkin bir halk denetimi olmaksızın sağlıklı bir halkla ilişkiler düzeninin kurulamayacağını görürüz.<sup>179</sup>

Gerçek yerel yönetim kurumunun hem demokratik olma niteliğinin hem de hizmet yürütmede etkili ve verimli olmasının güvence altına alınması bakımından merkez yönetiminin salt hukuka uygunluk denetimi yapma işlevinin yeterli olmadığı bilinmektedir. Bu amaçların gerçekleşmesi ve kurumun gerçek niteliklerine

<sup>179</sup> Mehmet Ulvi Saran, Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması, **ÇYYD**, C. 5, S. 4, Temmuz 1996, s.17

kavuşması bakımından; yerel yönetime karşı sorumluluklarının ve haklarının bilincinde olan, yerel yönetimi sorgulayan, gerekli olumlu ya da olumsuz tepkileri zamanında ve etkilikle gösteren yerel toplumun varlığı, bu topluluk için her türlü katılım olanaklarının sağlanmış olması, yurttaşların bilgi edinme haklarına dayalı yönetsel açıklık ve saydamlık gereklerinin yerine getirilmesi ve demokrasinin tüm ilke ve kurumlarıyla işbirliği de olmazsa olmaz boyutunda önemli koşullardır.<sup>180</sup>

Tabi ki bu denetimin etkinliği büyük ölçüde yerel yönetim birimlerinin açıklık ve saydamlık ilkelerini ne derecede uyguladıklarına bağlıdır. Ombudsman denetiminin gerçekleşebilmesi için yerinden yönetim organlarınca alınan kararların halka açıklanması gerekir. Böylece halk kendi menfaatine seçtiği kişileri daha objektif bir şekilde değerlendirebilir. Burada unutulmaması gereken bir nokta şudur ki hem parlamento hem de yerel yönetim birimlerinin seçilmiş organları belli siyasi ideolojileri ve partileri temsil özelliği taşımaktadır. Bu yüzden hem parlamento için hem de yerel yönetimler için halkın tamamının iradesini temsil ettiğini söylemek güçtür. Fakat yine de yerel yönetimlerin bu şekildeki ideolojik ve fikirsal ayrılıkları gözetmeden hizmette bütünlük ilkesine uygun olarak görevlerini yerine getirmeleri gerekmektedir. İşte halk denetiminin önemi bu noktada ortaya çıkar. Hem bir denetim aracı olarak, hem de yargısal denetimi başlatan bir güç olarak halk etkin bir denetleme mekanizmasıdır.

**d)İdari Denetim:** İdari denetim yerel yönetimler üzerindeki en etkin denetim şeklidir. Mahalli idarelerin belli ölçülerde ve demokratik sınırlar çerçevesinde merkezi hükümetin denetimi altında olmaları gayet doğal bir durumdur. İdari denetim mahalli idarelerin eylemleri, işlemleri, organları ve personeli üzerinde gerçekleşir. İdari denetim üç şekilde gerçekleşir. Bunlar; ikili görev, mali yardımlar ve idari vesayet şeklindedir. Bunlardan idari vesayet ayrı bir başlık altında incelenecektir.

**İkili görev:** Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin bazı organlarını aynı zamanda o kurum içindeki ajanları olama sıfatını yükler. Türkiye örneğinde olduğu gibi ; valiler hem merkezi yönetim tarafından atanmış mülki idare amirleri, hem de seçilmiş organlara sahip olan il özel idarelerini başıdır.

<sup>180</sup> Selçuk Yalçındağ, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, Ç.Y.Y.D., C.4, S.2, Mart 1995, s.18

**Mali yardımlar:** Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yapmış olduğu kaynak aktarımları da bir denetim şeklidir. Devletin yerel yönetimlere yaptığı mali yardımların çeşitli nedenleri vardır. Bunlardan ilki ekonomik nedenleridir. Bilim ve teknoloji alanındaki hızlı gelişmeler, toplumsal ihtiyaçların değişmesine ve çeşitlenmesine neden olmuştur. 50 yıl önce lüks kabul edilen hizmetler bugün birer gereklilik halini almışlardır. İkinci bir nedense artık yerel yönetim birimlerinin hizmet alanları ve sayılarındaki büyük artıştır. Artık yerel idareler klasik hizmetleri yanında çeşitli ve çağın gerektirdiği hizmetleri sunma zorunluluğu altına girmişlerdir. Üçüncü bir nedense siyasal bir nitelik taşımaktadır. Yardım yapılacak bölgedeki halka yapılacak yardımlar aynı zamanda seçmen kazanmanın ve siyasal propaganda yapmanın bir yolu gibi gözükmektedir.<sup>181</sup>

Merkezi yönetim bu yardımları yaparken bazen yerel idarelerin serbest iradelerini kısıtlayacak şekilde bazı şartlar ileri sürebilmektedirler. Örneğin ortada belli bir projenin olması gerekliliği gibi. Eğer böyle somut bir proje yoksa yardım geri çekilebilmektedir. İşte burada yapılan denetimin yerel özerklik ve onun gereklerini zedeleyecek yaklaşımlardan kaçınılması, demokratik anlayışın bir gereğidir.

## **C) İDARİ VESAYET DENETİMİ**

### **1) İdari Vesayet Kavramı**

Vesayet aslında bir özel hukuk terimidir. Hukuk alanında haklarını kullanma ve görevlerini yerine getirme yeteneği bulunmayan gerçek kişiler bu hakları kullanma yeteneğine sahip diğer gerçek kişilerin hukuki işlemler yapabilme yetkisiyle donatılması ve bu hakları kullanması olarak tanımlanır. Fakat idari vesayet kavramı özel hukuktakinden çok farklı bir anlamda kullanılır. Devletin üstlenmiş olduğu roller gereği sunmakla yükümlü olduğu hizmetleri bazı durumlarda yerel yönetimler eliyle gördürmesiyle ortaya bir ilişki çıkar. İşte merkezi yönetim ile yerel idareler arasındaki bu ilişki merkezi idarenin yerel idareleri gözetmesi ve denetlemesi gerekliliğini ortaya çıkarır. Bu denetlemeye dayanan ilişkiye “idari vesayet” denir.

<sup>181</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve .....a.g.e., s.334-335

İdari vesayet kısaca merkezi idarenin yerinden yönetim idarelerinin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde uyguladığı denetimdir.<sup>182</sup>

Başka bir tanım ise; Merkezden yönetimin, yerinden yönetim sistemi üzerinde kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla görülen sınır içinde denetlemek ve kararlarını bozabilmek yetkisidir.<sup>183</sup>

Merkezi yönetim yerel yönetimler üzerindeki denetimini kullanırken zaman konusunda değişik uygulamalara gidebilir. Bazen vesayet denetimi işlemlerden önce gerçekleşirken, bazen de bu denetim işlemlerden sonra gerçekleşebilmektedir.

Bu açıdan bakıldığında kararlardan evvel yapılan denetleme; önceden izin, müsaade, muvafakat, görüşme şeklinde olur. Buna karşılık kararlardan sonra yapılan denetleme esas itibarıyla tasdik ve onay şeklinde gerçekleşir.

## **2)İdari Vesayetın Uygulanma biçimleri**

### **a) İşlemler Üzerinde Denetim:**

İdari vesayetın asıl uygulanma şekli bu alandadır. Bu denetim tasdik, önceden izin, ikame, iptal, yürütmenin durdurulması şeklinde gerçekleşir.

**Tasdik:**Tasdik yerinden yönetim birimleri tarafından alınan kararların, idari vesayeti uygulamaya yetkili makamların, incelemeye yetkili bulunduğu işlerle ilgili olarak yapılan uygulamaların kanuna ve genel esaslara uygunluğunun belirtilmesidir. Bu kararlar onaylanmadıkça mahalli idareler tarafından kullanılamazlar.

Tasdik yerinden yönetim idaresinin kararının bir ögesi tamamlayıcı bir parçası değildir. Çünkü karar özerliğe ve tüzel kişiliğe sahip ve kendi adına irade beyanında bulunan bir yerinden yönetim kuruluşunun iradesinden doğmuş bir hukuki tasarruftur. Bu tasarrufun öğelerini yerinden yönetin idaresinin iradesinde, yani tasarrufun kendisinde aramak gerekir. Bu durumda yerel yönetimin kararıyla merkezi yönetimin tasdik kararı birbirinden ayrı işlemlerdir.<sup>184</sup>

<sup>182</sup> Tahir Aktan, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi” **A.İ.D.**, C.9, S.3, Eylül 1976, s.4

<sup>183</sup> Arslan, a.g.e., s.59

<sup>184</sup> Bayram Coşkun, **Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği**, Yayımlanmamış Yüksek lisans Tezi, İzmir 1995, s.62

**Önceden İzin:** Yerel yönetimler bazı kararlarını uygulamaya geçirmeden önce belli vesayet makamlarında izin almak zorundadırlar. Bu durum alınan kararların geçerli olabilmesi için gerekli hukuki bir şarttır.

**İkame (Yerine Geçme):** İkame, vesayet makamlarının yerel yönetimlerin organlarının yerine geçerek karar alabilmeleri ya da kararlar üzerinde değişiklik yapabilmeleridir. Bu durum aslında yerel özerklikle bağdaşan bir denetim şekli değildir.

Yerel otoritenin kararının değiştirilmesi demek, mevzunun yani tasarruftan doğması beklenen ve istenen neticenin durumunun değiştirilmesi demektir. Halbuki kararın mevzuunu tayin etmek doğrudan doğruya yerinden yönetim idaresinin yetkisi dahilindedir. Tasarrufun hak sahibi, yerinden yönetim idaresidir. O bu tasarrufu yapıp yapmamakta, mevzuun tayininde kanunun verdiği imkan ve yetkiler dahilinde serbesttir.<sup>185</sup>

**İptal:** merkezi idare mahalli organların almış oldukları kararları hukuka ve genel ulusal ya da bölgesel çıkarılara tersliği nedeniyle iptal edebilmesidir. Fakat bu denetimin hukuki çerçevede kalması, hem yerel özerkliğin hem de yerel idarelerin kendi kendine hareket edebilme serbestliğinin bir güvencesi olacaktır.

**Yürütmenin Durdurulması:** Yerinden yönetimlerin aldıkları kararların uygulanmasının daha sonraya bırakılmasıdır.

### **b) Eylemler Üzerindeki Denetim**

yerel yönetimlerin eylemleri üzerindeki denetim, yerel birimlerin almış oldukları kararların uygulanması sırasında gerçekleşen denetimdir. Bu noktada uygulanan denetimin aslında kararı uygulayan kurum ya da kişinin uygulamalarının hukuka uygunluğunun teftişini ifade eder. Bu noktada kararlar üzerindeki denetimden ayrılır.

### **c)Organlar Üzerindeki Denetim**

organlar üzerindeki denetim vesayet makamlarına, yerel yönetimlerin yürütme ve karar organları üzerinde, faaliyete geçme, feshedilme vs. şekillerde

---

<sup>185</sup> Coşkun, a.g.t., s.20

gerçekleşir. Bu denetim Türkiye de daha çok belediyeler üzerinde uygulanır.<sup>186</sup> Zaten il özel idarelerinin başı vali olduğu için bu tür denetimin başka vesayet makamlarınca yapılmasına gerek yoktur. Bu konudaki denetimin büyük çoğunluğu vali ve Danıştay'a bırakılmıştır... bu konu idari vesayetin Türkiye'deki uygulamasından bahsederken daha derin incelenecektir.

#### **d) Personel Üzerindeki Denetim**

Buradaki personel sözcüğünden anlaşılması gereken seçilmiş organlar değil maaşlarını mahalli idarelerin bütçelerinden alan memurlar olmalıdır. bu alanda kadroların alınması, tayinlerin yapılması, ve tasdiki, terfi, izin, işten el çektirme, disiplin kovuşturması gibi özlük işlere ait hususlarda denetim gerçekleştirilir.<sup>187</sup> Seçilmişlerin denetimi zaten valinin organlar üzerindeki denetimi ile gerçekleştirilmektedir.

#### **D) TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİ ve İDARİ VESAYET**

1982 Anayasasınının 127. maddesinde, yerel idarelerin, il, belediye ve köyler olduğu belirtildikten sonra, bunların karar organlarının seçimle oluşturulacağı, kuruluş görev ve yetkilerinin kanunla belirleneceği ve yapılan düzenlemelerin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yapılacağı açıklanmıştır.

Anayasa idari vesayetle ilgili temel ilkeleri şu şekilde belirtmiştir. (Any.m.127) :

- Seçilmiş organların organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü yargı yolu ile olur.
- Seçilmiş organların organlık sıfatını kaybetmeleri ile ilgili denetim yargı yolu ile olur.
- Görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan yerel idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

<sup>186</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve .....a.g.e., s.358

<sup>187</sup> Arslan, a.g.e., s.71



- Merkezi idare, idari vesayet yetkisine sahiptir. İdari vesayet, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu hizmetlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması, yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacı ile kullanılan bir yetkidir.

Açıklamalar ışığında yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetim aşağıdaki makamlar tarafından gerçekleştirilmektedir:

İdari vesayeti;

- Vali, kaymakam
- İçişleri Bakanı
- Bakanlıklar
- Bakanlar Kurulu
- İl, ilçe yönetim kurulları
- Sayıştay

Öte yandan yargı denetimi ise Danıştay tarafından yerine getirilmektedir.

## **1- İL ÖZEL İDARESİ ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ**

İl özel idarelerinin, valinin bu birimlerin başı olması itibariyle en ağır denetime maruz kalan birimler olduğu söylenebilir. Bu açıdan il özel idarelerinin özerk değil, yarı özerk kuruluşlar olduğu da savunulmaktadır. kabul edilen yeni yasaya göre il özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar. Kanunun 63. maddesine göre iç denetim kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik etkinlilik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. İç denetim iç denetçiler tarafından yapılır.

Dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılacağı öngörülmektedir. dış denetimin amacı ise 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 sonuçlarının Türkiye Millet Meclisi' ne raporlanması olarak belirtilmiştir.

Yeni yasanın öngördüğü bir başka denetim mekanizması ise il genel meclisi üyelerinin görev yaptığı “ Denetim Komisyonu” dur. Kanununun 17. maddesine göre 3 ile 5 kişi arasında üyeye sahip olacak bu komisyon, bir yıl için seçilecek ve il özel idaresinin geçmiş yıla ait mali denetimini gerçekleştirecektir.

Kanunu incelendiği zaman ise yine idari denetimin vali ve İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirileceği kararlaştırılmıştır. Bu denetimin ise yine bir vesayet denetimi olduğu bir gerçektir.

## **İl Özel İdarelerinin Kararları Üzerindeki Denetim**

### **aa) İl Genel Meclisinin Kararları Üzerindeki Denetim:**

İl özel yönetimlerinin genel karar organı olan il genel meclisinin yürütmeye ilişkin bütün kararlarının önce valinin onayından geçmesi gerekir. Vali onaylamadığı kararlara yirmi gün içerisinde Danıştay'a itiraz etme hakkına sahiptir.\* Vali kararlara;

- Hukuka uygunluk
- İhtiyaca uygunluk ya da yerindelik
- Kamu çıkarlarına uygunluk
- İdari, teknik ve ekonomik gereklilikler sebebiyle itiraz edebilir.<sup>188</sup>

İtiraz hakkı yalnız valiye tanınmış olup, il genel meclisi üyelerinden birinin itiraz hakkı yoktur.

İl genel meclisinin bazı kararları da hükümetin ya da ilgili bakanlığın onayına tabi tutulmuştur.<sup>189</sup> Bu noktada en önemli farklılık, bütçenin onaylanmasında görülür.

\* Yirmi günlük süre tutanak tarihiyle başlar ve Danıştay başvurudan sonra iki ay içerisinde karar vermek zorundadır.

<sup>188</sup> Arslan, a. g. e. , s. 105

İl özel yönetimlerinin bütçelerinin onay yetkisi, 3360 sayılı kanun ile İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir.<sup>190</sup> İl genel meclisince kabul edilen bütçeye, o yıla ait program da eklenerek onbeş gün içerisinde vali tarafından İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. İçişleri Bakanlığı otuz gün içinde bütçeyi onaylar. Bu süre içinde onaylanmayan bütçe, kendiliğinden onaylanmış sayılır. Fakat İçişleri Bakanlığı;

- Bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye,
- İl özel idarelerinin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konmamış gelirlerini koymaya ve eksik konulanları kanuni seviyeye çıkarmaya,
- İl özel idarelerinin tahsile yetkili olmadığı gelirleri, tahakkuk etmemiş, taşınır ve taşınmaz malların satış gelirleriyle, gerçekleşmemiş borçlanma gelirlerini çıkarmaya, kanuni yetki ve tarife üstündeki gelir tahminlerini kanuni hadde indirmeye,
- Yapılması il özel idaresi görevlerinden olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya,
- Bütçeye konması kanunen zorunlu iken, konulmamış ödenekleri koymaya veya kanuni hadde indirmeye,
- Kesinleşmiş ilam, istikraz, tahvil, kredi anlaşma ve sözleşme hükümlerine göre anapara ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek koymaya, mevcutları da bu amaçla yeteri kadar arttırmaya yetkilidir.<sup>191</sup>

Ayrıca yine il genel meclisinin borç almaya karar verdiğinde, bu kararın gerçekleştirilebilmesi için, borcun miktarına göre değişmek kaydıyla Bakanlar Kurulu kararına veya özel bir kanun çıkarılmasına ihtiyaç vardır.

Bu tür durumlarda, bu tür kararlar üstünde valinin denetimi yoktur ve vali bu nedenle Danıştay' a dava açamaz.

#### **ab) İl Daimi Encümeninin Kararları Üzerindeki Denetimi**

<sup>189</sup> Nadaroğlu, a. g. e. , s. 186

<sup>190</sup> Keleş, Yerinden yönetim ve.....a. g. e. , s. 361

<sup>191</sup> Bünyamin Güral, Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı, İstanbul, 1993, s.162

İl daimi encümeni, meclis toplantıda değilse, onun adına kararlar alır. Bu kararlar ilk toplantısında il genel meclisine sunulur. Ayrıca vali, itiraz etmek istediği kararları meclise bildirir. Bunlardan meclisin benimsedikleri kendi kararı haline gelir.<sup>192</sup>

Ayrıca yine il daimi encümeni, il özel idarelerinin bir organı olmaları sıfatı ile bazı kararlar alır. Meclis bu kararlara müdahalede bulunamaz. Örneğin, 04.11.1983 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 5. maddesine göre, il özel idaresi aleyhine yapılacak kamulaştırmalarda, kamu yararının varlığına il daimi encümeni karar verir.<sup>193</sup>

### **b) İl Özel İdarelerinin Eylemleri Üzerindeki Denetim**

İl özel yönetimlerinin eylem ve işlemleri üzerinde denetim iki şekilde ortaya çıkar. Bunlar, mülkiye müfettişleri aracılığıyla ve Sayıştay'ca yapılan denetimdir. Fakat kanunda valiye, il özel idarelerinin bütün eylem ve işlemleri üzerinde denetim yetkisi verilmesine rağmen, bunun nasıl gerçekleşeceği konusunda kesinlik yoktur. Çünkü eylemler üzerinde yapılan denetim bir nevi, gerektiğinde teftiş niteliği arz eder. İdari denetim gibi sürekliliği yoktur.

Mülkiye Müfettiş Kurulu Tüzüğü'nün 8. maddesine göre, il özel idareleri ile bunlara bağlı bütün kurum ve kuruluşların her çeşit eylem ve işlemleri mülkiye müfettişlerinin denetimine girmektedir.

İl özel idarelerinin mali denetimi ise müfettişler ve Sayıştay tarafından yapılır. 2996 sayılı Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun'un 5. maddesinin 1. fıkrasına göre özel bütçe ile yönetilen daireler maliye müfettişlerinin kesin olarak denetimine tabidirler. Fakat uygulamada pek görülen bir denetim değildir.

İl özel idaresi kanununun 133. maddesine göre, il genel meclisi, bütçe ve geçmiş döneme ait kesin hesabı kabul ettikten sonra, bütçe ve kesin hesabın bir sureti İçişleri bakanlığı'na diğer bir sureti incelenip karara bağlanmak üzere Sayıştay'a gönderilir. Sayıştay incelemelerini kağıt ve belgeler üzerinde yapar. İnceleme

<sup>192</sup> Yavuz, Keleş, a. g. e. , s. 64

<sup>193</sup> Coşkun, Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi.....,a.g.t. s. 73

sonuçları olumluysa aklanma kararı alınır. Usulsüzlük durumunda ise mali nitelikte sorumluluk kararı alınır.

### **c) İl Özel İdarelerinin Organları Üzerinde Denetim**

5197 sayılı kanuna göre il genel meclisinsin fesih nedenlerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Fesih nedenleri dörtten ikiye indirilmektedir. Bunlar,

- Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa

- il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

Ayrıca 1982 Anayasası'na göre görevleri ile ilgili bir suçtan dolayı haklarında kovuşturma ya da soruşturma açılmış yerel yönetim organlarının İçişleri Bakanlığı'nca geçici bir önlem olarak, kesin hükme kadar görevlerinden uzaklaştırılabileceğini hükme bağlamıştır.

### **d) İl Özel İdarelerinin Personeli Üzerindeki Denetim:**

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu ile Memurin Muhakematı Hakkında Kanun muvakkal hükümleri özel idare personeline de uygulanmaktadır. Yalnız il özel idaresi müdürlerinin 3152 sayılı kanunun 27. maddesine dayanılarak İçişleri Bakanlığı Encümeninin kararı ve bakan onayı ile yer değiştirme suretiyle atamaları yapılmaktadır. İlk defa atanacaklarda ise 9.1.1984gün ve 18276 sayılı resmi gazetede yayımlanan "İl Özel İdare Müdürleri Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği" hükümleri çerçevesinde sınava tabi tutulduktan sonra aynı yöntemle atama işlemleri gerçekleştirilmektedir.<sup>194</sup>

## **2- BELEDİYELER ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET DENETİMİ**

Türk yerel yönetimleri arasında en fazla çağdaş yerel yönetim özelliği gösteren belediyelerdir. Belediyelerin diğer yerel yönetimlerden farklı olarak ayrıcalıklı bir yeri vardır. Bu nedenle tartışmalar bu konu üzerine yoğunlaşmaktadır. Yinede tam anlamıyla belediyelerinde gerçek bir özerkliğe sahip olduklarını söylemek güçtür.

<sup>194</sup> Coşkun, Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi .....a.g.t., s.78

**a)Belediyelerin Kararları Üzerindeki vesayet Denetimi:**

**aa)Belediye Meclisinin Kararları Üzerindeki Vesayet Denetimi:**

Belediye meclisinin kararları üzerindeki denetim tasdik, iptal, önceden izin ve ikame yollarıyla gerçekleştirilir.

Belediye meclisinin bazı kararları onaya tabidir. Bunlar ana başlıklar halinde: belediye isminin değiştirilmesi, (Belediye Kanunu m.9) mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi ve mahalle adları ile sınırlarının değiştirilmesi (B. K. M.8), belediye sınırları ile ilgili kararlar (B.K. m.5), borç verme ve borçlanma kararlarının tasdiki (B.K. m. 71,72) konularıdır.

Belediye kanununun, meclisin müzakere edeceği ve karar vereceği işler başlığını taşıyan i70. maddesinde, meclis tarafından karara bağlanacak 16 fıkrada belirtilen konulardan dokuz tanesi mahalli en büyük mülki amirin onayı ile kesinleşeceğini belirtmektedir. Mülki amir bu kararları bir hafta içinde onaylamadığı takdirde reddetmiş sayılır. Belediye meclisinin red kararına karşı Danıştay'a dava açma hakkına sahiptir.<sup>195</sup>

Burada bir noktaya dikkat etmek gerekir. Merkezi idare belediye meclisinin tasdike bağlı kararını ya tasdik eder, ya da icrasını erteler, Ancak çok az istisna dışında bu kararları değiştiremez.<sup>196</sup>

Bunlar dışındaki bütün belediye meclis kararları kesindir ve onaya gerek yoktur. Tabi ki bu tamamen denetimsiz olduğu anlamını taşımaz. Belediye kanununun 73.maddesinde belediye başkanı ve belediye meclisinin aldığı kararlar sonucu hak ve çıkarı zedelenenler veya zarar görenler, karar özetlerinin ilamından itibaren 10 gün içinde, il merkezi olmayan yerlerde vali, olan yerlerde içişleri bakanlığına itirazda bulunabilirler.

**ab) Belediye Encümeni Üzerindeki Vesayet Denetimi:**

<sup>195</sup> Pirlar. Tortop, Başsoy, a.g.e., s.76

<sup>196</sup> Türkiye'de Yerel Yönetimler, a.g.m, s.16

Belediye encümeni belediyelerin ikinci karar organıdır. Belediye Kanununun 83. maddesinin son fıkrasında bu maddede belirtilen görevlerden başka, Belediye Kanunu'nda yer almayıp da çeşitli özel kanunlarla belediye meclislerine verilen görevlerin meclisler toplantı halinde bulunmadıkları zaman , belediye encümenleri tarafından incelenip karara bağlanacağı ifade edilmiştir. Bu kararlar kesin nitelikte olup yine de bazı konularda vesayet makamlarına denetim yetkisi tanınmıştır. Encümen kararlarına karşı, belediye başkanı yasalara ya da kamu yararına aykırı gördüğü gerekçesi ile itiraz edebilir. İtiraz en büyük mülki amir aracılığı ile il yönetim kuruluna yapılır. İtiraz sonuçlanıncaya kadar, belediye başkanı kararın uygulanmasını durdurabilir. İl yönetim kurulunun kararlarına karşı da encümen ya da belediye başkanı itirazda bulunabilirler.\*

Ayrıca 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 5. maddesine göre belediye lehine yapılan kamulaştırmalarda kamu yararı kararını encümen verir. Bu kararlar en büyük mülki amir tarafından onaylanarak yürürlüğe girer. Onaylanmayan kararlara belediye tüzel kişiliği iptal davası açabilir.

#### **b)Belediyelerin Eylemleri Üzerinde Vesayet Denetimi:**

Bu denetim en büyük mülki amirler aracılığı ile gerçekleştirilir. Bu konuda ki denetim il özel idareleri ile aynıdır. Ayrıca 1876 yılından bu yana Sayıştay da mali denetimi gerçekleştirmektedir. Belediyeler Bütçe ve Muhasebe Tüzüğü'ne göre ilgili mülki amirce onaylanan belediye kesin hesabı bir ay içinde Sayıştay'a gönderilerek onaylanır. (m.78) fakat yeni yasayla getirilen düzenlemeye göre mülki amirin bu konudaki denetim yetkisi kaldırılmış, bunun yerine bu yetki doğrudan İçişleri Bakanlığı'na ve Maliye Bakanlığı'na verilmiştir.

#### **c)Belediyelerin Organları Üzerinde Vesayet Denetimi:**

Yeni kabul edilen yasaya göre belediye meclisinin fesih şartlarında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre meclis;

- Kendisine kanunda verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işler sekteye veya gecikmeye uğratırsa

---

\* Bu itirazları, il özeği olmayan belediyelerde il yönetim kurulu, olan belediyelerde ise Danıştay inceleyerek karar bağlar.

- Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa;

İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile fesih olunur. Bu takdirde yeni belediye meclisi seçimine gidilir. Seçilen meclis eskisinden geri kalan süreyi tamamlar. İçişleri bakanlığı uygun gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile karar verilinceye kadar meclis toplantılarının tehirini de ister. Danıştay'ın bu konudaki karar verme süresi iki aydan bir aya indirilmiştir.

Yeni kabul edilen belediye yasasına göre belediye başkanlığının sona ermesi de şu hükümlere bağlanmıştır.

Belediye başkanlığı ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona erer.

Belediye başkanının

a) Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi

b) Seçilme yeterliliğini kaybetmesi

c) görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi

d) meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması

hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.<sup>197</sup>

Aynı kanunda yapılan yeni düzenlemeye göre belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak

a) Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezası alması durumunda bir başkan

---

<sup>197</sup> 5272 no'lu kanun, m. 44



b) başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim döneminin aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezası alması durumunda bir başkan vekili seçer.<sup>198</sup>

#### **d)Belediye Personeli Üzerinde Vesayet Denetimi:**

İçişleri Bakanlığı'nın belediye personeline ilişkin olarak muhtelif yetkiler vardır. Bunlar;

-Belediye ile bunların kurdukları birlik müessese ve işletmelerde kadroların ihdası, iptali ile derece ünvanı ve sınıf değişiklikleri 190 sayılı genel kadro usulü akında kanun hükmünde kararnameye göre yapılmaktadır.

Söz konusu K.H.K.'nın 5. maddesi aynen şöyle demektedir. "il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik müessese ve işletmeler, 657 sayılı D.M.K.2nin kapsamına giren memur kadroları ile ilgili usulüne uygun taleplerini bu kanun hükmünde kararnamede belirtilen esaslara göre İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. İçişleri Bakanlığı uygun gördüğü kadro istekleri hakkında Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi'nin görüşlerini alır. Buna göre bakanlıkça hazırlanan kadro teklifleri bahis konusu görüşler aynen eklenerek Başbakanlık'a sunulur. Uygun görülen kadrolar Bakanlar Kurulu kararı ile ihdas edilir."<sup>199</sup>

Ayrıca sözleşmeli personel işlemleri 657,5434,506 ve 3380 sayılı kanunlar ile İçişleri bakanlığı'nca yapılır.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 102. maddesi de personelin disiplin cezalarının 657 sayılı Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun hükümlerine tabidir.

### **3- KÖYLER ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ**

Köyler üzerindeki vesayet denetimi belediyelere oranla daha belirgindir. Örneğin köy muhtarını ilgili mülki amir görevden alabilmektedir.

Köyün karar alama organı olan ihtiyar meclisinin kararlarından bazıları tasdike tabidir. Köy bütçesi, kamu yararı, konularında ihtiyar meclisinin kararlarının,

<sup>198</sup> 5272 no'lu yasa, m. 45

<sup>199</sup> 14.12.1983 tarih ve 18251 sayılı Resmi Gazete

duruma göre vali ya da kaymakamların tasdikine bağlanmıştır. Bunun dışındaki kararlar ise kesin kararlardır.

İhtiyar meclislerinin ayrıca köy birlikleri kurmak ve programlı işlerin ertesi yıla bırakılması için mülki amirden izin almaları gerekir.

Köyler arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde de mülki amirlerin etkisi büyüktür. Bu tür anlaşmazlıklarda anlaşmazlığa taraf olan köylerin ihtiyar meclisleri konuyu kendi aralarında çözemezlerse durum yazılı olarak en büyük mülki amire bildirilir. Sorun buradan ilçe idare kuruluna gönderilir. İlçe idare kurulu ya bizzat ya da bir komisyon aracılığı ile altı ay içerisinde karar verir.

Mülki amirlerin organlar üzerinde geniş bir denetimi söz konusudur.

Vali ve kaymakam köy işlerini ve kanunlarla verilen görevleri yapmadığını görürse, muhtara yazılı olarak ihtarda bulunur. Buna rağmen görevini yerine getirmeyen muhtar yetkili idare kurulu kararı ile görevden alınır.

Bir köyde birden fazla imam varsa ihtiyar meclisine üye olacak imama kaymakam seçer.

Zorunlu işleri gördürmeyen ve toplanması isteğe bağlı olmayan paraları toplamayan ve toplattırmayan köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerine köyün bağlı bulunduğu idare kurulunca para cezası kesilir.

Köy parasının harcanmasında yolsuzluk olduğu anlaşılırsa ilgili idare kurulu kararı ile, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerinin malları satılarak köy parası ödettirilir.

#### **4)BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ**

Büyükşehir belediyeleri merkezi idareyle olan ilişkilerinde 1580 sayılı yasaya tabidirler. Bu yüzden belediyeler üzerindeki denetim bunlar için de geçerlidir. Fakat 3030 sayılı yasa ile Büyükşehir belediyelerinin denetiminde bazı özel uygulamalar getirilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile soruşturma veya kovuşturma açılması

halinde İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar bu organları veya üyelerini görevden uzaklaştırabilir.(m.9)

Büyükşehir belediyesi genel sekreteri, başkanın önerisi ve içişleri Bakanının onayı ile atanmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin teşkilat birimleri hizmet gereklerine göre meclisin kararı ile kurulur ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kesinleşir.

Büyükşehir belediyeleri denetlenen birimler olmakla birlikte denetleyen kurumlar olarak da görev yaparlar. Bağlı ilçe belediyeleri normal denetimin dışında bir koordinasyon aracı olarak Büyükşehir belediyelerinin denetimi altındadır. İlçe meclislerince alınan bütün kararlar Büyükşehir belediye başkanına onay için gönderilir. Başkan kararı aynen onaylayabileceği gibi tekrar görüşülmesi için geri gönderebilir. İlçe belediye meclisleri kararları 2/3 çoğunlukla onaylarsa karar kesinleşir.

Ayrıca yine ilçe belediyelerinin bütçeleri Büyükşehir belediye meclisince görüşülür ve kabul edilir. Çıkan anlaşmazlıklarda ise Büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici tedbirler alır.

### III BÖLÜM

## TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

### A) YAPILANDIRMANIN GEREKLİLİĞİ

Türkiye Cumhuriyeti’nin ilanıyla birlikte yeni bir vizyon, yönetim ve örgütlenme ilke ve felsefesiyle sahneye çıkmıştır. Dolayısıyla yönetimin düzeltimi ve yeniden düzenlenmesi cumhuriyet yönetiminin sürekli uğraşlarından biri olmuştur. Bu yöndeki gelişmeler 1946 da çok partili hayata geçişle, 1961 Anayasası ile planlı döneme girildikten ve nihayet AB’ye yönelik uyum çabaları çerçevesinde, yerel yönetimler dahil olmak üzere bütün yönetim kurumlarında sürekli artan bir değişiklik gereksinimini doğurmuştur. Ancak daha hızlı bir ekonomik gelişmeye katkıda bulunmayı, çağdaş, özerk, katılımcı demokratik bir yönetim sistemine kavuşmayı amaçlayan düzenleme girişimlerinden bu güne değin bir sonuç alınamamıştır.<sup>200</sup>

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması merkezi yönetimle yerel yönetim arasında çağın gereklerine uygun yeni bir görev bölüşümü yapılması son yıllarda Türkiye gündemine oturan önemli konulardan biridir. Kuşkusuz bu konunun bu kadar büyük bir önem arz etmesindeki en önemli neden, kamu hizmetlerinin görülmesinde istenilen verimlilik düzeyine ulaşamamasıdır. Cumhuriyet’in buruluşundan bu yana giderek hantallaşan merkezi yönetim örgütlenmesi ve onun taşra uzantısının hizmetlerin görülmesinde yetersiz kalışı ve sorunlara çabuk çözümler bulma konusundaki yetersizlikleri bu konunun önemini daha da arttırmaktadır.

Kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerel yönetimler gerilimi üzerine kurulur. Değişik yer ve zamanlarda merkezi ve yerel yönetimler arasındaki iş bölümü bu gerilimin niteliğine göre belirlenir. Bugün Türk kamu yönetimi açısından bu dengenin genel olarak merkezi idare lehine olduğu, merkezi idarenin görev ve

---

<sup>200</sup> Özel, a.g.m., s.39

yetkilerinin yerel yönetimlere göre daha ağırlıklı olduğu söylenebilir. Bu aşırı merkezileşmenin hizmetlerin yürütmesinde aksaklıklara neden olduğu tasarruf, verimlilik, demokratiklik ilkelerine uygun olmadığı, hizmetlerin gecikmesinde ve bürokrasiye neden olduğu yetkileri merkezde toplamanın hizmetlerin gerektirdiği esnekliği sağlayamadığı gerekçeleriyle yerel yönetimlerin bir reforma tabi tutulması, merkezden yerele yetki devri ve merkez yerel dengesinin yeniden oluşturulması gerekliliği üzerinde durulmaktadır.<sup>201</sup>

Bu konudaki ilk gereklilik yerel yönetimlerimizin faaliyetlerini düzenleyen yasaların yirminci yüzyılın ilk çeyreğinde çıkarılmış, çok eski, güncelliğini yitirmiş olan yasa ve düzenlemeler alanında karşımıza çıkmaktadır. İl özel idareleri 1913, belediyeler 1930 ve köyler 1925 yılında çıkarılmış olan yasalarla yönetilmektedir.<sup>202</sup> Bu yasaların çıkarıldığı yıllardaki Türkiye şartlarıyla günümüz Türkiye'sinin arasında büyük farklılıklar vardır. Hem teknolojik olarak, hem de toplumsal ve sosyal yapı çok değişmiştir. Artık ihtiyaç duyulan hizmetler daha da çeşitlenmiş ve o dönemlerde lüks sayılabilecek ihtiyaçlar bugün günlük hayatın vazgeçilmez bir parçası haline gelmiştir. Yerel yönetimlerimiz halen ufak tefek değişikliklerle güncelleştirilmeye çalışılan fakat yeterli düzeyde etkinliğe kavuşturulamayan bu yasalarla yükümlülüklerini yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Fakat artık bu düzenlemeler yerel yönetimlerimize dar gelmektedir.

Türk yerel yönetimlerinin düzenlenmesi gerekliliğini doğuran diğer bir önemli unsur ise halk katılımıdır. Eğer gerçek ve etkili bir yerel yönetim anlayışından bahsetmek gerekirse, öncelikle yerel anlamda katılımın oranına bakmak gerekir. Bu konuda ülkemizde çok köklü bir geleneğin olduğunu söylemek güçtür. Sonuç itibarıyla yerel yönetimler varoluş nedeni bölgesel anlamda hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak ve bölge halkının refah düzeyini ve kamu hizmetlerinden tatmini sağlamaksa, halkın yönetime etkin olarak katılması demokratik bir yönetim anlayışında kaçınılmaz olmaktadır. Maalesef ülkemizde bu katılımın sadece seçimler zamanında gerçekleştiği görülmektedir. Bu demokratik bir yönetim anlayışı açısından büyük bir eksikliklerdir.

<sup>201</sup> Nevzat Boztaş, "Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ve Anayasa" Ç.Y.Y., C.8, S.2, Nisan 1999, s.3

<sup>202</sup> Aykut Polatoğlu, "Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler", Ç.Y.Y., C.9, S.2, Ocak 2000, s.5

Yerel yönetimlerimiz için diğer bir önemli eksiklik ise hizmetlerin görülmesinde ve etkinliğin sağlanmasında yeterli mali kaynaklara sahip olmamalarıdır. Ülkemizde maalesef bu konuda büyük bir sıkıntı çekilmektedir. Yerel yönetimlere sunmakla görevli oldukları hizmetlerin maliyetlerini karşılayabilmeleri için mali kaynak tahsisi konusunda yeterli düzenleme yapılamamıştır. Gelişmiş toplumlarda eğilim bazı yerel vergilerin, yerel yönetimlere tahsis edilmesi yönündedir.(emlak vergisi, taşıt vergisi...) Fakat ülkemizde yerel yönetim birimlerimiz büyük oranda merkezi yönetimce yapılacak yardımlara ve kaynak aktarımına bağımlı kalmışlardır. Bu ise özerk yerel yönetim anlayışı ile tamamen zıt bir durum oluşturmaktadır. Etkin bir hizmet anlayışının, etkin ve yeterli mali kaynaklarla mümkün olabileceği göz ardı edilmektedir.

Türkiye’de en özerk yerel yönetim olarak kabul edilen belediyelerin karşı karşıya oldukları en önemli sorunlardan bir tanesi, ölçek alanına bağlı olarak oluşan mali sorunlardır. 2000 yılı itibariyle Türkiye’deki 3215 belediyenin %66’sının nüfusunun beş binin %12’sinin nüfusunun ise iki binin altında olduğu görülmektedir. Bu durum büyük oranda bir ölçek sorununa neden olmaktadır. Ek olarak bütün ilçe merkezlerinde bir belediye kurumunun kurulmasının zorunlu olması bu tür küçük belediyelerin sayılarını daha da arttırmaktadır. Bu iki tür olumsuz sonuç doğurmaktadır. Bunlardan ilki, belediye örgütünün sayısının çokluğu hizmetlerin maliyetlerini yükseltmektedir. İkinci bir soru ise belediyelerin ulusal vergi gelirlerinden aldıkları pay oranı azalmaktadır. Bu da zaten mali sıkıntı içinde olan belediyelerin iyice zayıf ve bağımlı duruma düşmelerine neden olmaktadır.

Yerel yönetimlerimizin etkin olmalarını engelleyen diğer bir etken ise görev ve yetki konusundaki çatışmalardır. Özellikle belediyeler ve il özel idarelerinin görev tanımlarında bir karmaşıklık ve muallaklık vardır. Bu alanda bazen bir çatışma bazen de bir örtüşme söz konusudur. Aslında bu noktada il özel idarelerini ve köyleri ayrı tutmak gerekir. Çünkü bu yerel yönetim birimleri gelişimlerini tamamlayamamış ve silik kalmışlardır. Özellikle il özel idarelerinin yönetim yapısı bu yargıyı biraz daha güçlendirmektedir. İşte belediyeler ve il özel idarelerinin görev konularındaki çatışma hizmetlerin yürütülmesinde aksamalara hatta hizmeti yerine getirmemeye neden olmaktadır. Yine yerel idarelerin görev ve yetki uyumsuzluğu da bazı aksaklık ve çelişiklere neden olmaktadır. Merkezi idare bugüne değin genelde yerel

yönetimlere görev verirken aynı oranda bu yetki devrini gerçekleştirememiştir. Bu da yerel idarelerin bazı noktalarda elini kolunu bağlayan bir durumdur.

İl özel idareleri açısından bu alanda önemli bir sorun, yerine getirmek zorunda olduğu görevler konusundadır. 1913 tarihli yasa ile il özel idarelerine eğitim, tarım, bayındırlık, sağlık gibi alanlarda pek çok yetki vermiştir. Ancak zaman içinde merkezi yönetim, bazı kamu hizmetlerini daha etkili bir biçimde görebilmek için yeni örgütler kurmuş ve il özel idaresine bu yasa ile verilen görevlerin pek çoğu bu yeni örgütlerin sorumluluğuna verilmiştir. Görevler yeni kurulan örgütlere verilirken il özel idarelerinden geri alınmadığı için uygulamada bir tarafta il özel idareleri, diğer tarafta ise yeni kurulmuş olan merkezi yönetim örgütleri aynı zamanda benzer faaliyetleri yerine getirmek zorunda kalmışlardır. Dikkat çekici nokta ise bu konuda bir yetki çatışması olması beklenirken bunun yaşanmamasıdır. Çünkü uygulamada yeterli mali kaynak ve personeli olmayan il özel idareleri bu görevlere ilişkin herhangi bir varlık gösteremezken merkezi yönetim kuruluşları görevlerin sorumluluğunu üstlenmişlerdir. Bu çerçevede il özel yönetimlerinin bazı bakım ve onarım hizmetleri dışında elle tutulur ciddi bir takım görevleri olduğunu ileri sürmek olanaklı değildir.<sup>203</sup>

Yerel yönetimlerimiz açısından bir sorun olarak karşımıza meşruiyet sorunu çıkmaktadır. Belediyeler il özel idarelerine göre daha meşru yönetimler olarak değerlendirilmektedir. Bir belediye başkanı, o il merkezindeki bütün seçmenlerin çoğunluğunun oyunu alarak başkan seçilir. Oysaki il özel idarelerinin başındaki yönetici (vali) atanmış bir yöneticidir. Bu yerel özerklik ilkesiyle bağdaşmayan bir durumdur.<sup>204</sup>

Yerel yönetim alanında ülkemizde görülen en önemli eksiklikler denetim alanındadır. Genel görüş Türkiye’de merkezi idarenin yerel idareler üzerinde uygulanan vesayet denetiminin çağdışı ve demokratik ilkelerle bağdaşmadığı yönündedir. Aslında vesayet yetkisi idarenin bütünlüğü ilkesinden kaynağını almaktadır. Bu nedenle meşruluk özelliğine sahiptir. Fakat vesayet yetkisinin uygulanış şekli, uygulayan birimler önemli konulardır. Sonuçta yerel özerklik ile

<sup>203</sup> Polatoğlu, a.g.m., s.7

<sup>204</sup> Ahmet Emin fidan, “Belediyeler ile İl özel idareleri Arasındaki Yönetim Hizmet ve İdari vesayet İlişkileri”, <http://basarm.com.tr/yayin/malihukuk/belediyevesayet/01.htm>, 09.02.2004

idari vesayet arasında çok hassas bir dengenin olduğu unutulmamalıdır. Ülkemizde uygulanan idari vesayet bir önceki bölümde ayrıntılı olarak incelenmekle birlikte gerçekten ağır bir yapı arz ettiği hatta yerel özerklik ve demokratik yerel yönetim kavramlarıyla pek de bağdaşmadığı görülmektedir. Özellikle il özel idarelerinin başında merkezi otoritenin atanmış bir elemanı olan valinin bulunmasından kaynaklanan ağır bir idari vesayet denetimine maruz kaldığı bir gerçektir. Bu durum il özel idarelerinin yarı özerk kurumlar olarak nitelendirilmesine neden olmaktadır. Bu nedenle belediyelere oranla daha az bilinen bir yerel yönetim birimi olma özelliği göstermektedir. Özellikle valinin il özel idaresinin seçilmiş karar ve yürütme organı üzerindeki denetim hakları gerçekten bu tezi doğrular niteliktedir. Yine il özel idarelerinin bütçeleri üzerindeki vesayet denetimi de bu birimlerin mali özerkliğini neredeyse yok etmiş durumdadır. Köyler de yine ağır bir vesayet denetimine maruz kalmaktadır. Bir yerel yönetim birimimiz olan köyler gelişimini tamamlayamamış kurumlar olarak göze çarpmaktadır. Özellikle köylerin mali alandaki yetersizlikleri onları büsbütün bağımlı kuruluşlar haline getirmiştir.

Bunlara karşın belediyeler yukarıdaki yerel yönetim birimlerine nazaran daha özerk ve demokratik özellikler göstermektedir. Yine de belediyelerin de özellikle mali alanlarda ağır bir vesayet denetimine maruz kaldıkları görülür. Bu noktada vali bir vesayet denetçisi olarak belediyelerin denetimini gerçekleştirir.

Yukarıda saydığımız tüm bu nedenler Türkiye’de yerel yönetimler alanında radikal değişikliklerin yapılması ihtiyacını doğurmuştur.

Yerel yönetim reformu yalnızca yerel yönetim birimlerinin yeniden düzenlenmesi değil tüm devlet yapılanmasının ve dolayısıyla temel toplumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesi demektir. Yönetimsel sistemden hareketle toplumsal ilişkilerde kurulacak yeni bir denge doğal olarak kazanan ve kaybeden tarafların yeniden tanımlanması ve toplumsal konuların yeniden belirlenmesi sonucunu doğuracaktır.<sup>205</sup>

Ülkemizde merkezi teşkilat ve yerel yönetimlerinin yeniden yapılandırılması çalışmalarının birçok alanda olduğu gibi 1960’dan sonra planlı kalkınma dönemiyle başladığı görülür. Bu girişimler bir toplumsal hukuk devletinin kalkınma

<sup>205</sup> Birgül Ayman Güler, “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, Ç.Y.Y., C.10, S.3, Temmuz 2001, s.7



gereksinmelerine cevap verecek çağdaş bir yönetim yapısının geliştirilmesi doğrultusundaki arayışların birer parçasıdır.<sup>206</sup> Fakat devam eden açıklamalarda da görüleceği gibi bu çalışmalar gerekli olan yapısal değişiklikleri gerçekleştirememiştir. Bu nedenle bu çabalar “bitmeyen senfoni”<sup>207</sup> olarak nitelendirilmektedir.

## **B)KALKINMA PLANLARINDA YEREL YÖNETİMLER**

Ekonomik sosyal ve kültürel kalkınmalarını 1963 yılından bu yana kalkınma planları çerçevesinde programlı olarak gerçekleştirmekte olan Türkiye bu planlarda, Türk yönetim yapısının yeniden yapılandırılması gerekliliğini gidermek için de bu alanda bazı düzenlemeler yapma yoluna gitmiştir. Fakat uygulamada tam anlamıyla bir verimliliğin sağlandığını söylemek güçtür. Özellikle hazırlanan kalkınma planlarının bir önceki planın eksik yönlerini gidermek amacıyla hazırlanışı ve her seferinde eksikliklerin giderek artması bunun bir göstergesidir.

**1) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı:** Bu planda “halkın, hizmetlerin teşkilatlandırılmasına ve yapılanmasına katılmasını sağlamak, hem yapılan işlerin daha başarılı olmasını kolaylaştırır, hem de devletin yükünü hafifletir” denilmektedir.

Bu ilk plan özellikle köylerin kalkınması üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu türden köy merkezli çalışmalar yoğunlaştıkça bir “Köy İşleri Bakanlığı” kurulması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Fakat bu durum köylere çeşitli bakanlık ve kuruluşlarca götürülen hizmetlerin bir merkezi birim bünyesinde toplanması sonucunu vermiş, merkezi idarenin bu alandaki hizmetlerini ve ağırlığını büyük ölçüde arttırmıştır.

Bu arada da belediyelerin içinde buldukları maddi sıkıntıların çareleri de aranmış ve büyük belediyelere çeşitli düzenlemelerle kendi kaynaklarını yaratma imkanı tanınmıştır.<sup>208</sup>

**2) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı:** İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yerel yönetimleri düzenleyici çok radikal bir karar bulunmamaktadır. Bu planda yerel yönetimlerle ilgili olarak şu maddeler bulunmaktadır.

<sup>206</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve .....a.g.e., s.412

<sup>207</sup> Güler, Yerel Yönetimlerde Reform.....a.g.m., s.7

<sup>208</sup> Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, Ankara 1994, s.5

- Memleketin tüm hayatı üzerinde doğrudan doğruya etki yapan büyük şehirlerde, belediyelerin sınırlı kaynakları olumlu bir gelişme sağlanması imkanlarını kısıtlamaktadır. Bu şehirlerde devlet ek sorumluluklar yüklenecektir.
- Ekonomik ve sosyal kalkınma gayretlerine mahalli idarelerin katkılarını arttırmak amacı ile kuruluşlar kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ilgi ve sorumluluklarına uygun düşecek mali bünye ve teşkilat düzenine kavuşturulacaktır.

Bu kalkınma planında da toplumsal gelişmenin hareket noktası olan köyler hakkında da benzer hükümler bulunmaktadır.

İkinci beş yıllık kalkınma planının idari vesayetinin kapsam ve sınırını gösteren şu maddesi dikkat çekicidir.

“Merkezi idare tarafından, kısıtlayıcı ve mahalli teşebbüsleri önleyici bir idari vesayet yerine, yol gösterici ve mili hedeflerle ahenkli bir idari vesayet temel anlayış olarak kabul edilecektir.”<sup>209</sup>

Bu madde yerel yönetimlerin üzerindeki vesayet denetiminin kapsamının nasıl olması gerektiği noktasında yol göstericidir. Fakat anlaşılacağı üzere çok soyut ve genel bir tanımlamadır. Vesayet denetimi ile milli amaçlar arasındaki ahengin nasıl kurulacağı konusunda açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Sorunların neler olduğu konusunda isabetli saptamalara rağmen çözümler konusunda doyurucu olduğunu söylemek zordur. :

**3) Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı:** Üçüncü beş yıllık kalkınma planında da yeni kurulan yerel yönetim birimlerinin günün koşullarına uygun olmayacak büyüklükte oldukları belirtilmekte “yetersiz birimler” in sayılarının artmasından yakınılmaktadır. Yerel yönetimlerin gelir yetersizliklerinin giderilmesi gereği, büyük kent belediyelerinin yeni bir yapıya kavuşturulması, yerel birimlerin “birlikçi, bütünlükçü, kaynak yaratıcı ve üretici kılınmaları” önerilmektedir.<sup>210</sup>

Planda;

<sup>209</sup> Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e, s.7

<sup>210</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve .....a.g.e., s.413

- Mahalli idareler il belediye ve köy halkının ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır. Bunun nedeni kısmen mahalli idarelerin kaynaklarının yetersiz oluşu kısmen de yerinde önceliklerle kullanılmamasıdır. Gerek kaynak sorunu gerek mahalli idareler ölçeklerinin günün koşullarına uydurulmamış olması nedeniyle yetersiz mahalli idare birimlerinin doğmuş olması, merkezden yapılan transfer gereğini arttırmakta, ayrıca yapılan aktarmalar da her zaman iyi kullanılmamaktadır.
- Mahalli idareler müşterek ve mahalli ihtiyaç ayrımına uygun olarak çalışmalar gerçekleştireceklerdir.
- Mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir sağlanmasında, öz kaynakların geliştirilmesi esas alınacak, mahalli kaynakların ve zorunlu görüldüğünde merkezden transfer edilen kaynakların kalkınma hedef ve ilkelerine uygun kullanımı sağlanacaktır.

Bu planda mahalli idarelerin gelir kaynaklarının düzeltilmesi amacıyla da bazı tedbirler alınması öngörülmüştür.

- Kaynakların merkezi idare ve mahalli idareler ve mahalli idarelerin kendi aralarında görevlerine uygun bölüşümünü sağlayacak bir mali denkleştirme sistemi kurularak bu sistem içinde, mahalli idarelerin öz kaynakları ile devlet paylarının cins oran ve dağıtım şekli belli esaslara bağlanacaktır.
- Kanuni paylar dışındaki transferlerden oluşan mahalli idareler yardım ve fonları dağınıklıktan kurtarılacak, uzun vadeli projelerin gerçekleşmesine hizmet edecek belli kriterlere bağlanarak tek elden yürütülecektir. Bu fondan yapılacak yardımların mahalli idareler planlamasında etkin araç olarak kullanılmasını sağlamak için il özel idareleri emrine tahsisi gerçekleştirilecektir. Özerk nitelikte mahalli idare birimi olan belediyeler ve köyler mahalli idare planları

disiplinine almak için bu fonlar il özel idareleri aracılığı ile kullanılacaktır.<sup>211</sup>

Bu noktada bu planda özerk mahalli idare birimlerinden söz ederken sadece belediye ve köyleri sayması il özel idarelerini bu anlayışın dışında bırakması önemlidir. Halen özerk mahalli idare literatüründe gerektiği yerde bulunmayan il özel idarelerinin bu durumu düzenlenmeyi ve çağdaş bir nitelik kazandırılmayı bekleyen bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir. Bu planın uygulamaya geçirilememiş olması ve 1978 de yürürlüğe girmesi gereken fakat zamanında hazırlanamayan IV Beş Yıllık Kalkınma planı nedeniyle sorunun çözümü gerçekleştirilememiştir.

**4) Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı :** Bu planda yerel yönetimlerle ilgili ilke ve politikalar ayrıntılı olarak yer almış, bu yıllarda yaşanan büyük ekonomik krizler nedeniyle iktisadi konulara daha fazla ağırlık verilmiştir.

Bu planda “özellikle belediyelerin kendine yeterli, üretken, kaynak yaratıcı, birlikçi, üreticiyi ve tüketiciyi koruyan, halk denetiminin etkinlik kazandığı bir yönetim biçimi ve birimi şeklinde geliştirilmesi için, işlevleri yeniden ve geniş bir çerçevede tanımlanacaktır” denmektedir. Fakat bu kalkınma planı da bir önceki gibi, ülkenin içinde bulunduğu ve 12 Eylül İhtilaliyle sonuçlanacak olan siyasal karmaşadan dolayı uygulama alanı bulamamıştır.<sup>212</sup>

**5) Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı :** Planda;

- Belediye ve il özel idarelerinin görevleri, günün şartlarına uygun hale getirilecektir.
- Belediye kurma nüfus alt sınırı olan 2000 sayısı yükseltilecektir.
- Belli sınırlar üzerindeki belediye harcamaları için proje şartı aranacak, Devlet Planlama Teşkilatı'nın onayı ile harcama yapılacaktır.

1983 yılında kurulan hükümet, tüm bakanlıkları hizmet alanlarındaki mahalli idarelerin koordinasyonunu sağlamakla görevli kılmiştir. Ocak 1984'te 2972 sayılı

<sup>211</sup>Özel İhtisas Komisyonu Raporu , a.g.e., s.8

<sup>212</sup> Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s.11

Kanun'la mahalli idare organlarının seçimleri yeni esaslara bağlanırken, büyükşehir belediyeleri için de hukuki temeller atılmaya başlanmıştır. Ardından 195 sayılı kanun hükmünde kararname ve 3030 sayılı kanunla kuruluşları tamamlanmıştır.<sup>213</sup>

**6) Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı :** Bu kalkınma planında da yine diğer planlardaki genel düzenlemeler tekrar edilmiştir. Planda genel olarak;

- Yerel yönetimlerin görev yetki ve sorumluluklarının gelirleri ile orantılı olarak artırılmasına özen gösterilecektir
- Yerel yönetimlerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerini artırıcı gerekli düzenlemeler gidilecektir.
- Kırsal alanda yerel yönetim boşluğunu dolduracak ve otorite eksikliğini ortadan kaldıracak şekilde, il özel idareleri yeniden teşkilatlandırılacak, küçük belediyeler ve köyler güçlendirilecektir.

Beşinci beş yıllık kalkınma planının birikiminden doğmuş olan bu plan, yerel yönetimler açısından daha iyiyi yakalamaya çalışsa da 1993 yılı sonuna kadar uygulamada başarılı olduğunu söylemek güçtür.<sup>214</sup>

**7) Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı:** Bu plan yerel yönetimler açısından ayrıntılı düzenlemeler yapmış ve yeni bir yönetim sistemi olan Büyükşehir belediyelerini gördüğümüz bir düzenlemedir. Planda, altıncı beş yıllık kalkınma planında yaşanan başarısızlıklar sıralanmıştır.

Bu planın konumuz açısından en önemli özelliği vesayet denetiminin demokrasiyle bağdaşmayan bir denetim şekli olduğunu belirtmesidir.

Planda;

- Yerel yönetimlerin varlık nedenini oluşturan demokratik olma niteliği yerel topluluklara temsil edici organlar aracılığı ile, yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak kendi kendilerini, tercihleri yönünde özgürce yönetme olanağı vermektedir. Oysa ülkemizde yerel topluluklar bu olanaktan geniş ölçüde yoksundurlar. 1983 yılında bu yana gerçekleştirilmiş olan

<sup>213</sup> A.k., s.13

<sup>214</sup> Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e, s.14

düzenlemelere karşın, yerel yönetimlerin yönetsel özerkliğine çağdaş boyut kazandırılabilmesi için başta anayasanın vesayetle ilgili hükümleri olmak üzere birçok yasa hükmünün değiştirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca planda halk denetiminin canlandırılması ile ilgili düzenlemeler de bulunmaktadır.

- Yerel yönetimlere demokratik nitelik kazandıran önemli değerlerden birisi de bu kuruluşlara halk katılımı yollarının açık olması ve katılım sürecine işlerlik kazandırılmasıdır.
- Yerel yönetim kuruluşlarının kararlarını etkileme olanağını yerel topluluklara veren katılımın amacı, halk denetiminin etkinliğini de arttırarak, yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırmaktır. Seçimler dahil öteki temsil sistemleri başta olmak üzere seçim dönemleri arasındaki halkın yerel yönetimlerin karar sürecini etkilemesine olanak sağlayan yol ve yöntemler bu açıdan önem taşımaktadır. Oysaki yerel yönetim sistemimizde katılım olanakları çok sınırlıdır.<sup>215</sup>

**8) Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı:** Bu planı ön sözünde istikrar içinde büyümenin sağlanması sanayileşmenin başarılması uluslar arası ticaretteki payımızın yükseltilmesi gibi amaçlar saptanmıştır. Olanın yerel yönetimlerin denetimi ile ilgili bu dönemdeki denetim mekanizması ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Planda vesayet denetiminin de tanımı yapılmıştır.

Planda;

“Yönetsel yapıları merkezden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş bütün ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de yerel yönetimler merkezi yönetimin denetimi altındadır. Yerel yönetimler özerklik, merkezi yönetim dışında bürokratik yapı, ayrı bir tüzel kişilik, ayrı bütçe, ve mali kaynaklara sahip olma gibi özellikler taşımasına ve önemli demokratik yönetim birimleri olmalarına karşın kamu hizmetleri arasında eşgüdümün sağlanması ve merkezi yönetimin temel ilkelerine uyum sağlama gereği

<sup>215</sup> Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s.35

açısından vesayet denetimi zorunlu görülmekte ve dolayısıyla yerel yönetimlerin özerkliği bir anlamda vesayet denetimi ile sınırlandırılmaktadır. Ulus devlet yapısı içinde ve idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir denetim yetkisinin bulunması özerk yerel yönetim anlayışı ile her zaman çelişir gibi bir yaklaşımı benimsemek olanaklı değildir. Ancak bu denetim anlayışının sınırlarının yasal düzenlemelerle çok iyi belirlenmesi zorunludur. Bir denetim biçimi olarak merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisini, hukuk devleti olmanın gereği olan bir kurum gibi görmek ve hukuk devleti olmanın gereğini çağdaş yaklaşımlar ölçeğinde yerine getirerek sınırlarını, anayasanın emrettiği gibi esas ve usullerini yasal olarak belirlemek bir zorunluluktur.”

Planda ayrıca denetim sisteminin sorunlarının çözümüne ilişkin öneriler de sunulmaktadır.

- İdari vesayet yetkisinin bir denetim yöntemi olarak algılanması ve uygulanması aşamalarında, yargısal denetim sonuçlarının uygulamayı yönlendirmesi vesayet makamlarınca alınacak kararlara yargı kararlarının uygulanması konusunda duraksamaya düşülmemesi bu yetkinin kullanımında “öznel ve siyasal” yaklaşımların önlenmesi sağlanmalıdır.
- Yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin yerel toplum tarafından bilinmesi öncelikle katılım sorununun çözülmesiyle gerçekleşir. Ancak yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerine ilişkin karar alma süreçlerine katılan topluluk denetim görevini gereği gibi yapabilecektir.
- İdari ve yasal denetimi, yerel yönetimleri yönetsel ve mali bakımdan özerk konuma getirilmelerinin önünü tıkayacak ve yerel yönetimlere güvensizliğin bir biçimi olarak uygulamaktan kaçınmalı, denetimin amacının iyileştirme, geliştirme, yol gösterme olduğu öncelikleri bilinçle uygulanmalıdır.
- Uluslararası hukuktan ve yerel yönetimlerce yapılan sözleşmelerden kaynaklanan denetimin yerel ve ulusal çıkarlarla bağdaştırılması

için, bu hususlara ulusal denetim organlarınca azami dikkat edilmelidir.

- Halk denetiminin etkinleştirilmesi için, yerel yönetimlerde şeffaflığın önü açılmalı, hemşehrilere hesap verme teknikleri geliştirilmeli, hemşehrilerin bilgi edinme hakkına uymak için bilgi edinme kanalları açılmalı ve bu çerçevede yerel yönetimlerde ombudsmanlık kurumunun uygulanıp uygulanmayacağı konusunda bilimsel araştırmalar yapılmalıdır.

Planda yerel yönetimlerde denetim konusunda ombudsman denetimi üzerinde önemle durulmaktadır. Bu konuda özellikle halk katılımının ve hak denetiminin tam olarak gerçekleştirilebilmesi için saydamlık ve şeffaflığın sağlanması gerekliliği de önemle vurgulanmıştır. Plan vesayet denetimini düzenlemek yerine nasıl olması gerektiği konusunda genel açıklamalar yapmış fakat, öncelikle yargı denetiminin işlevsel hale getirilmesi gerektiğini savunmuştur.<sup>216</sup>

### **C) MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI ARAŞTIRMA PROJESİ (MEHTAP)**

13 şubat 1962 gün ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılan bu projenin amacı, planlı dönemde yönetim yapısında, hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye elverişli bir değişiklik yapmaktır. Bu araştırma sonucunda şu öneriler yapılmıştır.

“Merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması, konuları çok önemli bir inceleme alanını teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir. Ayrıca mahalli idareler ve mahalli idarelerin merkezle münasebetleri de inceleme alanıdır.

5 Haziran 1964 gün ve 6/3167 sayılı bakanlar kurulu kararı ile Fehmi YAVUZ liderliğindeki “İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme komisyonu” tarafından “Türk mahalli idarelerinin yeniden düzenlenmesi üzerinde bir araştırma” adıyla yayımlanan raporda yerel yönetimlerle ilgili şu önerilere yer verilmiştir.

---

<sup>216</sup> Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,s.103-111



- Yerel yönetimleri ilgilendiren yasa tasarıları bir görüş ve felsefeye göre değerlendirilmelidir.

- Yönetimlerin kümelendirilmesinde gelir ölçütünün kullanılmasından vazgeçilmelidir.

- Özeysel vesayet yetkilerini kullanacak yönetimler arasında uyum sağlanmalıdır.

- Devletin denetimi etkisiz yöntemlerden kurtarılmalı, denetim ve gözetim yetkileri Bakanlar Kurulu'ndan çok bakanlıklarda toplanmalıdır.

- Özeysel yönetimde yeniden düzenleme yapılırken yerel yönetimler göz önünde bulundurulmalıdır.

- Arazi ve yapı yazımı hemen yapılmalı, kamulaştırma ilkeleri değiştirilmelidir.

- Yerel yönetimlerin personel sorunu, devler memurlarinkine koşut olarak giderilmeli ve meslek içi eğitimleri sağlanmalıdır.

Bu araştırmanın bulgularından yararlanan “Yönetimi ve Yönetim Yöntemlerini Düzenleme Komisyonu” genel ilkeleri şu şekilde sıralamıştır.

- Mahalli idarelerinin yerel özerklik anlayışından yararlanmaları esas felsefe olarak gözönünde tutulacaktır.
- Merkezi denetimin, mahalli insiyatifi önleyici bir takım usullerden ibaret olması yerine öğretici ve yapıcı bir niteliğe kavuşturulmasına önem verilecektir.
- Özellikle sosyal ve ekonomik kalkınmaya etkili alanlarda, hizmetlerin devletle mahalli idareler arasında paylaşılmasını ve bu yolla mahalli olanakları harekete geçirerek toplumun kamu hizmetlerine katılması ana felsefe olarak benimsenmelidir.<sup>217</sup>

Fakat bu proje, önerilerinden sadece bir kaçı uygulanabilmiş bir rapor olarak kalmıştır. Özellikle mahalli idareler ve merkezi teşkilat arasındaki ilişkileri mahalli idareler lehine dengeleyen bir rapor olması dolayısıyla önemlidir. Vesayet yetkisinin

<sup>217</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve .....a.g.e., s.413-414

nasıl olması gerektiği konusunda öneriler halen denetim mekanizması alanında düzenlenmeyi bekleyen sorunlara verilmiş kısmi cevaplar olarak göze çarpmaktadır.

#### **D) YEREL YÖNETİM BAKANLIĞI**

Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin ilk bakanlık denemesi 1978 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu bakanlığın amacı “hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tikanıklıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak” olarak belirtilmiştir<sup>218</sup>

Bu bakanlığa duyulan ihtiyaç, ülkenin içinde bulunduğu özellikle iç göçe dayanan hızlı kentleşme, göçün ortaya çıkardığı plansız ve çarpık kentleşme, halkın yerel yönetimlerden beklentilerinin artması, böylece yerel idarelerin görevlerinin çeşitlenmesinden doğmuştur.

Bu bakanlık yeni birimler oluşturmak yerine daha önce kurulmuş olan ve devlet örgütünde farklı yerlerde bulunan kimi birimleri bünyesine katarak örgütlenmiştir. Bu şekilde bu bakanlığa bağlanan birimler şunlardır.

- 1)İller bankası
- 2) Mahalli idareler genel müdürlüğü
- 3) İl ve mahalli idareler planlama şubesi

1 Haziran 1978 tarih ve 16303 sayılı resmi gazetede yayımlanan ortak bir İçişleri ve Yerel Yönetim Tebliği ile de İçişleri Bakanlığı’nın yerel yönetimlere dönük hizmet görev ve yetkilerinin yeni bakanlığa nasıl devredileceği ayrıntılı bir biçimde saptanmıştır. Bu protokol ile daha önce İçişleri Bakanlığı’nca kullanılmakta olan vesayet yetkilerinin Yerel Yönetim Bakanlığı’na geçtiği gösterilmiştir. Yerel Yönetim Bakanlığı kuruluş amacına uygun olarak, yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetim ve denetimini azaltıcı çalışmaları yanında özellikle belediye gelirlerinin artırılması çabalarında da bulunmuştur.<sup>219</sup>

Bakanlığın yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin devam etmesi, yerel yönetimlerin çalışmalarını engellemekten ve geciktirmekten öte bir yarar

<sup>218</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve s.417

<sup>219</sup> A.k., s.419

sağlamaması gibi genel nedenler bu bakanlığın başarısızlığı olarak aktarılmış ve 12 Kasım 1979'da bakanlığın hukuki varlığına son verilmiştir.<sup>220</sup>

Ömrü çok kısa olmasına rağmen yerel yönetim bakanlığı bazı konularda, özerk yerel yönetim anlayışına önemli katkılarda bulunmuştur. Bunlar yerel yönetimleri sahiplenecek özekselle bir örgütün varlığı, kadro, ödenek konularında yerel yönetimlerin pazarlık gücünün artması, denetim ve gözetimin kabul edilebilir seviye ve nitelikte olması için çalışmalar yapılması gibi konulardır.<sup>221</sup>

### **E) KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİ (KAYA)**

1980 ihtilalinden sonraki dönemde kurulan siyasal iktidar kamu yönetimi alanında da bazı düzenlemelere gitmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı'nın isteği üzerine kamu yönetiminin geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere daha önce yapılmış olan çalışmaların ne ölçüde uygulanabildiğini eksik yönlerini ve sorunları belirleyip çözüm önerileri sunmak için TODAİE 1989 yılında KAYA projesinin başlatmıştır.yedi çalışma grubu halinde çalışmalarını sürdüren proje ekibi içinde bir ekipte yerel yönetimlerle ilgili araştırmayı sürdürüyordu. Bu belge 1991 yılında TODAİE tarafından yayınlanmıştır.

Projede yerel yönetim kuruluşlarının yerel topluluklarda başlıca hizmet birimi olması amaçlanmaktadır. Bunun sonucu olarak merkezi yönetimin taşra örgütleri tarafından yürütülen hizmetlerin bir bölümünün yerel yönetimlere aktarılması önerilmektedir. Projede ayrıca belli ölçüler içerisinde yerel yönetimlere vergi toplama yetkisinin verilmesi de önerilmektedir. Projede denetim mekanizmasına yönelik bazı düzenlemeler de bulunmaktadır. Önerilerde yerel yönetimler üzerindeki denetimin en aza indirilmesi gerekliliği, hatta bu denetim mekanizmasının yerini, çeşitli düzeylerdeki yerel yönetim birimlerinin birbirlerini demokratik yöntemlerle denetleme uygulamasının alması gerektiği savunulmaktadır.

Projede, il özel idareleri ile ilgili olarak şu şekilde bir değişiklik önerilmektedir. Valinin yine il özel idarelerinin başı olmasına, fakat il genel meclisinin kararlarını onaylamak yerine uygun görmediklerini tekrar görüşmek üzere veto etmesinin daha demokratik olacağı yönünde bir öneri sunmuştur.

<sup>220</sup> Özel İhtisas Komisyonu Raporu. a.g.e., s.26

<sup>221</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve .....a. g. e. , s. 420

Proje belediyelerle ilgili olarak Şu Şekilde bir değişikliği öngörmektedir. Örneğin karar zetleri yerine, belediye meclis kararlarının olduğu gibi yayımlanması, belediye meclisi ile halk arasındaki ilişkilerin canlı tutulması, meclis kararları üzerindeki yönetsel vesayet denetiminin, yalnız en büyük mülki amir tarafından hukukilik denetimi Şeklinde olması gerektiği, buna bağlı olarak mülki amir yasalardaki ölçütlere uygun olmayan kararları belediye meclisine geri gönderebilmeli, meclisin 2/3 çoğunlukla tekrar kabul ettiği kararlar kesinlik kazanabilmelidir.<sup>222</sup>

Bu projenin en önemli eksiklerinden birisi nüfusu 500'n üzerinde olan köylerin belediye rgt kurabilmelerine izin veren önerisiydi böyle bir önerinin uygulamaya geçmesi demek günün Şartlarında 36 000 köyden 12 500'ünün<sup>223</sup> belediye statüsü kazanması demektir. Böyle bir sayının hem genel btçeden pay alan diğer belediyelere, hem de devletin mali yapısına yapacağı olumsuz etki küçümsenmeyecek düzeydedir. Büyük belediyelerde çekilen teknik eleman ve araç sıkıntısının ne boyutlara ulaŐacaęı açıktır. Böylelikle ortay siyasi kaygılar dışında oluşturulmuş olmalarından başka bir özelliği olmayan ve kıt kaynakların verimli kullanılmasında baŐarı beklenemeyecek irili ufaklı birçok belediye rgt ortaya çıkacaktı.

#### **F) İÇİŞLERİ BAKANLIğI'NIN YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI**

1990' ların baŐlarından beri İçişleri bakanlığı tarafından yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi amacıyla çalışmalar yapılmaktadır. Bu amaçla hazırlanmıŐ olan tasarıların sayısı ondan fazladır. Başlangıçta her yerel yönetim birimi için ayrı ayrı tasarılar hazırlanmasına rağmen 2000 yılında son hali verilen tasarının bir ereve yasa olduğu görülmektedir. Başlangıçta adı "Yerel Yönetimler Reform Tasarısı" olan bu çalışmanın adından sonra "reform" sözcüğü çıkartılmıŐ ve "Yerel Yönetimlerle ilgili yasalarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa Tasarısı" Şeklinde

<sup>222</sup> Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor, TODAİE Yayınları, No: 238, Ankara 1991, s. 177, 199

<sup>223</sup> Keleş, Yerinden Yönetim ve ....a.g.e., s.434

adlandırılmıştır. Bu düzenlemenin yerinde ve gerçekçi olduğu belirtilebilir. Çünkü tasarıların hiç birisinde köktenci değişikliklere zaten yer verilmemiştir.<sup>224</sup>

Bunlardan 1996 yılında hazırlanan tasarı sorunlar hakkında önemli saptamalarda bulunmasına rağmen bunların çözüm yolları konusunda yetersiz kalmıştır.

Tasarının genel gerekçesinde “merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkilerinin mümkün olduğu ölçüde azaltılarak, mahalli idarelerin daha fazla sorumluluk yüklenmelerinin sağlanması ve merkezi idarenin vesayeti yerine halkın otokontrolünün devreye sokulması” şeklinde bir ibare bulunmaktadır. Ancak tasarıda bu yönde bir düzenleme görmek olanaksızdır. Hatta bunu aksine vesayet denetimini daha da genişletildiği görülür. Örneğin il özel idareleri, görevlerinin gerektirdiği hizmet birimlerini, İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile kurabileceklerdir. Ayrıca bu hükümde yeterli görülmemiş özel idarelerin teşkilat şemaları da İçişleri Bakanlığı’nın onayına tabi tutulmuştur.<sup>225</sup>

Yerel yönetimlerin vesayetten kurtarılması iddiasını içeren tasarının 19. maddesinde il daimi encümeninin çalışma yöntemlerine getirdiği yeni düzenleme ile, il daimi encümeninin sadece vali tarafından havale edilen konuları değil, il daimi encümenini çoğunluğu tarafından uygun görülen konuları da görüşebileceğini öngörmektedir. Bu yeni düzenleme kuşkusuz il daimi encümenini valinin etkisinden kurtarmayı amaçlamaktadır. Ancak merkezi yönetimin ajanı durumunda olan vali il özel idaresinin başı durumunda oldukça, il özel idarelerinin yetersiz kadro ve olanakları nedeniyle valiye tanınan il özel idarelerinin görevlerini, merkezi idarenin ildeki teşkilatları vasıtasıyla yürütme yetkisi yürürlükte oldukça vali güçlü konumda olan bir yönetici konumundadır.<sup>226</sup>bu yüzden bu düzenlemenin de öncekilere göre çok farklı sonuçlar vermesi beklenemezdi.

Hükümet 25.13.1998 tarihli bir yazı ile on bölüm ve 41 maddeden oluşan bir “Yerel Yönetimler Reform Tasarısı” hazırlamıştır. Tasarının gerekçesinde şöyle denilmektedir.

<sup>224</sup> A.k., s.448

<sup>225</sup> Ziya Çoker, “İçişleri Bakanlığı’nda Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Çalışmaları”, Ç.Y.Y., C.5, S.3, s.53

<sup>226</sup> Polatoğlu. A.g.m., s.30

“Ülke nüfusu 62.5 milyona ulaşmış, belediyelerde yaşayan nüfus, toplam nüfusun %70’ini oluşturur hale gelmiştir. Buna karşın merkezi yönetim, kaynakların %80-85’ini kullanarak yerel hizmetleri merkezden görür haldedir. Yönetimsel sistem dinamiklerden yoksun, hızlı karar alamayan, verimli kaynak kullanamayan, kolay ulaşılabilir hizmet üretemeyen ve demokratik katılımı sağlayamayan bir yapıya dönüşmüştür. Bu tablo aşırı merkeziyetçi bir idari yapıyı ortaya koymaktadır ve ülke ihtiyaçlarına uygun değildir.”

“Bu tablo dünya gerçeklerine de uymamaktadır. Gelişmiş ülkelerde mahalli idareler hem yerel hizmet birimleri, hem de demokrasi okulları olarak görülmektedir. Bu ülkelerde mahalli idareler kamu gelirlerinin %40-60’ını kullanmaktadır.”

“Sonuç olarak ülke ve dünya gerçeklerine uymayan, etkin , ucuz ve kolay ulaşılabilir hizmet üretemeyen, verimli kaynak kullanamayan ve demokratik katılıma imkan vermeyen bu yapının değişmesi bir zorunluluktur.”<sup>227</sup> denilmektedir.

Tasarı birçok alanda önemli değişiklikler önermektedir. Bu düzenlemelerden önemli bir bölümü denetim mekanizmasına alanındadır.

Tasarının 19. maddesi ile “Meclis kararlarının Tasvib ve Tasdiki” başlıklı 21. maddeyi “Kararların mülki Amirlerce Sunulması” şeklinde yeni bir başlık koyarak değiştirmiştir.<sup>228</sup>

Tasarı mevcut uygulamadaki “belediye meclisinin bazı kararları mülki amirin onayına sunulur “ uygulamasını değiştirmiş ve bu uygulamayı tüm kararlar üzerine yaygınlaştırarak vesayet alanını genişletmiştir.

Önemli değişikliklerden bir diğeri ise mülki amirin meclis kararları üzerindeki onayı konusundadır. Önceki uygulamada belediye meclisi mülki amirin yedi gün içerisinde onaylamadığı kararların incelenmesi konusunda Danıştay’a başvuruda bulunabiliyorken, yeni düzenlemede, Danıştay incelemesi kaldırılmış, onun yerine mülki amirin yedi gün içinde onaylamadığı kararların kesinlik kazanacağını belirtmiştir.

<sup>227</sup> “Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” 1998

<sup>228</sup> Birgül Ayman Güler, “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme”, Ç.Y.Y., C.7, S.4, Ekim 1998, s.12

Ancak mülki amir yedi gün içinde belediye meclisinden “hukuka ya da kamu yararına aykırı” gördüğü kararları yeniden görüşmesini isteme yetkisine sahiptir. Meclis kararda ısrar ederse kesinleşir. Mülki amir on gün içinde yürütmenin durdurulması için idari yargı yerlerine başvurma hakkına sahiptir.

Tasarıdaki önemli değişikliklerden biriside vesayet makamı ile belediye meclisi uyuşmazlığının yargı denetimine açılmasıdır. Fakat bu uyuşmazlıkların Danıştay’ca değil de yerel mahkemelerle çözüme kavuşturulacağı belirtilmesi bir çelişkiyi içermektedir. Danıştay bir temyiz mercii olarak bulunmaktadır.<sup>229</sup>

Tasarı bir hüküm ile üç temel yapıyı birden değiştirmektedir. Birincisi belediye meclisi kararları üzerinde mülki amirin etkisini tüm kararlara yaygınlaştırarak vesayet alanını genişletmiştir. İkincisi mülki amirin hukuk ve kamu yararı gözcüsü adına hareket etmek ile görevli vesayet makamı saymaya devam etmekle birlikte, mülki amire bu niteliği tartışmalı kılacak türden bir alakadar kimliği vermiştir. Bu iki kimliğin her zaman birbirini tamamlayan özellikler taşımayacağı açıktır. Tasarı ile mülki amirlere verilen geniş harcama karar gücü, alakadar kimliğini gözcü kimliğine baskın kılmaya yetecek büyüklüktedir. Üçüncüsü yerel organlar arasındaki uyuşmazlıkların çözümünü yerel yargı sürecine açarak yerel devlet felsefesinin temelini atmıştır.<sup>230</sup>

## **G) 2003 KAMU YÖNETİMİ YASA TASARISI ve 2004 YEREL YÖNETİMLER YASALARI**

Yerel yönetimler alanında yapılan en önemli düzenlemelerden birisi hükümetin 2003 yılında hazırlayıp meclise sunduğu yerel yönetimler ve kamu yönetimi yasa tasarılarıdır. Bu tasarılar hem kamu yönetiminde hem de her yerel yönetim birimi üzerinde ayrı ayrı düzenlemelere gitmiştir.

**1)Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı:** Kamu yönetimi yasa tasarısı oldukça geniş bir genel gerekçe metnine sahiptir. Tasarıda kamu yönetiminde yaşanan sorunların ve krizlerin temelinde yatan en önemli nedenlerin başında ülkemizin çağın koşullarına ve halkımızın taleplerine yeterince cevap veremeyen yönetim anlayışı ve yapısının geldiği belirtilmektedir. Ayrıca yirminci yüzyıl boyunca kamu yönetiminde

<sup>229</sup> A.k., s.13

<sup>230</sup> Güler, “1998 Reform tasarısı.....” a.g.m., s.13

merkezi ile taşra ve mahalli idareler arasında işbölümüne bakıldığında ülkemizin önemli oranda merkezileştiği ve 1950'lerden sonra yerel yönetimlerin toplam kamu harcamalarındaki payının giderek azaltıldığı tespit edilmiştir.

Ayrıca yerel yönetimlerin karşılaştıkları önemli sorunlarda sayılmıştır.

-Merkezi idare ile mahalli idareler arasında uygun olmayan görev dağılımı

- Yetersiz mali kaynaklar

- Örgütlenme ve personel sorunları

- Merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde gereksiz vesayet uygulamaları

- Şeffaflık ve katılım yetersizliği

- Merkezi hükümete aşırı bağımlılık

olarak belirtilmiştir.

Ayrıca aşırı büyüme merkezileşme ile paralel olarak giden bir süreç ise mahalli idarelerin sayısında optimum ölçeği dikkate almayan bir büyüme gerçekleştiği saptanmıştır.

Tasarıda denetim konusu üçüncü bölümde yer almaktadır. 38, 39, 40, ve 41. maddelerde geleneksel denetim, denetim türleri, denetlemeye yetkili kurumlar ve bilgi edinme hakkı ve saydamlık konularında düzenlemeler getirmiştir. 42. maddede ise denetim alanında artık geç kalınmış bir denetim mekanizması olan ombudsman denetimi kurumsallaştırılmıştır.

Maddede;

“Her ilde mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin birlik ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirmek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir” denilmektedir.

Maddenin devamında halk denetçisinin özellikleri de sayılmıştır.

“Halk denetçisi 657 sayılı devlet memurları kanununun 48,145,158’inci maddesinin (A)fıkrasının 1,4,5,6,7. bentlerinde belirtilen şartları taşıyor, hukuk, iktisat, işletme, maliye, kamu yönetimi, çalışma ekonomisi alanlarında en az dört



yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun veya bu alanlarda lisansüstü derece sahibi, toplumda saygınlığı bulunan kişiler arasından beş yıl süre ile görev yapmak üzere il genel meclisinin 2/3 çoğunluğunun kararı ile seçilir.”

Maddenin devamında halk denetçisinin denetimi nasıl gerçekleştireceği de belirtilmiştir.

“ Halk denetçisi, menfaati ihlal edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek gerektiğinde tarafları dinleyerek kırk beş gün içinde kararını verir. Kararı ilgili idareye ve talep sahibine bildirir. İlgili idare, halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklar. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır. Halk denetçisinin görüşleri kamuoyuna açıktır.

İlgili kurum ve kuruluşlar halk denetçisinin istediği bilgi ve belgeleri ile soruların cevaplarını en geç bir hafta içinde vermek zorundadır. Davaya konusu olmuş başvurular dikkate alınmaz.

Tasarıda yukarıda belirtilen maddelerin gerekçeleri ise şu şekildedir. 38. maddenin gerekçesinde

“ Her şeyden önce bu maddede denetimin amacı yeniden belirlenmekte ve denetimde rehberlik, eğitim ve danışmanlık yaklaşımı öne çıkarılmaktadır. Böylece kamu yönetiminde hataları bulmak değil onları ortaya çıkmadan önlemek, iyi uygulamaları yaygınlaştırarak kamu yönetiminin sitem ve süreçlerinin geliştirilmesini sağlamak ve çalışanları geliştirmek suretiyle performanslarını arttırmak mümkün olacaktır.”

Devam eden 39,40,41 ve 42. maddelerin gerekçelerinde de önemle üzerinde durulan konu mevcut denetim mekanizmasının yetersizliği ve bu alanda köklü değişikliklerin yapılması gerektiğidir.<sup>231</sup>

## **2)Yerel Yönetimler Yasaları:**

Bu yasalar üç bölüm halinde düzenlenmiştir. Bunlar “İl Özel İdareleri Yasası”, “Belediye Yasası”, ve “Büyükşehir Belediye Yasası” dır.bunlardan il özel idareleri

<sup>231</sup> **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ocak 2004

yasası 24. 06. 2004 tarihinde, Belediye Yasası 7. 12. 23004 ve Büyükşehir Belediye Yasası 7. 12. 2004 tarihinde meclisin onayından geçmiştir.

**İl Özel İdarelerinin durumu:** Yerel yönetimler yasalarında en önemli değişiklikler il özel idaresi alanında yapılmıştır. Yasanın 37 ve 38. maddeleri, denetim konusundaki düzenlemelere ayrılmıştır.

37. maddede denetimin amacının il özel idarelerinin, faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idare teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla, hizmetlerin süreç ve sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak olarak belirtilmiştir.

38. maddede, denetimin türleri ve kapsamı belirtilmektedir. Dış denetimin Sayıştay tarafından mali ve performans denetimi şeklinde, iç denetimin ise, vali tarafından gerçekleştirileceği belirtilmektedir.

Yoğun eleştiri konusu olan, valinin il özel idaresinin başı olması ve il genel meclisine başkanlık etmesi bu kanun tasarısı ile değiştirilmiştir. Tasarının “İl Özel idareleri” bölümünün “Meclis Başkanlık Divanı” başlıklı 12. maddesinde şöyle denilmektedir.

“İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Meclis bu toplantıda ilk iki yıl için görev yapmak üzere, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini ve katip üyeleri seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı üyeleri ilk yapılacak mahalli idareler seçimlerine kadar görev yapar.”

“Meclis başkanlık divanı seçimleri beş gün içinde tamamlar.”

Görüldüğü üzere yeni düzenlemeye göre, valinin il genel meclisine başkanlık etme yetkisi değiştirilmiş, onun yerine il genel meclisinin kendi başkanını seçmesi şeklinde bir düzenlemeye gidilmiştir. Böylelikle valinin il genel meclisinin kararları

üzerindeki vesayet yetkisi azaltılmıştır. Tasarının 17. maddesi bunu gösterir niteliktedir. Maddede;

“İl genel meclisince alınan kararların tam metni en geç yedi gün içinde valiye gönderilir. Vali hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek tekrar görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir.” denilmektedir.

Maddenin devamında ;

“Tekrar görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile tekrar görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar, kesinleşir.Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.” şeklinde bir düzenlemeye gidilmiştir. Burada valinin bir hukukilik denetimi yaptığı söylenebilir. Önemli olan nokta, valinin il genel meclisinin kararlarında son onay makamı olmasına rağmen, onun yerine geçip karar verme yetkisinin olmamasıdır.

Aynı durum, bütçenin hazırlanmasında tersine dönmektedir. Bütçeyi vali hazırlamakta ve il daimi encümenine sunmaktadır. İl daimi encümeni ise bütçe tasarısını il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe üzerinde gelir arttırıcı ya da azaltıcı bir oynama yapamamaktadır.

**Belediyelerin durumu:**Bu yeni yasada belediyeler alanında çok fazla değişiklik yapılmadığı ve mevcut vesayet denetiminin büyük oranda devam ettiği görülmektedir. Özellikle belediyelerin görevleri konusunda tam bir açıklık getirilmemiştir. Yine belediyeler kanunlarla açıkça başka bir kuruma verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapmakla görevlendirilmiştir.(m.14)

Bu kanunda belediyelerle ilgili olarak en önemli düzenleme, bütçelerinin kabulünde mülki amirin onayının kaldırılmış olmasıdır. Belediyelerle ilgili kısmın 60 ve 61. maddeleri bu konu ile ilgilidir.

61. maddede;

“Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı, Ağustos ayı başında, büyük şehir belediyelerinde Eylül ayı başında belediye encümenine sunulur. Encümen bütçeyi inceleyerek görüşü ile birlikte Aksım ayının birinci gününden önce

belediye meclisine sunar. Belediye meclisi, bütçe tasarısını aynen veya tadilen kabul eder.” denilmektedir.

Belediyeler hakkında diğ er bir önemli de ğ işiklik ise belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi ile ilgilidir. Meclis kararları, belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer. Önceki düzenlemeden farklı olarak belli konularda alınacak olan kararlarda aranan mülki amirin onayı, kaldırılmıştır. Fakat kesinleşen kararların kesinleşti ğ i tarihten itibaren yedi gün içinde mülki amire sunulması gerekir. Mülki amir, hukuka aykırı gördü ğ ü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir.(m. 25)<sup>232</sup>

Denetimin kapsamını belirten 54. maddede geleneksel denetimin devam atı ğ ı daha açık görölmektedir. Maddede; “belediyelerin mali işlemler dışında kalan diğ er idari işlemleri; idarenin bütünlü ğ üne, kalkınma planı ve stratejilere, merkezi idare tarafından belirlenen standart, ilke ve politikalara uygunlu ğ u açısından iç işleri bakanlığı tarafından denetlenir.” denilmektedir.

Tüm bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin çehresi de ğ iştirilmiş ve hukuka uygunluk ve performans denetim şekline getirilmiştir. Tabi ki İç işleri Bakanlığı’nın denetim yetkisi saklı tutulmuştur. Dikkat edilmesi gereken en önemli nokta ise, performans de ğ erlendirme metotlarının, kamu yönetimi tasarısı ile birlikte yerel yönetimler yasa tasarısında da başvuru olan yeni ve modern bir denetim şekli olmasıdır.

Yukarıda denetim açısından incelenen kanunlar görü ş ü l m e aşamasında kamuoyunun yoğun tepkisi ile karşılaşmıştır. Özellikle Milli Eğitim, Sağlık, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman Bakanlığı gibi bazı kurumların taşra teşkilatlarının il özel idarelerine ve belediyeler devri, Türkiye’de federal yapıya gidiş olarak algılanmış ve eleştirilmiştir.

Fakat Türkiye’nin gerek siyasi ve yön etimsel örgütlenmesi gerekse co ğ rafi yapısı itibariyle böyle bir ihtimalin gerçekleşmesi zordur. Yasanın başlangıçta belirtilen amaçlarında katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması, kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli

<sup>232</sup> Mahalli İdareler Yasa Tasarıları, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ocak 2004

idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi, merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin esasları düzenlemektedir. Denetimsiz yerel yönetimlerin giderek daha da güçlenerek federal bir yapıya zemin hazırlayacağı ya da bir bölünme tehlikesini gündeme getireceği noktasında ortaya konulan eleştirileri, yurttaş güvenen ve yurttaş odaklı yönetim anlayışına karşı bir tavır olarak da değerlendirmek mümkündür. Bu tip endişeler, her zaman söz konusu olabilir. Önemli olan bu tip sorunların yaşanmaması için gerekli mekanizmaların kurulmasıdır. Bu endişelerin tümüyle ortadan kalkması için acaba yerel yönetim anlayışından vazgeçmek mi gerekecektir. Eleştiriler doğrultusunda Anayasanın 127. maddesine yer alan vesayet denetimi ilkesi korunmakta, merkezi idarenin temsilcisi konumundaki vali ve kaymakamlar ile merkezi idarenin bir takım kuruluşları da (Bakanlık, Danıştay gibi) yerel yönetimlerin faaliyet ve hizmetleri üzerindeki denetim yetkisini sürdürmektedir.<sup>233</sup>

Türkiye’de cumhuriyet kurulduğundan beri üniter yapı benimsenmiştir. Bütün Cumhuriyet anayasalarında devletin üniter yapısı vurgulanmıştır. Bu yapının bozulması ve federal bir bünyenin benimsenmesi ülkenin kuruluşunu temelden değiştirebilecektir. O halde üniter bir devlet yapısı içinde kalınarak demokratik mekanizmalara işlerlik kazandırmak, yerel yönetimleri güçlendirmek ve uygun bir planlama ile bölgeler arası kalkınma farklılıklarını ortadan kaldırmak gerekmektedir. Bunun yolu ise yerel yönetimlerin güçlenmesini önleyen merkezdeki politikacı, bürokrat ve aydınların aşılmasından geçer. Çünkü yerel yönetimlerin mali ve idari açıdan güçlenmeleri merkezdeki bürokratların yetkilerinde azalmaya yol açacağından yerel yönetimlerin güçlenmelerine sıcak bakmazlar... Türkiye’nin bir yerel yönetim rejimine ihtiyacı vardır. İdare sistemimiz her bakımdan desantralize edilmelidir. Bu federal bir yapının benimsenmesi anlamına gelmez.<sup>234</sup>

Diğer taraftan bürokratlara gelince, onların ellerindeki yetkileri neden yerel yönetimlere devretmek eğiliminde olmadıklarını anlamak güç değildir. Bunun sonucu olarak belli çevrelerce haksız yere yerel yönetimlerin henüz olgunlaşmadığı yerel yönetim organlarındaki kişilerin bilgi, görgü ve yetenek düzeyinin düşük

<sup>233</sup> Turgay Uzun, “Bürokratik Devlet, Demokratik Devlete Direniyor”, [http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/tu\\_burokratik%20devlet.htm](http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/tu_burokratik%20devlet.htm), s. 2, 10.02.2004

<sup>234</sup> Namık Kemal Öztürk, “Federalizm ve Türkiye”, *A.İ.D.*, C. 25, S. 4, Aralık 1992, s. 76

olduğu, bu kişilerin suistimale yatkın gibi sloganlar ve fikirler üretilerek, bu yönetimler hep hırpalanmıştır.<sup>235</sup>

## SONUÇ ve ÖNERİLER

Görüleceği üzere Türkiye’de yerel yönetim birimleri, çağdaş ve demokratik yerel yönetim düzenlemelerinden geri kalmış, halen 80 yıl önceki düzenlemelerle ayakta durmaya çalışan kurumlar özelliği göstermektedir. Özellikle planlı dönemden sonra başlayan iyileştirme çabaları da sonuçsuz kalmıştır. Bu çabalar ya içerik olarak yetersiz, ya da uygulanma fırsatı bulunamamıştır.

Demokratik ülkelerdeki yerel yönetim yapılanmalarına bakıldığında, bu ülkelerdeki yerel yönetimlerin geniş bir anlamda özerkliğe sahip oldukları görülmektedir. Bu adem-i merkeziyet düşüncesinin bir sonucudur. Kamusal hizmetlerden yararlananlar bir müşteri kitlesi olarak algılanmaya başlanmış, devlet ise, hizmetleri üreten bir işletme rolüne bürünmüştür. İşte modern anlamda yerel yönetimlerin dayandığı nokta burasıdır. Artık hizmetlerin tek bir merkez eliyle yürütülmesinin, demokrasi, halk katılımı, verimlilik gibi kavramlarla pek bağdaşmadığı anlaşılmış, en iyi hizmetin, ihtiyaç duyulan yerde üretilbileceği kavranmıştır. Bu bağlamda özeysel bir yönetim modelinin, bu anlamdaki sakıncalarını giderebilmek için ulusal bütünlük anlayışı çerçevesinde, kendi karar ve yürütme organları olan, kendi gelir kaynaklarına sahip yerel yönetimlerin oluşturulması kaçınılmaz bir ihtiyaç haline gelmiştir.

Bu güne kadar etkin ve demokratik yerel yönetim yapılanmasının gerçekteştirilememesinde bir çok neden bulunmaktadır. Ancak bunların başında yeniden yapılanma konusunda siyasal iradenin isteksiz olması gelmektedir. Reform çalışmalarında ortaya konan bürokrasi ve siyasal irade sorun çözücü olmamıştır. Örneğin KAYA Projesini hazırlayan çalışma ekibi aslında salt yerel yönetimler

---

<sup>235</sup> Teoman Ünüsan Yerel Yönetim Reformu, **ÇYYD**, C. 3, S.2, Mart 1994, S5

alanındaki iyileştirme çabalarının yetersiz olduğunu, sorunların ancak Türk kamu yönetimi sisteminde yapılacak köklü değişikliklerle giderilebileceğini belirtmiştir.

Türk yerel yönetim sisteminin en önemli iki sorunu mali yetersizlik, demokratik kurumların yetersizliği ve aşırı vesayet denetimidir. Yerel yönetimler, bu sorunlardan dolayı özerk yerel yönetim özelliklerini kazanamamışlar, merkezi yönetimin taşra uzantıları şeklinde örgütlenmişlerdir. Yerel yönetim birimleri üzerinde uygulanan ağır vesayet denetimi bu kurumlarımızın çalışmalarını olumsuz anlamda etkileyen önemli bir unsurdur. Belediyeler bu açıdan diğer yerel yönetim birimlerine nazaran daha özerk sayılsalar da, köylerin ve il özel idarelerinin merkezi yönetime bağımlı yapıları göze çarpmaktadır.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında Türk yönetim yapısının, dolayısıyla da yerel yönetim kurumlarının yeni ve radikal bir düzenlemeye ihtiyaç duyduğu açıktır. Bu radikal yapılanmanın amacına ulaşabilmesi ve önceki denemelerle aynı kaderi paylaşmaması için bunu gerçekleştirecek güçlü bir siyasi iradenin ve bürokratik yapılanmanın varlığı, yeterli mali kaynağın ayrılması ve gerçekten çağın gereklerine uygun düzenlemelerin yapılması bir gerekliliktir. Bunun için aşağıda birkaç öneri sunulmaktadır.

Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev, yetki ve kaynak konularındaki paylaşım açık olarak yapılmalıdır. Bu konuda uygulanan liste yönteminden vazgeçilerek, genellik ilkesi doğrultusunda düzenlemelere gidilmelidir. Böylelikle hem yerel yönetimler ile merkezi yönetim, hem de yerel yönetimlerin kendi aralarında yetki ve görev uyumsuzluğu engellenmiş olur.

Yerel yönetimlere verilen yetkiler tam olarak o kurumlara ait olmalıdır. Bu yetkiler yasal sınırlar haricinde merkezi ya da bölgesel nitelikli başka bir otorite tarafında sınırlandırılmamalı ya da zayıflatılmamalıdır.

Yerel demokrasinin gelişip güçlenmesinin ülke demokrasisi için vazgeçilmez bir önkoşul olduğu düşüncesiyle hareket edilmesi ve yerel yönetimlerin, dolayısıyla da yerel demokrasinin güçlenmesinin ülke çapında demokrasinin gelişmesini olumlu yönde etkileyeceği unutulmamalıdır.

Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetiminin niteliği , şekli bir özellik taşımaktadır. Türkiye'deki vesayet denetimi aslında mahalli

idarelerin seçilmiş organlarına olan güvensizlikten doğmaktadır. Fakat denetim konusunda Türkiye'nin örnek aldığı Fransa'da 2 Mart 1982 tarihli komünlerin illerin ve bölgelerin hak ve özgürlüklerine ilişkin yasa ile devlet ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu önemli değişiklik “vesayet” sözcüğünün terk edilerek, yerine “yönetsel denetim” kavramının konmuş olmasıdır. Yine 21 Mart 1982 tarihli yasa ile yönetsel ve bütçe ile ilgili vesayetin kaldırıldığını, ve teknik vesayetin ise azaltılacağını öngörmektedir. Bu yeni düzenlemeler yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde önceden denetim olarak devletin tek temsilcisi olan kişi tarafından vesayet ilkesinin yerine, idare mahkemesinin yargıcı hayata geçirildikten sonra denetim olarak uygulanacak bir sistem oluşturulmuştur. Böylelikle yerindelik denetimi kaldırılarak yerine hukuka uygunluk denetimi getirilmiştir. Buradan hareketle Türkiye'nin de bu yönde bir düzenlemeye gitmesi gerekmektedir. Vesayet sözcüğü modern demokrasilerde pek kullanılmayan bir terim ve denetim şeklidir. Yerel Yönetimler Özerklik şartı bu alanda gerekli düzenlemeleri yaparak taraf ülkelere yol gösterici bir belge özelliği göstermektedir. Fakat Türkiye, özellikle yerel özerkliği tam anlamıyla sağlayacak mali kaynaklar ve denetim ile ilgili maddelere çekince koyarak, bu gereklilikleri yerine getirmekten kaçınmıştır. Yerel yönetimler alanında yapılacak yeni düzenlemelerin, bu türden uluslararası kaynaklardan yararlanılarak hazırlanması yerinde olacaktır.

Türkiye’de uygulanan vesayet denetiminin olumsuz bir yönü de çok ayrıntılı olarak düzenlenmiş olmasıdır. Bu da bürokrasinin aşırı kırtasiyeciliğe boğulmasına neden olmaktadır. Bunun, yine seçilmiş organlara ya da kişilere duyulan güvensizlikten kaynaklandığını söylemek yanlış olmaz. Bu nedenle denetim mekanizması ivedilikle bu karışıklıktan kurtarılmalıdır.

İl özel idarelerinin ve köylerin maruz kaldığı vesayet denetimi, belediyelere oranla daha ağırdır. Valinin il özel idaresinin başı olması dolayısıyla il özel idarelerinin kimi çevrelerce yarı özerk kuruluşlar, hatta bağımlı kuruluşlar olarak nitelendirilmesine neden olmaktadır. Bu konuda duyulan en önemli gereklilik il özel idarelerinin kendi başkanlarını seçebilmeleridir. Böylelikle il özel idareleri de bir anlamda özerk kuruluşlar olabileceklerdir.



Türk yerel yönetimlerinin özerkliklerine zarar veren diğer bir önemli nokta ise mali durumlarıdır. Genel görüş, yerel yönetimlerin bu konuda oldukça yetersiz ve merkeze bağımlı olduklarıdır. Bu nedenle kendi öz gelirleri olmayan kurumların özerk olduklarını söylemek güçleşir. Bu konuda uygulanabilecek en önemli çözüm bazı yerel vergilerin yerel yönetimlerin kontrolüne bırakılmasıdır. Bu konuda Avrupa ülkeleriyle bir karşılaştırma yapmak gerekirse, yerel yönetimlerin toplam harcamalar içindeki paylarının Avrupa ülkelerinde %40-60'ken Türkiye'de bu oran sadece %10-15'lerdedir.

Bazı dönemlerde siyasi kaygılar sonucunda birçok yerde yerel yönetim kurulmasına izin verildiği görülmektedir. Teknik, mali ve kalifiye eleman açısından tamamen yetersiz olan bu kurumlar, merkezin taşra uzantıları haline gelmişler ve bu yetersizlikler nedeniyle iş yapamaz duruma düşmüşlerdir. Bunun yerine mevcut yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelmenin ve bölgesel kalkınmayı hedeflemenin daha yerinde bir uygulama olacağı söylenebilir.

Yerel yönetimlerin karar mekanizmalarında saydamlığın sağlanması gerekir. Yerel yönetimlerin varlık nedeni, yurttaşlara kaliteli ve etkin bir kamu hizmeti sunabilmektir. Yönetimde açıklık ve denetimin sağlanması gerekliliği yerel yönetim birimleri açısından da güncelliğini ve önemini korumaktadır. Açık, şeffaf ve halk katılımına izin veren bir yerel yönetim uygulaması demokratik yönetim anlayışının bir gereğidir. Bu bağlamda Türk yerel birimlerinin modern demokrasilerde olduğu gibi, yerel halk ile iç içe ve onun hizmetinde olması gerekmektedir. Son dönemde gündemde olan reform düzenlemelerinden beklentiler de bu yöndedir.

### KAYNAKÇA

**AKTAN**, Tahir, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi” **A.İ.D.**, C.9, S.3, Eylül 1976

**ARSLAN**, Süleyman, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayını, Ankara 1978

**Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**,

[www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/gas\\_122.html](http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/gas_122.html), 09.02.2004

**AYDEMİR**, Süleyman Ruhi , “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartın’ın Işığında Türk Yerel Yönetimleri,

<http://www.kutso.org.tr/bilgihizmetleri/aydemir/AVRUPAYER.doc>, 17.02.2004

**AYKAÇ**, Fethi, “Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler” **T.İ.D.**, S.384, Eylül 1989

**BOURDEN**, Jacques , **Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye**, Uluslararası Konferans, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1996

**BOZTAŞ**, Nevzat, “Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ve Anayasa” **Ç.Y.Y.**, C.8, S.2, Nisan 1999

**COŞKUN**, Bayram, “Türkiye’de idari Vesayet Denetimi ve Yerel yönetimlerin Özerkliği”,**Ç.Y.Y.D.** , C 5, S. 3, Mayıs 1996

**COŞKUN**, Bayram, **Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği**, Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, İzmir 1995

**ÇOKER**, Ziya , “İçişleri Bakanlığı’nda Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Çalışmaları”, **Ç.Y.Y.**, C.5, S.3

**ÇOKER**, Ziya, “Mahalli idarelerin Yeniden Düzenlenmesi”, **T.İ.D.**, S.303, Aralık 1966

**ÇOKER**, Ziya, Yerel Yönetimler ve Anayasa, **ÇYYD**, C. 5, S. 6, Kasım 1996

**ÇOKER**, Ziya Çoker, “Yerel Yönetimler ve İller Bankası”, **A.İ.D.**, C.22, S.1, Mart 1989

**Dünyada Mahalli İdareler**, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995

**DOĞAR**, M. Emin, “Belediyelerin Denetimi”, **A.İ.D**, C.5, S.5, Eylül 1996

**ERYILMAZ**, Bilâl Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir-1994

**ERYILMAZ** Bilâl, M. Lütfi Şen, İkibinli Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler Sorunlar- Çözümler, MÜSİAD Araştırma Raporları :5 , İzmir-1994

**FALAY**, Nihat , Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına ilişkin Eğilimler, **ÇYYD**, C. 6, S. 2, Nisan 1997

**FİDAN**, Ahmet Emin, “Belediyeler ile İl özel idareleri Arasındaki Yönetim Hizmet ve İdari Vesayet İlişkileri”,

<http://basarm.com.tr/yayin/malihukuk/belediyevesayet/01.htm>, 09.02.2004

**GERAY**, Cevat , Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması, **ÇYYD**, C. 9, D. 3, Temmuz 2000

**GÖRMEZ**, Kemal , **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2. b. , Vadi Yayınları, Ankara, 1997

**GÖZÜBÜYÜK**, Şeref , Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 1992

**GÜLER**, Birgöl Ayman , **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım**, TODAİE Yayınları, No:224, Ankara 1992

**GÜLER**, Birgöl Ayman, “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme”, **Ç.Y.Y.**, C.7, S.4, Ekim 1998

**GÜLER**, Birgöl Ayman, “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, **Ç.Y.Y.**, C.10, S.3, Temmuz 2001

**GÜRAL**, Bünyamin, Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı, İstanbul, 1993

**HUOT**, Jean-louis, Jean- Paul Thalman, Dominique Valbella, **Kentlerin Doğuşu**, çev. Ali Bektaş Girgin, İmge Yayınları,Ankara 2000

**KAİSER**, Gerrit , **Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye**, Uluslararası Konferans, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1996

**Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor**, TODAİE Yayınları, No: 238, Anakara 1991

**Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ocak 2004

**KARAMAN**, Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Bornova Belediyesi Bilim Kültür Etkinlikleri Yayını, no:1, İzmir 1992

**KELEŞ** Ruşen, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Üye Ülkeler**, Uluslararası Konferans,Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vkfı Ortak yayını, Antalya 1995

**KELEŞ**, Ruşen, **Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye**, Uluslararası Konferans, Ankara, 1996, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını,

**KELEŞ**, Ruşen , Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Turhan Yayınları , Ankara, 1983

**KELEŞ**, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4. b. , Cem Yayınevi, İstanbul, 2000

**KOÇDEMİR**, Kadir , “Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler”, **T.İ.D.**, S. 424, Eylül 1999

**KOYUNCU**, Başak, Bayram Coşkun, “ Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Edt: N. Kemal Öztürk ve diğ. Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003

**Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı**, 1998

**Mahalli İdareler Yasa Tasarıları**, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ocak 2004

**NADAROĞLU**, Halil , **Mahalli İdareler**, Beta Yayıncılık, 5. b. , İstanbul, 1994

**NADAROĞLU**, Halil, Ruşen Keleş, "Merkezi idare ile Mahalli idareler Arasındaki Mali ilişkilerin Dünü ve Bugünü" (Türkiye örneği), VII. Maliye Sempozyumu'na sunulan tebliğ, 23-25 Mayıs 1991, Marmaris

**ORTAYLI**, İlber , **Türk İdare Tarihi**, TODAİE, Ankara, 1980

Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, Ankara 1994

Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**

**ÖZEL**, Mete , Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (subsidiaritaet), **ÇYYD**, C. 9, S. 3, Temmuz 2000

**ÖZER**, M. Akif, “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlili üzerine” **T.İ.D.** S.:426, Mart 2000

**ÖZTÜRK**, Namık Kemal , “Federalizm ve Türkiye”, **A.İ.D.**, C. 25, S. 4, Aralık 1992

**PİRLER**, Orhan, Nuri Tortop, Ahmet Başsoy, **Belediyeler ve İdari Vesayet**, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara 1995

**POLATOĞLU**, Aykut, “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, **Ç.Y.Y.**, C.9, S.2, Ocak 2000, s.5

**RESMİ GAZETE**, T.14.12.1983, S.18251

**SARAN**, Mehmet Ulvi, Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması, **ÇYYD**, C. 5, S. 4, Temmuz 1996

**TEKELİ**, İlhan Tekeli, Yiğit Gülöksüz, “Belediye sorunları”, **A.İ.D.**, C.9, S.2, Haziran 1976

**TEKELİ**, İlhan, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi” **A.İ.D.**, C.16, S.2, Haziran 1983

**TORTOP**, Nuri , **Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye**, Uluslararası Konferans, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1996

**TORTOP**, Nuri , **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, Ankara, 1999, 6. b

**TORTOP**, Nuri , “Paris Şehrinin Yönetim Biçimi”, **A.İ.D.**, C. 26, S. 1, Mart 1993

**TORTOP**, Nuri, “Üretken ve Katılımcı Bir Mahalli İdare Anlayışı”, **A.İ.D.** C.24, S.4, Aralık 1991

**TORTOP**, Nuri, **Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği**, Uluslararası Konferans, Ankara, 1996, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını

**Türkiye’de Yerel Yönetimler, Yapısal ve İşlevsel İnceme**, [www.icisleri.gov.tr/yayinlar/belbası/a.htm](http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/belbası/a.htm), 01.03.2004

**ULUSOY**, Ahmet , Tarık Vural, “Birleşik Krallık’ ta (İngiltere ve Galler) Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları”, [http://www.ceterisparibus.net/arsiv/ulusoy\\_vural2.doc](http://www.ceterisparibus.net/arsiv/ulusoy_vural2.doc), 09.03.2004

**UZUN**, Turgay, “Bürokratik Devlet, Demokratik Devlete Direniyor”, [http://www.liberal.dt.org.tr/guncel/Diger/tu\\_burokratik%20devlet.htm](http://www.liberal.dt.org.tr/guncel/Diger/tu_burokratik%20devlet.htm), 10.02.2004

**UZUN**, Turgay , Bayram Coşkun, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar**, Muğla Üniversitesi Yayını, Muğla 1999

**ÜNÜSAN**, Teoman, Yerel Yönetim Reformu, **ÇYYD**, C. 3, S.2, Mart 1994

**YALÇINDAĞ**, Selçuk , “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, **A.İ.D.** , C. 225, S. 1, Mart 1989

**YALÇINDAĞ**, Selçuk, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, **Ç.Y.Y.D.**, C.4, S.2, Mart 1995,

**YETER**, Enis , Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve ilgili Yasalarda Durum, **ÇYYD**, C. 5, S. 2, Ocak 1996

**YILDIRIM**, Selahaddin, Yerel Yönetim ve Demokrasi, **İULA-EMME**, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ortak yayını, İstanbul, 1993

**YILDIZ**, Mete, Yerel Yönetimler ve Demokrasi,**ÇYYD**, C. 5, S. 4, Temmuz 1996

**5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu**

**5272 Sayılı Belediye Kanunu**

**5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu**

**KİŞİSEL BİLGİLER**

Adı Soyadı : MUSTAFA DEMİRTAŞ

Doğum Yeri : Köyceğiz / Muğla

Doğum Yılı : 1978

Medeni Hali : Bekar

**EĞİTİM VE AKADEMİK BİLGİLER**

Lisans 1994-1998 : İnönü Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

Yabancı Dil : İngilizce

**MESLEKİ BİLGİLER**

2002- 2005 : Araştırma Görevlisi



