

T.C. İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

BELEDİYELERDE İDARİ VESAYET DENETİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Utku Caner ÇAYKARA

1600004830

Anabilim Dalı: İşletme

Program: İşletme

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Özgür ATILGAN

HAZİRAN 2019

T.C. İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

BELEDİYELERDE İDARİ VESAYET DENETİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Utku Caner ÇAYKARA

1600004830

Anabilim Dalı: İşletme

Program: İşletme

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Özgür ATILGAN

Jüri Üyeleri: Dr. Öğr. Üyesi Murat Taha BİLİŞİK

Dr. Öğr. Üyesi Özge Nalan BİLİŞİK

HAZİRAN 2019

ÖZET

BELEDİYELERDE İDARİ VESAYET DENETİMİ

Ülkemizde kamu hizmetlerinin yerel gereksinimlere uygun ve zamanında uygulanabilmesi bakımından merkezi idareye hiyerarşik bağlı olan ve kuruluşları çok eskilere dayanan taşra birimleri oluşturulmuştur ancak bu teşkilatlar merkeziyetçi bir sistemle kurgulandığından yerel ihtiyaçlara olması gereken gibi cevap verememiştir. Bu tür bürokratik yoğunlaşmalar sonucunda ülkemizde asli kurucu iktidar, Subsidiarite ilkesi çerçevesinde yerelde ihtiyaç duyulacak bazı kamu hizmetlerinin yine yerelde kurulacak merkezi idare teşkilatı dışında örgütlenmiş, kısmen özerk bir statü bahşedilerek ve bizzat Anayasada sayılmak suretiyle kurulan özel idareler, belediyeler ve köyler gibi yerel yönetim birimlerine bırakma gereğini duyulmuştur.

Bu bağlamda asli kurucu iktidar, söz konusu idarelere yetki ve gelir desantralize ederken yasama organına (tali kurucu iktidara) geniş bir takdir yetkisi bırakmıştır fakat yasama organı ülkemizin üniter devlet yapısından kaynaklı olarak yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin arttırılması halinde bazı yerel idarelerin siyasal olarak kriminalize olacağı endişesiyle bu yetkiyi yerel idareler lehine kullanmakta oldukça çekimser davrandığı görülmektedir ki bunun tam aksine idareyi bütünlemeye dönük sıkı bir idari vesayet denetimi öngörmüştür. Üzerinde çalışıyor olduğum konu, tüm bu çekinceleri ortadan kaldırmak üzere tesis edilmiş olan yukarıda kısmen değindiğim idari vesayet sistemidir idari vesayet bilindiği üzere üniter devletlerde devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idarenin yerel idareler yani kamu tüzel kişileri üzerinde, bu idarelerin anayasa, kanunlar ve düzenleyici işlemlerle belirlenmiş mevzuata aykırı karar alıp almadıkları dolayısıyla bu yönde bir işlem tesis edip etmediklerini hukukilik denetimi ile merkezin talimat ve direktiflerine uyup uymadıklarını, yaptıkları işlemlerde kamu düzenini gözetip gözetmediklerini ise yerindelik denetimi şeklinde denetlemesidir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Denetim, İdari Vesayet

ABSTRACT

ADMINISTRATIVE AUDITING IN MUNICIPALITIES

In order to implement public services in accordance with local requirements in a timely and timely manner, provincial units have been established which are hierarchically dependent on the central administration and based on very old institutions, but these organizations have not been able to respond to local needs as they should be. As a result of such bureaucratic intensities, the main constituent power in our country, some public services that will be needed locally in the framework of Subsidiarity principle are organized outside the central administrative organization to be established locally, given a partially autonomous status and leaving it to the local government units such as special administrations, municipalities and villages established by counting in the Constitution itself. the need was heard.

In this context, while the principal constituent power gave decentralized power to the legislature (secondary constituent power) while decentralizing authority and income to the aforementioned administrations, the legislative body was concerned that some local administrations would be politically criminalized if the duties and powers of local governments were increased due to the unitary state structure of our country. it seems to be abstaining to use this power in favor of the local administrations, and on the contrary, it envisions a strict administrative tutelage audit to complement the administration. What I am working on is the administrative tutelage system, which I have mentioned above, which was established to eliminate all these reservations. It is known that the administrative tutelage is defined by the constitution, laws and regulatory procedures of the local administrations, ie public legal entities, representing the state legal entity in the unitary states. whether or not they have taken a decision against the legislation, whether they establish a transaction in this direction or not, and whether they are in compliance with the instructions and directives of the center, whether they are observing public order or not in the transactions they conduct, and checking them in the form of a territorial audit.

Keywords: Local Government, Supervision, Administrative Guardianship

ÖNSÖZ

Tez konumu seçerken ve çalışmalarımı yaparken bana yardımcı olan, desteğini esirgemeyen tez danışmanım değerli hocam Dr. Öğr. Üyesi Özgür ATILGAN'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.



İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
ÖZET	i
ABSTRACT	ii
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	vii
GİRİŞ	1
1.1.Araştırmanın Konusu	1
1.2.Araştırmanın Önemi	2
1.3.Araştırmanın Sorusu	2
1.4.Araştırmanın Yöntemi	3
1.5.Özgün Değer	4
1.6.Araştırmanın Olanakları	4

BİRİNCİ BÖLÜM

MERKEZİ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ İLİŞKİLER

1.1.Merkezden Yönetim	5
1.2.Yetki Genişliği	5
1.3.Yerinden Yönetim	7
1.3.1.Siyasi yerinden yönetim	7
1.3.2.İdari yerinden yönetim	8
1.4.Yerel Yönetimler	10
1.4.1.Yerel yönetimlerin ortak nitelikleri	11
1.4.2.Yerel özerklik	12

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM YAPISI VE BELEDİYELER

2.1.Türkiye'de Yerel Yönetim Yapısı ve Yasal Çerçeve	16
2.2.Belediyeler.....	17
2.2.1.Belediyelerin tarihçesi	18
2.2.2.Belediyelerin kuruluşu.....	19
2.2.3.Belediyenin görevleri	20
2.2.4.Belediyelerin organları	21
2.3.Büyükşehir Belediyeleri	24
2.3.1.Büyükşehir belediyelerinin görevleri	25
2.3.2.Büyükşehir belediyesinin organları.....	29

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DENETİM VE İDARİ VESAYET DENETİMİ

3.1.Denetim Kavramı ve Amacı.....	32
3.2.Denetim Kapsamı ve İlkeleri.....	32
3.2.1.Hukuk devleti ilkesi	33
3.2.2.Kanuni idare ilkesi.....	33
3.2.3.Genel idari usul	34
3.2.4.Yönetimde açıklık ilkesi.....	34
3.2.5.İdarenin bütünlüğü ilkesi.....	34
3.3.Denetim Türleri	35
3.3.1.Siyasal denetim	35
3.3.2.Yargısal denetim.....	35
3.3.3.Kamuoyu denetimi	36

3.3.4.Kamu denetçisi (ombudsman)	37
3.3.5.İdari denetim	38
3.4.İdari Vesayet Denetimi.....	41
3.4.1.İdari vesayet denetimi kavramı	42
3.4.2.İdari vesayet unsurları	44
3.4.3.İdari vesayet denetiminin gerekliliği.....	45
3.4.4.İdari vesayet denetiminin hukuki dayanağı.....	46
3.4.5.İdari vesayet uygulamaya yetkili organlar	47
3.4.6.İdari vesayet denetiminin biçimleri.....	52
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	56
KAYNAKÇA	59

KISALTMALAR

AYM : Anayasa Mahkemesi

Vs : Vesaire



GİRİŞ

Yerel yönetim kavramı, belirlenmiş bir coğrafyada yaşamını sürdüren toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan yerel tüzel kişilikler olarak tanımlanmakta, yerel halkın belirlediği karar alma organları ile belirli yetki ve görevler tanımlanmaktadır. Bu tanım, Anayasanın 127. maddesinde şöyle belirtilmiştir: Yerel yönetimler; İl, belediye ve köy halkının ortak ihtiyaç ve isteklerini yerine getirmek; anayasanın bu maddesindeki ifadeler incelendiğinde, yerel yönetimin tanımlarıyla paralellik gösterdiği söylenebilir.

Bu zamanda yerel yönetim kavramı düşünüldüğünde; Bir devlet tüzel kişiliği, kendi tüzel kişiliğine sahip devlet kurumları anlamına gelir. Bu kuruluşların kendi gelirleri, mal ve personeli, merkezden bağımsız bütçeleri olduğundan ve bütçelerini yasal hükümler dahilinde merkezi hükümete karşı özerkliklerinin olduğunu göstermek için kendi yerel hizmetleri için harcama hakkına sahip. Bununla birlikte, burada sözü edilen özerkliğin merkezin bağımsızlığı olmadığı, aynı zamanda merkezin oluşturduğu kuralları tazminat talebinde kullanma yeteneği olduğu anlaşılmalıdır. Bu nedenle, Türkiye'deki yerel yönetim siyasi özerklik değildir, idari özerkliğe sahiptir.

1.1.Araştırmanın Konusu

Araştırmanın konusu kısaca merkezle yerel arasında yönetsel olarak bütünlüğü sağlayan idari vesayet sistemidir. Vesayet, kavram itibariyle denetleme ve kontrol altında tutma eylemidir ve vasi kavramından türemiştir. Vasi, genel olarak medeni haklarını kullanamayan (fiil ehliyeti olmayan) veya kullanması mümkün olmayan (hak ehliyeti olmayan) kişilere başka bir kişi veya mercii tarafından haklarını kullandırılmasını sağlayan hukuki bir araçtır. Özü itibariyle medeni hukuk terimi olan vesayet, idare hukukumuzda da kendine yer bulmuş ismen idari vesayet olarak kavramsallaşmıştır. İdari vesayet, kurumlar arası bir ilişkidir; üniter devletlerde devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idarenin yerel idareler yani kamu tüzel kişileri üzerinde, bu idarelerin anayasa, kanunlar ve düzenleyici işlemlerle belirlenen mevzuata aykırı karar alıp almadıkları dolayısıyla bu yönde bir işlem tesis edip etmediklerini merkezin talimat ve direktiflerine uyup uymadıklarını, yaptıkları işlemlerde kamu düzenini gözetip gözetmediklerini denetim ve gözetim makamı olarak denetlemesidir.

Nitekim Anayasanın 123. maddesine göre “yönetim, üretim ve vazifeleriyle bir birliktir ve yasayla tertiplenir.” Yine Anayasanın 127. maddesinde “Devlet yönetimi, yerel yönetimler üstünde, yerel görevlerin yönetimin birliği ögesine mutabık biçimde uygulanması, kamu vazifelerinde birliğin çıkması, cemiyet yararının sakınması ve yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması sebebiyle, yasada görülen temel ve yöntemler ölçüsünde yönetsel vasıllık yetkisine sahiptir.” demektir. Vesayet, siyasal özerkliğin bir istisnasıdır. Üniter devletlerde; devlet tekdir, ulus tekdir, bayrak tekdir, ülke tekdir. Bu tekliğin yegâne teminatı idari vesayettir. Anayasa Mahkemesi verdiği bir kararda “Devletin "Tek", ülkenin "Tüm", ulusun "Bir" olduğu şeklinde hüküm tesis ederek bu ilkeyi yargısal içtihatlar bağlamında da oldukça pekiştirmiştir. (AYM Kararı, K. 1993/3)

1.2.Araştırmanın Önemi

Konunun önemini yukarıda değinmeye çalıştığım üzere vatandaşların günlük yaşamında belediye veya özel idarelerle girdiği bireysel münasebetlerde pek hissedilmeyen ancak vatandaşları da dolaylı yoldan ilgilendiren bir sistemi tartışma amacındadır. İdari vesayet sistemi ülkemizde idarenin bütünlenmesi amacını taşımakta iken günümüzde sıkça telaffuz edilen hatta zaman zaman münazara ve münakaşalara neden olan özerklik veya yerel özerklik kavramlarını da ele alıyor.

1.3.Araştırmanın Sorusu

Çalışmamda, merkezi idarenin yerel idareler üzerinde kullanacağı ve yukarıda değindiğim üzere Anayasanın 123. ve 127. maddelerinde hükme bağlanan sınırlı ve istisnai olarak düzenlenen vesayet yetkisinin amacını, ilkelerini, (hukuk devleti ilkesi, kanuni idare ilkesi, idarenin bütünlüğü ilkesi vs.), sınırlarını, kullanılış biçim ve yöntemini, hukuki dayanağını, teori-pratik karşılaştırması gibi fiili ve hukuki boyutunu ele alıp bu yetkinin, denetim ve uygulama aşamasında, genel ve nispeten sınırsız bir denetim yetkisi olarak düzenlenen hiyerarşi denetimi boyutuna geçip geçmediğini, bu yetkinin Anayasal ve yasal dayanağı ile mahalli idarelerin hangi organları üzerinde ne şekilde kullanıldığını tanıtmakla beraber araştırma neticesinde mevzuatta öngörülen vesayet yetkisini kullanacak olan makamlara arka planda ayrıca bir bürokratik veya siyasal vesayetin (siyasi parti il-ilçe

teşkilatları veya merkez teşkilatları gibi) etkili olup olmadığını yani vesayetin üstünde vesayetin olup olmadığını ortaya koyarak tüm bu sorulara yanıt aramaktır.

1.4.Araştırmanın Yöntemi

Genel itibariyle Mevzuat, istatistik, görüşme vs. Mevzuata örnek olarak;

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası,

5032 sayılı İl Özel İdaresi Yasası,

5393 sayılı Belediye Yasası,

4734 sayılı Kamu İhale Yasası,

2942 sayılı Kamulaştırma Yasası,

5442 sayılı İl İdaresi Yasası,

442 sayılı Köy Yasası,

2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası,

5779 sayılı İl Özel Yönetimlerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa,

2886 sayılı Devlet İhale Yasası gibi yerel idareleri ilgilendiren mevzuatı örnek gösterebilirim bunun daha da geliştirilmesi süre zarfında mümkün olacaktır.

İstatistikler kısmında 2010 yılı ve sonrası il özel yönetimi, belediye yönetimi ve köy idarelerinden özellikle belediye ve il özel idareleri meclislerinin vesayet kapsamında aldığı kararlar ve bu kararların ne kadarının mülki amir tarafında meclise iade edildiği ve neden iade edildiğinin istatistikî bilgileri yer alacak,

Görüşmelere gelince kısaca bu aktivitede emekli veya görevde olan mülki amir ve belediye başkanlarının geçmişte veya hali hazır da yaşadıkları veya farklı nedenlerle uyguladıkları ağır vesayet şeklinde tanımlayabileceğimiz bir olaya imza atıp atmadıkları gibi

olayları mümkün mertebe araştırmak olacak bu araştırma ise tez konunun vesayetinin üstünde vesayet olup olmadığı sorunun cevabı olarak yer alacak.

1.5.Özgün Değer

İdari vesayet konusunda yapılmış birçok araştırma ve yazılmış birçok tez konusu bulunmakla birlikte bunların neredeyse tamamına yakını idari vesayetinin tarihsel gelişimini, değişimini veya günümüzde uygulanma biçimine yönelik olarak yapılmış olan çalışmalardır.

Benim çalışmamın farkını ve özgün değerini şu şekilde özetleyebilmem mümkündür. Araştırmalarım bittiğinde bu çalışmanın yukarıda da değindiğim üzere en önemli ayırt edici özelliği; vesayet makamlarına zahiri alanda başka bir vesayetinin tahakkümü olup olmadığını ortaya koymuş olmakla birlikte ayrıca formal olarak işleyiş sürecinde kullanılan idari vesayetinin fiili boyutunun olup olmadığını ve hiyerarşi boyutuna taşıp taşımadığını tespit etmiş olacağım. Tespit ettiğim tüm bu bulgular ışığında merkez-yerel arasındaki vesayet denetiminin daha etkin, daha demokratik ve daha rasyonel şekilde nasıl düzenlenebileceği hakkında idari ve akademik camiaya katkıda bulunmuş olacağım kanaatindeyim.

1.6.Araştırmanın Olanakları

İdari vesayet, niteliği itibarıyla hukuki bir kavram ve idareler arası bir denetleme ilişkisi olduğundan hukuksal bir boyutu mevzu bahisdir bu bağlamda vesayetinin doğrudan mevzuatta düzenlenmesi hasebiyle veri toplama ve araştırmalarım mevzuat, internet siteleri, arşivler ve mümkün olduğu takdirde mülki amir ve belediye başkanlarıyla görüşerek veya bunların anılarından yararlanarak ilerleyeceğim.

BİRİNCİ BÖLÜM

MERKEZİ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ İLİŞKİLER

1.1.Merkezden Yönetim

Devletin kamu hizmetlerini doğrudan kendisinin yapmasıdır. Başka bir deyişle yönetsel işlemler ve kamu hizmetleri ile ilgili kararları tek bir merkez alır, tek merkez finanse eder ve bunların devamlılığını tek merkez sağlar. Bu yönetim anlayışına göre ülkenin yasama, yürütme ve yargı organları devlet merkezinin kontrolindedir. Yürütme gücünün merkezde toplanması idari merkezîyet, yasama ve yargı güçlerinin merkezde toplanması siyasi merkezîyet olarak adlandırılır. Fakat bu güçlerin merkez tarafından nasıl kullanıldığı ülkede uygulanan devlet sistemine bağlıdır. Üniter devlet sistemi tek devlet olduğu için yasama, yürütme, yargı güçleri sadece devlet tüzel kişiliğine aittir. Federal sistemde ise yasama, yürütme, yargı güçlerini federe devletler de kullanır (Çetinkaya, 2014: 15).

Merkezden yönetim anlayışını benimsemiş sistemlerde merkez organlarından başka yönetsel organlar yoktur. Ülkenin tamamını ilgilendiren kararları bu organlar alır. Merkezi yönetimin yetkileri coğrafi sınırlılık olmaksızın bütün ülkede geçerlidir. Yönetimin parçalanmaması, kamu hizmetlerinin bütün ülkede aynı seviyede verilmesi, yönetimin tarafsız olması merkezden yönetimin bazı faydalarındandır (Şengül, 2016: 1-2).

Merkezden yönetimde tek tüzel varlık devlettir. Devlet kamu hizmetlerini bölümlere ayırmış ve bakanlıkları görevlendirmiştir. Kamu hizmetlerinin sürdürülmesi için gerekli olan bütün gelir ve giderler merkezi bütçededir. Kararlar merkez başkentindeki kişilerce alınır. Taşra teşkilatı mevcuttur ve taşra teşkilatı merkezin emirlerine bağlıdır. Devlet, hiyerarşik yapıya bağlı olarak yönetilen bir bütündür (Ökmen & Parlak, 2013: 18-20).

1.2.Yetki Genişliği

Yetki genişliği ilkesi merkezden yönetim ile yakından ilişkilidir. Merkezi yönetimlerin hizmetlerin sunulmasını hızlandırmak için yetkilerini taşradaki temsilcilerine devretmesi ve onlara geniş bir çalışma alanı ile geniş yetkiler sağlamasına yetki genişliği

denir. Bazı merkezi yönetimler bunları kendiliğinden yaparken bazen yasal düzenlemeler ile yapılıır (Ökmen & Parlak, 2013: 23).

Yetki genişliğinde en üstteki yöneticilerin kendilerine ait karar alma olanağını dağıtmaları söz konusudur. Bu dağıtım tepedeki yöneticilerin yetkilerinde bir azalmaya neden olmaz. Üst makamların kendi yetki alanlarındaki işleri hiyerarşik yapıya göre astlarına devretmeleridir. Mutlak anlamda merkezi yönetim uygulanmasının beraberinde getireceği sorunlar sebebiyle yetki genişliği uygulaması kullanılır. Yetki genişliği ilkesinde merkezi yönetimin kurduğu ve onun hiyerarşisine uygun faaliyetlerde bulunan taşrada bazı yapılar kurulur. Taşradaki yönetim birimlerinin başında merkezin atadığı kamu yetkilileri bulunur. Bu kamu görevlileri merkez adına karar alır ve uygular, kendilerinin bir tüzel kişiliği yoktur. Bütün yetki merkezindedir, taşra birimleriyle merkezi yönetim arasında güç paylaşımı yoktur (Şengül, 2016: 2-4).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 126.maddesine belirtildiğine göre Türkiye'de illerinin yönetiminde yetki genişliği kullanılır. Yani il yöneticisi olan valiler, merkeze danışmaksızın karar alabilmektedir. Fakat bu kararı alırken bakan adına alır. Yani aslında yetki genişliği, merkez yönetiminin iş yükünü hafifletmek için vardır ve merkez yönetimine bağlıdır (Erkul, 2013: 11-12).

Yetki genişliğinin özellikleri şu şekildedir (Öztürk, 2018: 12-13) :

- Merkeze ait yetki kullanılır.
- Yetki, belirli bir kamu hizmetinin sunulması için devredilmiştir.
- Merkezin hiyerarşisine bağlı olan bir memur kendine devredilen yetkiyi kullanarak karar alabilir.
- Yetki genişliğindeki yetki kullanılırken oluşan giderler de gelir de merkezindedir.
- Yetki genişliği sistemin çalışmasında kolaylık sağlar.
- Yetki genişliği sayesinde yerel yönetim ve taşradaki kamu görevlileri olumlu ilişkiler kurabilmektedir.
- Merkezi yönetimden uzakta kalan vatandaşların karşılarında muhatap bulmalarına olanak sağlar.

1.3.Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim kavramının tarihi çok eskilere dayanmaktadır fakat 21.yüzyılda önem kazanmıştır. Yerinden yönetim anlayışında hizmetler yerel birimler tarafından verilmektedir. Yönetim bilimi literatürüne baktığımızda bu anlayış desantralizasyon ve adem-i merkeziyetçilik olarak da karşımıza çıkabilmektedir. Yerinden yönetim ya da desantralizasyon anlayışında yetki ve görevler merkez tarafından yerel birimlere devredilir. Bu yetki ve görevler hiyerarşik yapıya uygun olarak devredilebileceği gibi hiyerarşik yapıya uygun olmayan birimlere de devredilebilir (Sakal, Kesik ve Akdemir, 2014: 1).

Desantralizasyonun dört çeşidi vardır: dekonsantrasyon, delegasyon, devalüasyon ve özelleştirme. Dekonsantrasyonda idari görev ve yetkiler hiyerarşik yapıya göre devredilir. Bu devretmede belirli sınırlar vardır. Bu duruma yetki genişliği de denir. Delegasyonda yönetim yükümlülüğü merkezin kontrolü altında olarak merkez dışındaki kurumlara devredilir. Bu durumda bütün görev ve yetkiler devredilen kuruma aittir fakat nihai sorumluluk hükümettedir. Devalüasyonda coğrafi sınırları net olarak çizilmiş, gelir sağlayabilen ve gider yapabilen yerel yönetimler oluşturulur. Özelleştirme, devletin bazı fonksiyonlarını özel kuruluşlara devretmesidir (Çetinkaya, 2014: 16-17).

Yerinden yönetimde idari yetkiler ve yargı yetkilerinin bir bölümü merkezden ayrı tüzel kamu kuruluşlarınca yönetilir. Bu bakımdan yerinden yönetim, siyasal alanda da yönetsel alanda da uygulanabilir. Yönetsel alanda uygulanan yerinden yönetim şekli yurdun çeşitli bölgeleri için de uygulanabilir, gerekli görülen hizmetler için de uygulanabilir. Bu sebeple idari yerinden yönetim ikiye ayrılır: Yer tarafından yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetim (Ulusoy & Akdemir, 2014: 58).

1.3.1.Siyasi yerinden yönetim

Federalizm olarak da bilinen bir yönetim şeklidir. Siyasal veya toplumsal bir yapıyı oluşturan türlü birimlerin kimliklerini kaybetmeyerek bir araya getirilip örgütlenmesini öngörür. Bu yönetim biçiminde yetkiler merkezde toplanmaz, merkez dışındaki yönetim birimlerince paylaşılır. Ayrıca bu birimler birer devlet gibi yasama, yürütme, yargı güçlerine de sahiptir. Fakat yetkilerini kullanmakta bağımsız değillerdir. Federal anayasa ve yargılar

federe devletlerin anayasalarının ve yargılarının üstündedir, federe devletler federal devlete aykırı hareket edemezler (Koçak, 2013: 25).

Siyasi yerinden yönetimde, merkezden yönetim ile yerel yönetimler arasında federe devlet, eyalet, cumhuriyet gibi yönetimler oluşturulur. Oluşturulan bu yönetimlere yargı ve yasama yetkilerinin bir kısmı da verilir. Üniter yapılı devletlerde yargı ve yasama yetkisi yalnızca merkezi yönetime aitken federal yapılı devletlerde bu yetkiler hem federal devlete hem de federe devletlere aittir. Siyasi yerinden yönetim yönetsel sistemden ziyade devlet sistemini ifade eden bir kavramdır (Ulusoy & Akdemir, 2014: 59).

Federe devletlerin yönetilmesinde federal ve federe devletlerin farklı yetkileri vardır. Bu yetkilerin paylaşılmasında en çok kullanılan iki yöntem: federal devletin yetki alanlarını sayarak diğer alanlarda yetkiyi federe devlete bırakması ve federe devletlerin yetki alanlarının belirlenerek geri kalan alanlarda yetkinin federal devlete bırakılması şeklindedir. Bazı alanları uygulamada her iki devlet de yetkilidir. Bu ortak alanlar anayasalar ile düzenlenir (Şengül, 2016: 7).

1.3.2.İdari yerinden yönetim

İdari yerinden yönetim, yönetme alanıyla ilgilidir; iktidar organlarının paylaşılması söz konusu değildir. İdari yerinden yönetimde egemenlik gücü yalnızca devlete aittir. Devlet, gücünü ve görevlerini kanunlar çerçevesinde yerel yönetimlerle paylaşır. Bu paylaşımın ne seviyede olacağı ve içeriğinin ne olacağı merkezi yönetimin kontrolündedir. Merkezi yönetim yasama organını kullanarak kanun çıkarabilir ve yerel yönetimlerin yetki sınırlarını genişletip daraltabilir. Yerel yönetimlerin kanunlara uymak şartıyla hareket serbestliği vardır. Merkezi yönetim, yerel yönetimleri denetleyebilir ki vesayet denetimi, yargı denetimi şeklindeki denetlemeler yerel yönetimlerin faaliyetlerinin değerlendirilmesi için vardır. Denetlemeler sonucunda kanunlara uymayan ve ülke çıkarlarını zedeleyen yerel yönetim uygulamaları engellenir, yerel yönetimlerin yaptığı bazı işlemler iptal edilebilir (Şengül, 2016: 8).

İdari ve mali özerklikleri bulunduğundan ve karar organlarını halk seçtiğinden dolayı belediyeler idari yerinden yönetime örnektir. İdari yerinden yönetimin amacı, halkın bütün hizmetlerin merkezden gerçekleştirilmesini beklemek zorunda kalmaması ve yönetimin ihtiyaçlar karşısında daha verimli hizmet verebilmesidir (Karanuh, 2018: 20-21).

Yerel yönetimler merkezin aktardığı ya da toplamasına müsaade ettiği yerel gelirleri kullanarak görevlerini yaparlar. İdari yerinden yönetimde yerel yönetimler kendi başlarına kural da koyamazlar. İdari yerinden yönetim, coğrafi yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetim olarak iki türlü uygulanabilir (Koçak, 2013: 26).

1.3.2.1.Coğrafi yerinden yönetim

Coğrafi yerinden yönetim, sınırları belli olan bir yerin içinde yaşayan insanların yönetilmesidir. Coğrafi yerinden yönetim birimlerinin merkezi birimden ayrı gelir kaynakları ve giderleri vardır. Bu da bir miktar özerk olduklarının göstergesidir denilebilir (Ökmen & Parlak, 2013: 28).

Coğrafi yerinden yönetim birimlerinin bir miktar özerk olduklarını söyledikten sonra şuna değinmek gereklidir ki bu birimlerin siyasi alanda bir özerkliği yoktur. Bu birimler sadece idari özerkliğe sahiptir. Unutulmamalıdır ki bu özerklik merkezin verdiği yetkiler ve belirlediği sınırlar kadardır. Coğrafi yerinden yönetim birimlerinin karar organları seçim yapılarak belirlenmektedir. Böylece yerel halk, kendilerini ilgilendiren konular hakkında daha fazla söz hakkı kazanmaktadır. Yerel halkın yöneticisini kendi seçmesi demokrasinin bir gereğidir (Koçak, 2013: 26).

Coğrafi yerinden yönetim köy, kasaba, il veya bölge halkının yerel ihtiyaçlarını kendi organlarıyla karşılamalarını hedeflemektedir (Gadalı, 2018: 7).

1.3.2.2.Hizmet yerinden yönetim

Niteliği sebebiyle merkezi yönetim tarafından yapılması uygun görülmeyen bazı hizmetlerin devletten ayrı kamu tüzel kişileri tarafından yapılmasına hizmet yerinden yönetim denir. Hizmet yerinden yönetim oluşumları çoğunlukla belli bir hizmetin bütün ülkeye verilmesi amacıyla kurulur. Bu birimler de yer yönünden yerinden yönetim gibi bütçe, personel ve devletten ayrı kamu tüzel kişiliklere sahiptir fakat karar organları halk tarafından seçilerek başa gelmez. Bu birimlerin denetimleri de çok daha sıkı yapılmaktadır (Koçak, 2013: 27).

Hizmet yerinden yönetim kurumları stratejik öneme sahiptirler. Bundan dolayı yönetim sistemlerinde büyük yerleri vardır. Ekonomik kalkınmayla ve ülkenin gelişmesiyle

birlikte hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının sayısı da artmaktadır. Mesela Türkiye’de üniversite sayısı önceden çok az iken ülkenin gelişmesiyle birlikte şu an bütün illerde üniversiteler yer almaktadır (Çukurçayır, 2013: 105).

1.4.Yerel Yönetimler

Kaynak ve değerleri otoriter bir yolla topluma dağıtan siyasal sistemin; karar almak, kural koymak ve kaynak dağıtmak için kendisine yardımcı olacak alt sistemlere ihtiyacı vardır. Devlet, halkın birbiriyle ilişkisini düzenlemek, bu ilişkilerin kurallar çerçevesinde olması, uyuşmazlıkları çözüme kavuşturmak, mal ve hizmet üretmek için merkez örgütünü kurmuştur. Fakat merkez örgütü bütün ülkenin ihtiyaçlarını karşılamada yeterli olmayacaktır. Bu yüzden daha küçük yerel birimlere hizmet verebilmek adına yerinden yönetim sistemleri oluşturulmuştur. Yerel yönetimler devletlerle birlikte gelişerek yerel hizmetleri sunabilmiş ve bazı yerel ihtiyaçları karşılayabilmişlerdir. Yerel yönetimler, belirli alanlarında yaşayan yerel halkın ihtiyaçlarını daha yakından karşılamak için vardır. Yerel yönetimlerin karar organı kendi bölgelerinde yaşayan halktır. Yerel yönetimlerin kendilerine ait bütçeleri ve personelleri bulunmaktadır (Akarçay, 2014: 3-4).

Yerel yönetimler merkeziyetçilik ilkesine uygun bir yönetimdir ve her çağdaş devlette vardır. Yerel yönetimin amacı her şeyden önce demokrasi ile hizmet vermektir. Demokratik açıdan bakılırsa yerel yetkililer, yerel halkın genel ihtiyaçlarını karşılar, sosyal ve ekonomik gelişmelerini sağlamak mecburiyetindedir. Bu mecburiyet yerel halkın iş birliği ile yerine getirilebilirse demokrasi işlevi yerine getirilmiş olacaktır. Yerel yönetimin diğer bir karşılığı, yönetim gücünün tek merkezde toplanmayıp alt birimlere aktarılmasıdır (Çukurçayır, 2013: 98).

Çukurçayır’a göre (2013), *“Yerel yönetim, belli bir merkezdeki yönetim gücünü toplamamakta ve daha düşük seviyelere aktarılmasını”* anlatan bir kavram olarak bilinmektedir. Yine, *“Yerel yönetim, devletlerin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilikleri tarafından yerel kamu hizmetlerinin uygulanması için yetkilerin daha az yetkili bir otoriteye devredilmesidir.”* İnsan normlarına göre yerel yönetim, *“Belirli bir fiziksel alanda yaşayan yerel topluluğun üyeleri, en çok ilgilendikleri, karar alma organları, özel gelirler, devletten bireysel bütçeler ve personel tarafından seçilen ve devletten bağımsız özerklikten yararlanan*

konularda hizmet vermek üzere oluşturulan devlet tüzel kişilikleridir.” (Çukurçayır, 2013: 98-99)

Bir ülkede demokrasi ne kadar yerleşmişse yerel yönetimler de o kadar güçlü ve etkin olur. Merkezi ve yerel yönetim ilişkilerini açıklayan pek çok teoriden başlıcaları şunlardır: temsilcilik, ortaklık, denge ve vekalet. Temsilcilik teorisine göre yerel yönetimler merkezin temsilcisiyken; vekalet teorisinde yerel yönetimler merkezi yönetimin denetiminde ve izin verdiği ölçüde çalışmalarını sürdürür. Ortaklık teorisine göre merkezi ve yerel yönetim eşittir. Dengede ise merkezi yönetim ve yerel yönetimler birbirine bağımlıdır ve işbirliği ile hareket etmelidirler (Albayrak, 2018: 20).

1.4.1.Yerel yönetimlerin ortak nitelikleri

Yerel yönetimlerin bazı ortak özellikleri vardır (Şengül, 2016: 12-14):

- Coğrafi Alan: Her yerel yönetimin sınırları belirlidir. Bir yerel yönetim söz konusu olması için belirli coğrafi alanı olması şarttır.
- Tüzel Kişilik: Yerel yönetimler bir noktaya kadar özerk olduklarından devletten ayrı tüzel kişilikleri vardır. Bu tüzel kişilik nedeniyle yerel yönetimler kendi adına işlem yapabilir ve mahkemeler önünde davacı ve davalı olabilir.
- Yerel Seçilmiş Organlar: Yerel yönetimler seçimle iş başına gelen organlara sahiptir.
- Yerel Hizmetler: Yerel yönetimler yalnızca kendi bölgelerinde hizmet etmek için yetkilendirilmişlerdir ki bu kanunlarla da sabittir. Yerel yönetim birimi kendi bölgesinden başka alanlarda yetkiye sahip değildir.
- Yerel Personel: Yerel yönetimlerin özerk olduğu alanlardan biri de kendi yerel personellerini almalarıdır. Yerel yönetimlerin kendi personeli üzerinde gözetim ve denetim yetkisi bulunur.
- Malvarlığı: Yerel yönetimlerin kendilerine has mal varlıkları bulunur. Yerel yönetim birimlerinin özel mal varlıkları olduğu gibi kamuya ait malları da vardır.
- Yerel Özerklik: Yerel yönetimler görevlerini yerine getirirken özerktirler. Kendi kararlarını alarak uygulayabilirler.

1.4.2.Yerel özerklik

Özerklik, kelime anlamı olarak otonomi ve muhtariyet ile aynı anlamlara gelir. Muhtariyet sözcüğünün kökeni olan muhtar sözcüğü ‘*serbest olan*’ anlamına gelmektedir. Otonomi ise Yunanca auto ve nomos sözcüklerinden oluşur. Nomos yasa anlamına gelmekle birlikte birinin kendi yasasını belirlemesi anlamını da taşır (Öztürk, 2018: 45). Özerklik kavramı, yerel yönetim karar merkezlerinin halk tarafından seçilmiş olmaları, işlerini dışarıdan müdahale olmaksızın kendi organlarıyla yapmaları ve mali açıdan da merkezden bağımsız hareket etmeleri olarak tanımlanır (Yılmaz, 2016: 40).

Yerel özerklik ise özerk olan yerel yönetimleri kastetmektedir. Özerklik, çoğunlukla yerel halkın istek ve gereksinimleri dikkate alınarak verilir. Devlet merkezi özerkliğin verilmesini uygun gördüğü takdirde bu haklar anayasalar kapsamında garanti altına alınır (Kuşcu, 2018: 50). Yerel özerklik tamamen bağımsızlık anlamına gelmez. Yerel özerkliği olan yönetimler büyük bir özerklikten faydalanarak yerel görevlerini yaparlar. Yerel yönetim personelleri ulusal birliğe ve ülkenin çıkarlarına ters hareket edemez (Bütün, 2017: 31).

Yerel özerkliği tam anlamıyla kavrayabilmek için merkeziyetçilik ile karşılaştırmak gereklidir. Bu yönetim sistemleri birbiriyle ters orantılıdır. Yani özerklik arttıkça merkeziyetçilik azalmakta, merkeziyetçilik arttıkça özerklik azalmaktadır. Bu bakımdan yerel özerklik, devlet yönetiminin tek elde toplanmasına karşı oluşturulmuştur denilebilir. Bir yönetim sistemi merkezileşmişse kamu hizmetlerinin yürütülmesi merkezden alınan kararlara bağlıdır. Hem siyasi hem mali güç merkezin hakimiyeti altındadır. Yerel yönetim birimlerinin sınırlı gücü vardır (Öztürk, 2018: 49).

Özerklik tam bağımsızlık demek değildir, bazı sınırları vardır. Bu sınırları anayasalar ve yasalar belirlemektedir. Özerkliğin sınırlarının anayasal esaslarla ve yasal ilkelerle belirlenmiş olmasına vesayet denetimi denilmektedir (Angın, 2016: 27).

Keleş’e göre (2009), “*yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eliyle dışardan hiçbir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi olmaları demokratik ve özerk bir örgütlenme sağladı.*” Özerklik, “*bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir.*” (Keleş, 2009: 53).

Mahalli yönetimlerin özerklikleri genellikle anayasa ve yasalarla güvenli bir hale gelmiştir. 1982 Anayasası'nın mahalli yönetimlere ilişkin 127. Maddesi doğrudan özerklikten bahsetmemekle birlikte, bu madde incelendiğinde, “*Yerel yönetimlerin yönetim organlarının seçimi, kendi bütçeleri ve personelin ve eyalet tüzel kişiliğinin varlığı, yerel yönetimlerin özerkliğe sahip olduğunu göstermektedir.*” Dolayısıyla, bir kurumun “*karar organlarının kendileri tarafından meydana gelmesi, kendi hizmet bölümleriyle ilgili kararların yine kendilerine göre oluşturulabilmesi ve oluşturulan kararların yürütülmesinde ve bunlar için gerekli olan giderlerin oluşturulmasında merkezi yönetimin herhangi bir yaptırımının olmaması*”, özerklik için olması gereken koşullar arasında değerlendirilebilir. Diğer bir deyiş ile özerkliğin gerekçeleri; “*makamların bağımsızlığı, kesin karar alma özgürlüğü ve finansal ihtimallerin aranması*” şeklinde anlatılır. (Koçak, 2013: 99-100).

Yerel yönetimlerin özerkliğinin idari ve mali olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. İdari özerklik, yerel yönetimlerin görevlerinin yasalarla düzenlenmesi, seçimle iş başına gelen karar organlarının bulunması, bu organlar aracılığıyla kararlar alabilmesi, kendi personeli ve idari örgütlenmesine sahip olması, diğer yerel yönetimlerle işbirliği yapabilmesi gibi hususları kapsamaktadır. Mali özerklik ise genel olarak, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması, mahalli yönetimlerin kaynaklarını serbestçe kullanabilme ve mahalli vergi ve harçların oran ve miktarlarını belirleyebilme yetkisine sahip olmasını içermektedir (Arıkboğa, 2015:57-58).

1985 senesinde Avrupa Konseyi tarafından onaylanan “*Avrupa Mahalli Yönetimler Özerklik Şartı*”nda mahalli özel özerklik tanımlanmıştır. Özerklik şartında özerk yerel özerklik, “*yerel makamların, kamu işlerinin mühim bir bölümünü, kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarlarına, yasaların öngördüğü sınırlar dahilinde düzenleme ve yönetme hakkı*” olarak tanımlanmıştır (Keleş, 2009: 54).

“*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*” 3 bölüm ve 18 maddeden oluşmaktadır. Şart, yerel otoritelerin sınırlarının korunmasına duyulan ihtiyaç, görevlerin kullanım şartları, yönetim denetimi, finansal kaynaklar ve bu kaynakların kullanımında sahip oldukları haklar, yerel yönetimlerin birleşmesi ve ittifaklara katılım gibi ilkeleri kapsar. Şartın ilk bölümünde bazı tespitler vurgulanmaktadır:

“Yerel yönetimlerin anayasal ve yasal gerekçeleri olmalı .

- *Yerel otoritelerin sınırları korunmalı ve güvence altına alınmalıdır*

Yerel yetkililere, iç organizasyonlarını belirlerken öncelik verilmelidir.

• *Yerel seçilmişlerin statüleri görevlerini özgürce yapabilmelerine olanak verecek şekilde düzenlenmelidir.*

- *Yerel makamların denetimi, keyfi davranmamalı ve yasal gerekçelere dayanmalıdır. Denetimler yasallık denetimi içermelidir.*

- *Yerel denetim yalnızca yerel yetkililer merkezi hükümetin görevlerini yerine getirdiğinde yapılmalıdır.*

- *Yerel makamlar orantılı gelir kaynaklarına sahip olmalıdır, gelir kaynakları yasal olarak yerleştirilmelidir ve yerel yönetimin gelir kaynakları konusunda inisiyatif alması gereklidir. Yerel makamlar tarafından vergi ve ücretlerin mevcudiyeti sağlanmaktadır. Merkezi yönetimin yapacağı yardımlar şarta bağlı olmamalıdır.*

• *Yerel yönetimlere birlik kurma ve birliklere katılma, yerel yönetimler arası işbirliği yapabilme imkanı tanınmalıdır.*

• *Yerel yönetimler kendi özerkliklerini koruyabilmek için yargıya başvurabilmelidir.” (Şengül, 2016: 18).*

Avrupa Yerel Özerklik Şartı'ı bir bütün olarak göz önüne alındığında, Avrupa Konseyi'nin desteklediği ve geliştirdiği demokrasi ilkelerine dayanan mahalli yönetim ilkelerini koruyan ve tanımlayan ilk çok uluslu yasal araç olduğu bilinir. Ek olarak, Üye Devletler ayrıca Şart'ın Avrupa'nın ortak değerlerini zenginleştirmeye ve korumasına da önemli bir katkı sağlayacağını beyan eder. (Akgül, 2012: 41). Avrupa Yerel Kendini Yönetme Şartı'na göre, yerel yönetimler demokrasinin temeli olarak bilinmektedir. Özerklik gerekçesinde, yönetime katılım konusuna önem verilmektedir ve özerk, güçlü yerel yönetimlerin demokratik bir Avrupa oluşturmak için gerekli olduğu tartışılmaktadır. (Erkul, 2013: 164).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, konsey üyesi olan 47 eyaletin 43'ü tarafından imzalanmış ve onaylanmıştır. Andorra, Monaco, San Marino Şartı imzalamamış ve onaylamamışlardır. Fransa, İngiltere, Belçika ve İsviçre 2000'li yıllara kadar Şartı,

imzalamaktan ve onay vermekten geri durmuşlardır. Montenegro, Şartı yalnızca imzalamıştır. Rusya Federasyonu 1986'da Şartı imzaladı ve 1998'de onayladı. (Keleş, 2009: 58).

1988 yılında Türkiye, Avrupa Yerel Özyönetim Şartını imzaladı, 1992 yılında onaylamıştır. Şart 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. Ancak, Türkiye şartı imzalarken, şartın birinci bölümünde yer alan 30 paragraftan 10 paragrafa çekince koymuştur (Arıkboğa, 2015: 121).¹



¹ Çekince konulan maddeler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Arıkboğa, 2015: 62-64.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM YAPISI VE BELEDİYELER

2.1.Türkiye'de Yerel Yönetim Yapısı ve Yasal Çerçeve

1982 Anayasasının ilk maddelerinde Türkiye Devletinin şekli, Cumhuriyetin nitelikleri ve Devletin temel amaç ve görevleri sayılmaktadır. Devlet yapılanması da, bu temel amaç ve görevlerini yasama, yürütme ve yargı organları aracılığıyla yerine getirmektedir. İdare ise, yürütme erki içerisinde, onun bir uzantısı şeklinde vücut bulmaktadır. Türk idari teşkilatı hakkında temel hususlar ise, 1982 Anayasasının 123, 126. Ve 127. Maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; 'İdare, organizasyonu ve sorumlulukları ile bire birdir ve yasalara tabidir. İdarenin kurulması ve sorumlulukları, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına bağlıdır.' Dolayısıyla yönetim fonksiyonu temel olarak 'Merkezden yönetim' ve 'Yerinden yönetim' olarak ikiye ayrılmaktadır. Merkezi Yönetimin 'Başkent örgütü' ve 'Taşra örgütü' olmak üzere iki ana organı bulunmaktadır. Başkent örgütünün bağlı ve yardımcı kuruluşları ise temel olarak Coğrafi ve Fonksiyonel Yerinden Yönetim Kuruluşları olarak ikiye ayrılmaktadır. Coğrafi yerinden yönetim kuruluşları; İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy İken, Fonksiyonel Yerinden Yönetim Kuruluşları; Üniversiteler, TRT, KİT'ler ve Meslek Kuruluşlarıdır. 1982 Anayasasının 127. Maddesinin ilk fıkrasına göre, mahalli idareler; İl, belediye veya köy sakinlerinin yerel genel ihtiyaçlarını gidermek için, kurumun ilkeleri ve karar alma organları, yasalarla seçilen seçmenlerin oluşturduğu kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlanmaktadır. Yine, 1982 Anayasa'sının 127. Maddesinin 3. Fıkrasında; 'Kanun, büyük topluluklar için özel yönetim şekilleri getirilebilir' hükmü düzenlenmiş olduğundan bu maddeye istinaden büyükşehir belediyeleri kurulmuştur (Alıcı, 46-47).1982 Anayasası ile anayasal zemini oluşturulan ve 1984 yılında uygulanmaya başlanan büyükşehir belediye modeli, 16 büyükşehir ile 2012 yılına kadar çeşitli yasal değişiklikler ile birlikte yaklaşık 30 yıl gelişimini sürdürerek devam etmiştir. 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı "On üç İlde Yirmi Altı Bölge Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Bazı Yasa ve Kararlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", ile il mülki sınırlarında nüfus 750.000 ve üzerinde olan 13 ilde daha büyükşehir belediyesi inşa edilmiştir. Daha sonra 2013

yılında çıkarılan 6447 Sayılı “6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçenin Meydana Gelmesiyle Bazı Yasa ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Ordu ilinde de büyükşehir kurulması sonrası Türkiye’de büyükşehir sayısı 30 olmuştur. 2012 yılında 6360 Sayılı Kanun ile Türkiye yerel yönetimler tarihinde ve büyükşehir sisteminde çok önemli değişiklikler meydana gelmiştir.6360 Sayılı Kanun ile birlikte, 2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Kanun ile İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan il mülki sınırlarında büyükşehir uygulaması 30 büyükşehirde uygulanmaya başladı. Büyükşehir olan illerde belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilerek mahalleye dönüştürüldü. Yine büyükşehir olan illerde köyler mahalleye dönüştürülerek, köy kavramının yerini mahalle almış oldu. Bir diğer önemli değişiklik ise Türk yerel yönetimler sistemi içerisinde 150 yılı aşkın geçmişi olan İl Özel İdareleri büyükşehir olan illerde kapatıldı. Bu değişim ile birlikte Türkiye’de büyükşehir sayısının 30’a yükselmesi ile ülke nüfusunun %77’si büyükşehir sınırları içerisinde yer almaktadır (Arıkboğa, 2013: 68).

2.2.Belediyeler

Belediye kavramı Arapçadan dilimize geçmiş bir kavramdır. Türk Dil Kurumuna göre belediye, “İl, ilçe, kasaba, belde vb. yerleşkelerde temizleme, aydınlatma, su temini, toplu taşıma ve esnafın kontrolü gibi kamu hizmetleriyle ilgilenen, başkanı ve üyeleri halkın seçtiği kamu hizmetleri ile uğraşan tüzel kişiliğe sahip olan örgüt.” olarak adlandırılmaktadır (TDK, 2005: 236). Belediye terimi, ilk olarak 1789’da Fransa Kurucu Meclisinde kullanılmıştır. (Keleş, 2014: 37) Belediye müessesesi temelleri eski yunan (cite) ve Roma (municipe) dönemlerine dayanır. Belediye anlamında roma şehirlerini ifade eden “Municipe” bugünkü İngilizcedeki “municipality” kavramının kökenidir (Keleş, 2012: 33-34). Belediyelerin gerçek anlamda dönüşümleri 18. Yüzyılın sonunda Avrupa’nın, Fransız ve Sanayi Devrimi ile tarıma dayalı olan topluluktan uzaklaşıp sanayiye dayalı bir topluluğa geçmesiyle tam olarak başlamıştır. Sanayinin gelişmesiyle köylerden kentlere göçler yoğunlaşmış ve nüfusu giderek artan kentlerin kendilerine özgü sorunları gündeme gelmiştir. Bu dönemde kentlerin başlıca sorunları yoğun nüfus artışı, çarpık kentleşme, hava kirliliği, alt yapı sorunları gibi meselelerdi. Bu gibi sorunlar Avrupa belediyeciliğini olumlu ve olumsuz açıdan etkilemiş, yerel yönetimlere anlam kazandırmıştır. Türkiye’de Tanzimat sonrası ortaya çıkan belediyeler Fransa’nın komün idareleri örnek alınarak oluşturulmuştur. Yerel

yönetimler Tanzimat'tan sonra yönetim alanında kurulan ilk kuruluşlardır. Yerel yönetimlerle aklımıza ilk olarak gelen kuruluş belediyelerdir (Gözübüyük, 2006: 124). Belediyeler, yerel düzeyde karar almak üzere halk tarafından seçilen idari ve finansal özerkliğe sahip kamu tüzel kişilikleri olarak adlandırılmaktadır (BK, 2005: Md.3). Bu bağlamda, belediyeler belediye sakinlerinin yerel genel ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulan kamu tüzel kişilikleridir ve seçmenler tarafından oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahiptir. Belediyeler, idari ve finansal özerkliğe sahip kuruluşlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 195).

2.2.1.Belediyelerin tarihçesi

Tanzimat'a kadar olan dönemde halkın sorun ve taleplerini çözmek için kadı ve vakıf müesseseleri varlıklarını sürdürmektedir (Bilgiç, 1998: 37). Belediye hizmetleri, imar işleri ve halkın diğer bütün sorunlarıyla kadı ilgilenmekteydi (Yavuz, 1953: 29-30). Kadıların belediye açısından üstlendikleri vazifeleri, bugünün fiyat kontrolleri ve şikayetler gibi konuları ele alan belediye zabıtalılarının sorumluluklarını hatırlatmaktadır. (Erten, 1999: 101). Osmanlı Devleti'nin tam anlamıyla batıya açıldığı dönem, 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile olmuştur. Kamu yönetimi de birçok alanda olduğu gibi bu değişimden etkilenmiştir. Belediyelerin kurulması, bu dönemde yabancıların yoğun yaşadığı kentlerde görülmüştür. Osmanlı yönetimi bu tür çalışmaları memnuniyetle karşılamaktaydı. (Erten, 1999: 101). Bununla birlikte, Tanzimat'ın öngördüğü parlamenter sistemde bütün milletler temsil edilmemiştir Çünkü meclisler, ulema ve büyük toprak sahiplerinin elinde bulunmaktaydı (Güler, 2000: 74). 19. yüzyıl ortalarında İstanbul'un nüfusu beş yüz bin civarında idi. Kentin temizlik, ulaşım, aydınlatma ve diğer şehir hizmetleri ile ilgilenecek ve İstanbul'u modernize edecek bir kuruma ihtiyaç vardı. 13 Haziran 1854 tarihinde yayınlanan resmi rapor ile İstanbul ve bağlı semtlerinde İstanbul Şehremaneti kuruldu (Çifçi, 1989: 59). Şehremaneti; şehirde gıda maddelerinin temini, narh koyma ve uygulama, yol ve kaldırım yapma ve onarma, temizlik işleri, esnafı kontrol, vergi toplama gibi görevler verilmişti (Ortaylı, 2000: 133-135). Görevi, kurulması düşünülen yeni belediyeler için öneri ortaya koymak olan ve üyeleri arasında pek çok yabancı bulunan İntizam-ı Şehir Komisyonu İstanbul'da kurulmuştur. 1858'de, bu komisyonun önerileri doğrultusunda, belediyenin altıncı odası, bir azınlık grubunun yaşadığı Beyoğlu ve Galata ilçelerini içeren bölgede inşa edilmiştir. Örgütün başında hükümet tarafından atanan bir hükümet yöneticisi (daire müdürü)

ve hükümet tarafından yeni seçilen ve atanan 7 üyeli bir Daire-i Belediye Meclisi (belediye meclisi) başkanlık etti (Tümerkan, 1946: 20).1869 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye teşkilatı, Beyoğlu ve Galata haricinde tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmış ve İstanbul Şehreminiliği teşkilatı inşa edilmiştir (Keleş, 2006: 133). 1877 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul'da bulunan 14 belediye dairesi sayısını 20'ye çıkarmış ve eski belediye teşkilatı olduğu gibi korunmuştur. 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Kararname ile İstanbul'da bulunan belediye haneleri tamamen lav edilmiş, yerine ise belediye şubelerine yer verilmiştir. Bu kanunla, yerel idarelerin başına Şehremini atamaya devam edilmiş, Şehremaneti Meclisi lav edilerek yerine Belediye Encümeni yer aldığı 9 adet Belediye şubesi kurulmuştur (İçişleri Bakanlığı, 1973: 21).

2.2.2.Belediyelerin kuruluşu

5393 Sayılı Belediye Kararnamesi ile belediye oluşturulması üzere lazım olan nüfus şartı 5000'e; 1580 Sayılı Kanuna göre bir belediyenin 500 metre mesafesinde belediye kurulamaması şartı ise 5000 metreye çıkarılmıştır. Ayrıca belediye kuruluşu üzerine son adımında lazım olan cumhurbaşkanı kabulü reddedilmiş ve Belediyenin son aşamada ortak bir kanunname ile oluşturulacağını açıklanmış(Alıcı, 2007: 8). 1580 sayılı Belediye Yasasında, belediye tüzel kişiliğine hangi şartlarda son verileceğine ilişkin açık bir düzenleme yer almamaktadır. Bundan nedenle, kurulma şartı olan 2.000 nüfusun altına düşerek kurulma şartını kaybeden belediyeler varlığını devam ettirmekte, kaynaklar verimsiz biçimde kullanılmakta, çarpık kentleşme ile birlikte gecekondulaşma ciddi boyutlara ulaşmaktadır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 11. maddesinde bu konu düzenlenmektedir. Buna göre " Nüfusu 2.000'in altında olan belediyeler, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine Danıştay tarafından kabul edilir ve ortak kararname ile köylere dönüştürülür. ". Ayrıca, "Yerleşim bölgesi, ilişik olduğu bölgenin il veya ilçe belediyesi ile popülasyonu 50.000 ve üzeri olan herhangi bir belediyenin çevresine 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediyelerin, kasabaların veya köylerin yasal şahsiyeti; genel imar düzeyi veya belli başlı alt yapı şart olması durumunda, İçişleri Bakanlığı teklifi üzerine Danıştay'ın fikri alınarak ortak kararname ile kaldırılarak bu belediye hükmü altına girer" denilerek daha ekonomik ve etkin işleyen bir yapı tesis edilmeye çalışılmıştır (Belediye Kanunu, m.8).

2.2.3.Belediyenin görevleri

5393 sayılı kanun, 3.maddesinde belediyeyi anlatmaktadır: *‘‘Belde sakinlerinin yerel genel ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulan ve seçmen tarafından seçilen bir karar alma organı olan idari ve finansal özerkliğe haiz bir kamu yasal şahsiyettir.’’*. Belediyenin varlığının nedeni, sakinlerin mahalli mşşterek ihtiyaçlarını karşılamaktır. Mahalli mşşterek kavramından ne anlanması gerektiği ile ilgili kanunda açıklama mevcut değildir. Mahalli mşşterek lt 1982 Anayasası’nın 127.maddesinde mahall idarelerin vazife ve de yönetim konularının oluşmasında kullanılan bir ltttr. Anayasa Mahkemesi bir kararında mahalli mşşterek ihtiyaca ilişkin şu teşhisi vermiştir: *‘Mahalli mşşterek ihtiyaç, rastgele yerel bir idare mevcudiyetinde yaşayan kişi, aile, camia ya da bölüğün hususi menfaatlerini değil, aynı bölgede beraber yaşamaktan doğan fiili hllerin meydana getirdiği, konsantre ettiği ve sürekli değişen, kökünde faaliyet, zelge ve sağladığı kr yönünden yerel hudutları geçmeyen, ayrılabilir ve de çekişme mevzusu olabilen yersel ve de resmi hizmet şahsiyetinin ağır bastığı paydaş istekleri belirtmektedir.’*

Belediyenin vazifeleri belediye yasasının 14. Maddesinde yer almıştır. Yasanın ilk biçiminde 14.maddenin 2.fikrası genel olarak yetkisine imkan veren bir tertipleme bulundurmaktaydı. Bu düzenleme *‘Belediye ayrıca, diğer devlet kurumlarına veya kuruluşlarına yasal olarak verilmeyen genel vasıftaki öbür vazife ve görevleri de yerine getirir.’* şeklindeydi (şengül, 2011: 81). Anayasa Mahkemesi, bu hükmü, Anayasanın 2. ve 127. Maddelerine karşıt olarak iptal etti. İptal gerekçesine göre sorumluluk alanlarını tanımlamadığını vurgulayarak, bu vaziyetin, kanunun 14. Maddesinde belirtilen görev sınırları haricinde her türlü görev yerine getirilmesine yol açacağı belirtildi. Anayasa mahkemesi 2.fikradaki hükmün *‘sınırları resmetmeksizin meçhul bir arsada yönetime vazife ve yetki veren kural’* olduğu sonucuna erişerek kısmı reddetmiştir. Belediyenin vazifeleri konusunda yasa, 1580. Sayılı kanundan farklı bir politika kabullenmiştir (şengül, 2011: 82).

a) Yeniden yapılanma, su temini ve de kanalizasyon, ulaştırma gibi benzer kentsel altyapı; coğrafi ve de kentsel birikim sistemleri; temiz evre, evre sıhhati ve de katı atıklar; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defnetme ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; hane; kültür ve sanat, turizm ve tanıtı, gençlik ve spor; insancıl hizmetler ve yardım, nikh, meslek ve yetenek kazandırma; ekonomi ve de ticaretin

geliştirmesi görevlerini düzenler yahut dzenletir. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri, kadınlar ve çocuklar için muhafaza evleri kurar.

b) Devlet her zaman okul binalarının yapımı ve bakımını yaptırabilir; her türlü alet ve araç ihtiyacını giderebilir; her çeşit tıbbi tesisi kurabilir ve işletebilir; kültürel ve doğal değerlerin, tarihsel alanların, tarihi alanların ve (şengül, 2011: 82) işlevlerin korunmasını sağlamak; bu sebeple bakım ve restoresini giderebilir, korunması muhtemel olmayanları aslına uygun olarak tekrar oluşturabilir. Amatör spor lokallerine materyal sağlar ve de şart desteği sağlar, her türlü amatör spor etkinliğini oluşturmaya çalışır, ulusal ve de uluslararası yarışmalarda yüksek başarıları veya dereceleri olan sporculara belediye kurulu tarafından bir mkfat verebilir. Besin bankacılığı yapabilir.

Yasanın ilk biçiminde okul öncesi öğrenim kurumları açılabilmesi belediyenin vazifeleri arasında addedilmişti. Anayasa mahkemesi, ulusal eğitim hizmetlerini, mill beceride onaylayıp, okul öncesi öğrenim kurumları keşfi ortak bir talep olarak görmedikleri için 14. Maddenin 1. Fıkrasının (b) bendini anayasanın 127. Maddesine karşıt görerek reddetmiştir.

Belediye bu hizmetleri belediye içinde sağlamaktadır. Komşu ilçelere belediye hizmetleri belediye meclisinin kararı ile meydana gelir. Belediye faaliyetlerinde öncelikler belirlenmiştir. İlk olarak hangi hizmetlerin verileceği belediyenin finansal hline ve hizmet aciliyetiyle alakalı olacaktır. Hizmet nceliği belediye yetkilileri tarafından değerlendirilir (şengül, 2011: 83).

2.2.4.Belediyelerin organları

Belediye yasalarına barışık, belediye idaresi  organdan meydana gelmektedir: Belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encmenidir (şengül, 2011: 83).

Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin yargı organıdır. Belde halkı tarafından 5 yılda bir yapılan mahalli oylamada nispi temsil sistemine göre seçilen mensuplardan meydana gelir. Belediye meclisinin mensupları arasından seçilmiş bir başkan bulunmamaktadır. Belediye Meclisine belediye başkanı liderlik eder. Meclis mensuplarının seçiminde onda birlik sınır

sistemi gerçekleştirilmektedir. Üyelik için milletvekili olmak şartıyla beraber 25 yaşını doldurmuş olmak ve seçimden önce en az altı ay o bölgede ikamet etmiş olması icap etmektedir. Her belde bir seçim mıntıkası belirler. Belediye meclisi mensupların miktarı beldenin nüfusuna göre farklılık göstermektedir. Belediye kurulu en az dokuz en çok elli beş mensuptan meydana gelir (Tortop vd., 2014: 331-332). Belediye kurulunun vazife ve yetkileri incelendiğinde mühim kararlar aldığı görülmektedir. Belediye meclisi stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye uygulamalarının ve çalışanlarının performans ölçütlerini görüşüp onaylar. Bütçeyi ve kesin hesabı onaylar. Belediye imar ile alakalı planları danışıp kabul eder. Ödünç almaya karar verir. Kamu hizmetinde gerekmediğinde, sabit varlıkların alım, satım, tasfiye, sabit kıymetlerin dağıtılması, dağıtım şeklinin değiştirilmesi veya tahsis edilen taşınmazın dağıtılmasının reddedilmesi; üç yıldan uzun bir süre ve otuz yıldan uzun olmayan bir süre için sınırlı haklar konusunda karar verilir. Vergi, fotoğraf, görev ve yasalara tabi olmayan ve ilgili kişilerin isteği ile ilgili olan hizmetlere uygulanacak tarifeleri belirler ve şartlı bağış kabul eder. 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre Şirket ortaklıklar kurmaya, sermaye artırmaya ve gayrimenkul yatırım fonları yaratmaya karar verebilir. Belediye adına bir imtiyaz sağlamak ve “inşa-sömürü” veya “yapı-sömürü-geçiş” modeline göre belediye yatırımları yapmak; Belediyenin sahip olduğu şirketleri, işletmeleri ve bağlı kuruluşları özelleştirmeye karar verir. Personel standartları çerçevesinde belediye ve şubelerinin kadrolarının yaratılması, iptali ve değiştirilmesine karar verir. Ayrıca meydanı, caddeyi, sokağı, parkı, tesis vb. yerleri adlandırır. Bölge, sınırlarını isimlerle oluşturmaya, silmeye, birleştirmeye, tanımlamaya ve değiştirmeye karar verir. Diğer yerel idarelerle birlik kurmaya, kurulu derneklere katılmaya veya ayrılmaya karar verir. İçişleri ve İçişleri Bakanlığı'nın izniyle, ekonomik ve sosyal ilişkiler geliştirmek için kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler yürütmeye, kardeş şehirlerle ilişkiler kurmaya, yurtdışındaki belediyeler ve yerel yönetimlerle işbirliği yapmaya karar verir. Bu bağlamda, arazi, bina ve benzeri nesnelere inşa etmeye, kiralamaya veya tahsis etmeye karar verir(BK, 2005: Md.18).

Belediye Encümeni

Belediye encümeni belediyenin diğer bir organıdır. Belediye encümeninin niteliği tartışma konusu olmuştur. Encümen, bazı zamanlar karar organı olarak tanımlanmakta, bazen müracaat organı, bazen yönetim organı olarak kabul edilmektedir (Şengül, 2011: 98).

Niteliğinin belirlenmesi encümenin yapısını doğrudan etkileyecek bir faktördür. Encümen karar organı olarak kabul edilecekse bütün üyeleri seçilmiş olmalıdır. Zira anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşturulması öngörülmektedir. Belediye birim amirlerinin encümende bulunmasının encümenin karar organı sıfatıyla çeliştiği ileri sürülmüş ve 5393 sayılı kanunda düzenlendiği şekliyle encümenin yapısının anayasaya aykırı olduğu iddia edilmiştir. Anayasa mahkemesi, belediye kararnamesinin encümenin işlev ve gücünü derleyen 34.maddesinin türlü bentlerinde yer alan ‘‘ karar vermek, karar almak’’ gibi ifadeleri encümeni sonuç organı durumuna getirmediğini bildirmiştir. Mahkeme için encümen, belediye kurulunca verilen kararın somutlaştırılması ya da somut yargının uygulaması niteliğinde karar vermektedir. Sonuç olarak bu madde kapsamında encümene verilen gücün icrai özellikte olduğunu kabul etmek gerekir (Şengül, 2011: 99).

Belediye Başkanı

Türkiye’deki belediye modelinde belediye başkanı yürütme organıdır. Beldede yaşayan halk tarafından doğrudan seçilmektedir. Doğrudan yerel halk tarafından seçilmesi ve kanunla verilen görev ve yetkileri birlikte düşünüldüğünde belediye başkanı, belediye yönetiminde etkisini hissettiren önemli siyasi bir kişiliktir. Belediye yönetimi bir bütün olarak incelendiğinde yürütme organının ağırlığını esas alan model başkanlık sistemi olarak isimlendirilir (Şengül, 2011: 101).

- a) Belediye örgütünün en üst yöneticisi olarak belediye örgütünü yönetmek ve idare etmek, belediyenin hak ve çıkarlarını muhafaza etmek
- b) Belediyeyi stratejik plana göre yönlendirmek, belediye yönetiminin kurumsal taktiklerini hazırlamak, bu politikaya cazip bir şekilde bütçe, belediye çalışmalarının performans göstergeleri ve personel düzenlemek ve faaliyete geçmek, gözetlemek ve de değer biçmek, bunlarla ilgili haberleri parlamentoya tanıtmak
- c) Belediyeyi devlet kurumlarında ve de merasimlerde, şikâyetçi yahut sanık olarak da yargı kurumlarında temsil etmek yahut vekilleri atamak
- d) Hükümete ve encümene liderlik yapmak
- e) Belediyenin seyyar ve de sabit servetlerini yönetmek

- f) Yetkili makamların kararıyla bir anlaşma yapmak
- g) Hükümet ve Konsey sonuçlarını gerçekleştirmek
- h) Bütçeyi yürütmek, bütçede hükümet ve encümenin kontrolü haricindeki nakillere yapabilme izni vermek
- i) Belediye çalışanlarını tayin etmek
- j) Belediye ve alakalı kurumları ile iletişimlerini kontrol etmek (Şengül,2011:103)
- k) Koşulsuz katkıları onama
- l) Belde halkının sükunet, dinçlik, sağlık ve mutluluğu için şart olan tedbirleri almak
- m) Bütçede düşkün ve fukaralar için ayrılan fonu kullanmak, engelli insanlara hizmet sunmak ve engelli insanlar için bir merkez oluşturmak
- n) Kararnamelerle belediyeye verilen ve de belediye meclisi veya belediye encümeni yargısına ihtiyaç olunan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak (Şengül, 2011: 104).

2.3.Büyükşehir Belediyeleri

Bu bölgelerdeki yönetim eksikliğinin, büyük şehirlerde ortaya çıkan ve çözülmesi gittikçe zorlaşan sorunların nedeni olduğu gösterilmiştir. Şöyle ki, bu sorunları çözmek için kullanılması gereken yetki ve sorumluluklar, bu bütün şehir için geçerli olsa da, birkaç yerel idari birim arasında dağıtılması, bu yetki ve sorumluluklar en kısa zamanda kurulmalı ve en yüksek otorite tarafından kullanılacak olan tüm şehri kapsamalıdır. Başka bir söyleyişle, anakent alanı içerisinde kurulacak olan bu üst birimin, alt belediyeleri kapsayan planlama ve koordinasyonu sağlayan tek organ olması gerektiği görüşü hakim olmuştur. Bu amaçla büyük şehirler için özel yönetim biçimlerini kurulması maksadıyla anayasal bir temel de gereklidir ve 1982 anayasasının 127.maddesine ‘Kanun, büyük topluluklar için özel yönetim biçimleri getirebilir’ Hükmüne yer verilmiştir. Böylece, büyükşehir belediye hükümetinin oluşturulması sağlandı. Bu durumda büyükşehir belediyelerinin yönetiminin hukuki mevkiini, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve denge içinde yürütülmesini sağlamak sebebiyle 3030 sayılı ‘ büyükşehir belediyelerinin yönetimi hakkında kanun hükmünde kararnamenin değiştirilerek onayı hakkında yasa’ çıkarılmıştır. 27/06/1984 tarihinde onayı alınan bu yasadan daha öncesinde 1983 yılında çıkarılan 2972 sayılı yasada merkez belediye sınırları dahilinde çeşitli bölgelere sahip illerde, belediye meclisinde ve ilçelerde belediye ilçe meclisinin oluşturulması

da sağlanmaktadır. Dolayısıyla, bu kanun ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri için bireysel belediye başkanlarının seçimine temel teşkil etmiştir. 3030 sayılı kanun çıkarılmadan evvel esasında büyükşehir belediyesi ön hazırlıklarının 2972 sayılı seçim yasası ile yapıldığı görülmektedir daha sonra 1984 yılının Mart ayında, 1956 sayılı Kararname ile başkent belediye idaresiyle ilk özel anlaşmaya varıldı. Aynı yılda, kısa bir süre sonra 19530 sayılı KHK değiştiren 3030 sayılı yasa kabul edildi. Akabinde de 3030 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin karar kabul edildi. Böylece yasal statüleri olan büyükşehir belediyeleri, Türk idari teşkilatında yerini aldı. Büyükşehir belediye kanunu çıkarılırken mevcut 1580 sayılı belediye kanunu ve diğer yasal hükümler de dikkate alındı. 3030 sayılı kanun sadece büyükşehir belediyeleri için hazırlanmış olup, 1580 sayılı belediye kanunu tüm belediyeleri kapsamaktadır.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir idari, mali, politik vb. sorunlar bağlamında birçok alanda yapısal değişikliklere yol açmıştır. Yeni yasa ile idari yapıda (tüzel kişiliklerin kaldırılması, yeni bir tüzel kişiliğin meydana gelmesi, birleşme ve iştirak, sınır değişiklikleri vb.), finansal sistemde (yerel yönetimlerin alacağı payların tekrar oluşturulması vb.), siyasi sistemde (Değişen seçim ortamıyla temsil ve müracaat boyutlarındaki değişim) ve hizmet sunumu (mülki sınırlar ile belediye sınırlarının örtüştürülmesi ile hizmet alanının genişlemesi) gibi alanlarda farklılıkların meydana gelmesi beklenmektedir (İzci ve Turan, 2013: 119).

Yerel yönetim sistemimizde yasanın kabul edilmesinden önce, büyükşehir statüsünde toplam 16 il yönetildi. Mevcut durumda bu sayıya 14 il eklenmiş ve sayıları 30'a yükselmiştir. Sermayenin statüsünü kazanmış olan il sınırları içindeki kentsel ve kırsal nüfus arasında değişime neden olan 6360 sayılı Şehir Kanunu, belediye sınırlarını il sınırlarına çevirmiştir ve Büyükşehir bölgesinin hizmet alanını genişletti ve büyük şehirlerin daha fazla sakinine ulaşmak için kapıyı açtı.

2.3.1. Büyükşehir belediyelerinin görevleri

5216 sayılı kanunun 7. Maddesi büyükşehir belediyesinin görev yetki ve sorumluluklarını şu şekilde düzenlemektedir (Şengül, 2011: 120):

a) İlçe belediyelerinin ve birinci derecenin görüşlerini dikkate alarak stratejik bir plan, yıllık hedefler, yatırım programları ve büyükşehir belediyesinin bir bütçesini hazırlamak

b) Büyükşehir belediyesi ve bitişik bölge içerisinde çevre planına uygun olması şartıyla 1/5000 ila 1/25000 arasında bir ölçekte bir kalkınma planı hazırlamak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir belediyelerinde belediyeler tarafından hazırlanan imar planlarını ana plana uygun olarak, bu planlarda yapılacak farklılıkları, site planlarını ve imar planlarını kabul etmek ve uygulanmasını incelemek; ilçe belediyeleri için uygulama imar planlarını ve planlarını ve imar planlarını oluşturmayan il düzeylerini ve ana imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1 yıl süreyle planları yapmak veya yaptırmak,

c) Başkent belediyesine kanunlara uygun olarak verilen görev ve hizmetlere uygun olarak gerekli olan tüm imar planlarını, parsel planlarını ve proje ile ilgili tüm imar planlarını, inşaat, bakım ve onarım işlerini geliştirmek ve ruhsatlandırmak, 775 sayılı gecekondular mevzuatında belediyelere iletilen güçleri kullanmak.

d) Büyükşehir belediyesinin yetkisi altındaki ilçelerde, büyükşehir belediyesi tarafından yaptırılan veya yönetilen ilçelerde faaliyet gösterecek yerlerin ruhsatlandırılması ve kontrol edilmesi

e) Belediye yasasının 69 (arazi ve hane üretimi) ve 73.(kentsel transformasyon ve açınım alanı) maddelerindeki yetkileri kullanmak,

f) Büyükşehir ulaşım temel planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak toplu taşıma ve de ulaşım hizmetlerinin planlanması ve düzeni; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü hizmet ve toplu ulaşım taşıtları ile taksi oranlarını; bilet, ücret ve kılavuzlarını, zaman ve hatlarını belirlemek; durak konumları ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri noktalar üzerinde araç park mevzilerini belirlemek ve de yönetmek, işletmek ve kiraya vermek; belediyelere verilen trafik yönetmeliklerinde öngörülen tüm etütleri yapmak (Şengül,2011:120),

g)Büyükşehir belediyesinin sınırları içindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve restorasyonu sağlamak, kentsel inşaat planlarına cazip olarak cephe binalara ilişkin yükümlülükleri uygulamaya koymak; ilan ve reklamların yerini ve büyüklüklerini belirlemek; Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara nicelik verilmesi faaliyetlerini uygulamak,

h) Coğrafi ve kentsel ilim sistemlerinin oluşturulması,

i) Çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak korunmasını sağlamak; ağaç dikimi yapmak; Gayri sıhhi işyerlerini, eğlence merkezlerini, halk sağlığını ve çevreye etkisi olumlu veya olumsuz olan diğer iş merkezlerini kentin belirli yerlerinde gruplandırmak; yapı malzemelerinin, hurda ve ticari alanların depolanacağı yerlerin, kazı, moloz, kum ve çakıl alanlarının, odun ve kömür satış ve depolanacak alanların belirlenmesi, ulaştırma sırasında çevre kirliliğini önlemek için önlemler almak; Katı atık yönetim planı hazırlamak; Katı atıkların ve kazıların yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertarafı ile ilgili hizmetleri yapmak, kaynaқта ve aktarma istasyonunda katı atık birikimi dışında tesisler oluşturmak, kurmak, işletmek veya işlettirmek; Endüstriyel ve tıbbi atıklarla ilgili hizmetleri sağlamak, kurmak, kurdurtmak, işletmek veya işlettirmek; Deniz atıklarının toplanması, toplanması ve işlenmesi ve bu konuda gerekli tedbirlerin alınması,

j) Gıda ile alakadar olanlar da dahil olmak üzere birinci kalite sıhhi tesislerin ruhsatlandırılması ve tahkik etmek, yiyecek ve içecek analizi için laboratuvarlar oluşturmak ve de işletmek ,

k) Belediyenin sorumlu bulunduğu veya çalıştığı alanlarda belediye polis teşkilatı yapmak,

l) Yolcu ve yük istasyonları, kapalı ve açık parklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsatlandırmak,

m) Sosyal tesislerin, bölgesel parkların, hayvanat bahçelerinin, hayvan barınaklarının, kütüphanelerin, müzelerin, spor, eğlence ve büyükşehir bütünlüğüne hizmet eden benzeri yerlerin oluşturmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerini gereç vermek ve şart olan dayanağı sağlamak, amatör takımlar arasında spor yarışmalarının organizasyonlarının oluşturulması, yurt içi ve yurt dışı yarışmalarında olağanüstü zafer elde etmiş yahut sıralama yapmış sporculara ödüller vermek (Şengül, 2011: 121),

n) Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür için bina ve yapıların inşa etmek, kamu kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve hizmetlerin her türlü korumak, gerekli malzeme desteğini sağlamak ve onarmak,

o) Kültürel ve doğal değerlerin, tarihi mekanların ve mekanların kent tarihi bakımından korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek,

p) Büyükşehir bölgesi içerisinde toplu taşıma yapmak ve bunun için gerekli koşulları oluşturmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araları dahil toplu taşıma araçlarını lisanslamak,

r) Su ve kanalizasyon hizmetleri ile ilgilenmek, gerekli barajları ve diğer tesisleri inşa etmek, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak,

s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,

t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar planında belirtilen yerlerde özel hal ve mezbahaların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi,

u) İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, büyükşehir ölçeğinde doğal afetlerle ilgili planlar ve diğer hazırlıklar yapmak; gerekirse diğer afet bölgelerinin desteklenmesi; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı üretim ve depolama alanlarını tanımlamak, konut, iş yeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile devlet kurumlarının yangına ve diğer doğal afetlere karşı alınan önlemler açısından doğrulanması, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek,

v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, geņler ve çocuklar için her türlü sosyal ve kültürel hizmeti yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler oluşturmak, mesleki eğitim ve ileri eğitim kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken niversiteler, yüksek okullar,

meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile iş birliği yapmak (Şengül, 2011: 122),

y) Merkezi ısıtma sistemlerinin oluşturulmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,

z) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlikeli olan binaları tahliye edip insanları güven altına almak ve yıkmak.

Kanununun aynı maddesi ise ilçe ve ilk basamaktaki belediyelerinin görev ve yetkilerini şu şekilde düzenlemiştir:

- a) Yasalarla münhasıran büyükşehir belediyesine yasalara uygun olarak verilen görevlerle, birinci fıkrada belirtilenler dışındaki görevlerin yerine getirilmesi ve tatbik edilmesi,
- b) Büyükşehir katı atıkların toplanması ve aktarma istasyonuna sermaye katı atık yönetim planına uygun olarak taşınması,
- c) Sıhhi işyerlerini, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisıhhi müesseseleri, halka açık rekreasyon ve eğlence alanlarının ruhsatlandırılması ve restorasyonu ,
- d) Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı gecekondu yasasını, otopark, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ve inşaat alanlarını kullanan belediye sayısı; yaşlılar, engeller, kadınlar, gençler ve çocuklar için sosyal ve kültürel hizmetler sağlamak; mesleki eğitim ve ileri eğitim kursları düzenlemek; sağlık hizmetleri, eğitim, kült, tesis ve binaların inşası ve bakımı, kültürel ve doğal değerler ve tarihi kumaşların korunması; Kentlerin tarihi açısından önem taşıyan mekanların gelişimi ve işlevleriyle ilgili çalışmaları yapmak,
- e) Gömü ile alakalı görevleri kontrol etmek (Şengül, 2011: 123).

2.3.2. Büyükşehir belediyesinin organları

Belediye ve belediye ilçelerinin organları ile ilgili hükümler, 5216 sayılı belediye belediyesi yasası ve 6360 sayılı belediye oluşum yasası ile hazırlanır. Büyükşehir belediyesinin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organı olup, 2972 sayılı mahalli idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri seçimi hakkında yasasında belirtilen ilke ve prosedürlere uygun olarak beş yıl için seçilen üyelerden meydana gelir. Bu üyeler; Büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclis üyelerinin beşte biridir. Büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir (Alıcı,2012:79). Bu noktada ‘sorumluluk’ konusunu belirlemede fayda bulunmaktadır. Mevzuatta belediye başkanı ile belediye meclisi arasındaki ilişkiyi düzenleyen kurallara bakıldığında doğrudan doğruya mahalli halk tarafından seçilen belediye başkanının belediye meclisine karşı sorumluluğu olduğu görülmektedir. Belediye meclisi, bilgi alma ve kontrol etme yetkileri; faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla belediye başkanı üzerinde kullanılabilir. Bu çerçevede hukuken her organın onu seçenlere karşı sorumlu olması gerekmektedir. Büyükşehir belediye meclisinin çalışma sisteminin geri planında ihtisas komisyonları bulunmaktadır. Belediye meclis üyeleri arasında seçilecek en az 5, en çok 9 kişiden oluşan ihtisas komisyonları meclise havale edilecek iş ve işlemlerin incelendiği komisyonlardır. İhtisas komisyonları, her bir siyasi parti grubunun üye sayısının ve bağımsız üyelerin, büyükşehir konseyinin toplam üye sayısına orantılı olarak dağıtılmasıyla oluşturulmaktadır. İmar ve kamu işleri için, çevre ve sağlık komisyonu, planlama ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ve ulaştırma komisyonunun oluşturulması zorunludur. Meclis toplantısını ardı sıra imar komisyonunun en fazla 10 iş gününde, diğer komisyonlar için 5 iş günü süresince toplanarak kendine gönderilen edilen işleri sonuçlandırması gerekmektedir. Bu süreç sonrasında ihtisas komisyonlarında görüşülen konular büyükşehir belediye meclisinde görüşülerek karara bağlanmaktadır. Ayrıca, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin alanı ile alakalı olarak, 6360 sayılı belediye kanunu ve de gayri alakalı konuların belediye meclisine verdiği gücü de kullanmaktadır (Alıcı, 2012: 80).

Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının önderliğinde, belediye meclisinin kendi mensupları içerisinde bir sene için kapalı oyla seçeceği 5 üye ile biri genel sekreter, biri finansal hizmetler bölüm amiri olmak üzere belediye başkanının her sene birim

amirleri arasından seçeceği 5 üyeden oluşmaktadır. Belediye başkanının bulunmadığı görüşmelerde, encümen toplantılarında genel sekreter öncülük etmektedir. Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediyesinin vazife alanıyla alakalı olarak 6360 sayılı belediye yasası ve de alakalı öteki yasaların belediye encümenine verdiği güç ve vazifeleri yerine getirmektedir (Alıcı, 2012: 81).

Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, meşru kişiliğin öncüsü ve büyükşehir belediyesinin lideri olup, 2972 sayılı mahalli yönetim ile Bölge başkanları ve ihtiyar heyeti ilgili yasada belirtilen ilke ve prosedürlere uygun olarak, doğrudan belediye hudutları içindeki halk tarafından seçilir. Büyükşehir belediye başkan vekili, belediye kanunundaki prensipler tarafından belirlenmekte, ama büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediye başkanlarının belediye başkan yardımcısı yoktur. Büyükşehir belediye başkanının vazife ve de yetkileri 5216 sayılı kanununun 18. Maddesinde düzenlenmiştir (Alıcı, 2012: 82).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DENETİM VE İDARİ VESAYET DENETİMİ

3.1.Denetim Kavramı ve Amacı

Modern demokratik toplumların en temel özelliklerinden biri, temel insan hak ve özgürlüklerinin kamu kuruluşlarına karşı korunması ve savunmasıdır. Bir yasal devlette, denetim bir kamu idaresinin ve faaliyetlerinin hukuka uygun olarak yürütülmesini sağlamak için bir yasaya uygun hareket etmeye zorlar. Yetkilileri keyfi davranışlardan arındırır. Yasalar, örgütlerin ve bireylerin yasalarla belirlenen sınırlar dahilinde hareket etmesi gerektiğini belirtir. Yönetim biliminde denetim kavramı için daha eksiksiz ve ayrıntılı bir tanım yapılmıştır. Denetim kelimesi zamanla yönetim biliminde de mana değişikliğine uğramış ve sınırı değişmiştir. Örneğin, 1941’li yıllarda denetim kelimesinin yönetim unsurlarının tamamını içerdiğini düşünen yazarlar var iken daha sonra denetimin, yönetimin unsurlarından biri olduğu kabul edilmiştir (Tortop vd., 1993: 160). Denetimin boyutu denildiğinde hangi konulardan meydana geldiği, kimlerin ne hakkında denetleneceği ve nelerin denetleneceği kavramları düşünülmektedir. Ayrıca işyeri seçimi, oturma planının oluşturulması, zamanın kullanımı gibi konularda denetimin içinde değerlendirilmektedir (Tortop, 1974: 28). Kamusal denetimin içeriği zamanla beraber büyük farklılıklar meydana gelmiştir. Yönetimlerde ve yönetim anlayışlarında meydana gelen kamusal farklılıklara paralel olarak denetim alanı da büyümüştür.

3.2.Denetim Kapsamı ve İlkeleri

Bir denetimin amacına ulaşması için izlenmesi gereken birkaç prensip vardır. Denetim uygulamalarının güvenilirliğini ve geçerliliğini sağlayan en mühim araçlar, sahip oldukları ilkelerdir. Herhangi bir faaliyette olduğu gibi, belirli bir amaç için bir denetim planlanmalıdır. Böylelikle denetimin gerekçesi ve amacı planlı bir şekilde belirlenecek ve uygulanacaktır. Her kamu veya özel kuruluş denetim faaliyetlerini kendine özgü ilkeleri çerçevesinde yürütmektedir. Bazı ilkeler, denetimin türüne, biçimine veya kalitesine göre belirtilebilir, ancak genel olarak dört ilke önemlidir. O halde Denetçinin, denetimin kaliteli bir

şekilde yapılmasını ve denetlenen ile denetçi arasındaki ortaklığa ilgi göstermemesini sağlamak için bağımsız hareket etmelidir. Denetim çalışmalarının iyi devam etmesi denetim ile yönetimin birbirinden farklı olmasına da bağlıdır yani denetim yönetimin etkisi altında kalmamalıdır. Denetim faaliyetlerinin yasalara uygun şekilde yapılması ve denetimin belirli yasal normlara uygun olarak yürütülmesinin belirlenmesi, yasallık ilkesine uygun olarak gerçekleştirilir. Denetçi yasaların ötesine geçemez ve sorumluluğu dışında olan konuları kontrol edemez. Atay'a (1999: 46) göre hukuka uygunluk denetimi denetim ve denetleyen açısından mühim bir ilkeyi meydana getirmektedir. Nesnellik ilkesi, denetçinin önceden oluşturduğu kriterlere göre karar alırken takdir yetkisinin ötesine geçmemesidir. Denetim süreci bilimsel verileri, nesnel kriterleri, bunlara karşı tarafsız tutumu kullanmalı ve duygusallık içermemelidir. Kanıtlara dayalı olmayan bir denetimin vazifelerini yerine getirmesi çok zordur. Dürüstlük ilkesi, denetim faaliyetinin, denetimin diğer esasları dikkate alınarak, hiçbir etkisi olmadan, içtenlikle yürütülmesidir. Dürüstlük ilkesi, denetlenen kişilerin mesleki faaliyetlerini değerlendirdiği için bağımsızlık ilkesi ile olduğu kadar mesleki dürüstlük ile de ilişkilendirilebilir. (Atay, 1999: 47-48). Dürüstlük ilkesi yönetim ve denetim çalışmalarının hepsini alakadar eder.

3.2.1.Hukuk devleti ilkesi

Hukuk devleti, toplumsal örgütlenmenin ulaştığı en ileri düzey ve düzendir. Hukuk devletinin özelliği ise, var olan kurallara hem idare edilenlerin hem de devletin uyması gerekliliği ve devletin tüm faaliyetlerinin hukuk kurallına bağlı olmasıdır (Özay, 2010: 7).

3.2.2.Kanuni idare ilkesi

Kanuni idare/idarenin kanuniliği kavramı, idare hukukunda hukukun üstünlüğünün sağlanması ve bu kavramda ifade edilen ilke, idare hukukundaki en temel ilkelere birini oluşturur (Akbulut, 2013: 57).

Kanunî idare ilkesi, idari hukukun olumlu bir ilkesidir. Bu bizzat anayasanın koyucu tarafından sağlanmıştır. 1982 Anayasasının 123.üncü maddesinin 1'inci fıkrasında "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir tamamdır ve kanunla düzenlenir." hükmü yer almaktadır.

3.2.3.Genel idari usul

Ülkemizdeki idari konularda uygulama alanı, idari prosedürün önemli bir ilkesi, adli yardım ve temsil ilkesidir. Nitekim Brüel'in belirttiği gibi; Kanun durumunda hiç kimse bilgi eksikliği nedeniyle zarar görmemelidir. Modern bir devlet hukukunda, idare, idari prosedürü uygularken bilgi edinme hakkını tanımanın yanı sıra bireylere danışmanlık hizmetleri sağlamalıdır. Bu yükümlülük, Alman Federal Yüksek Mahkemesince; “memurlar, yurttaşların yardımcısıdır” biçiminde ifade edilmiştir (Akyılmaz, 2000: 180).

3.2.4.Yönetimde açıklık ilkesi

Yönetimde açıklık, geleneksel yönetimi değiştirmenin ve yönetimde yeni bir anlayışın oluşmasının temel ilkesidir. Yönetimde açıklık bu rolün kapsamını ve sınırlarını belirlerken kavramsal olarak açıklanmalıdır. Bu bağlamda, yönetimdeki açıklığı benzer kavramlardan ayırmak ve aralarındaki farkları tanımlamakta fayda vardır. Yönetimde açıklığın kavramsal olarak açıklanmasına ek olarak, içerdiği unsurları tanımlamak ve uygulanması için adımları belirlemek çok önemlidir.

3.2.5.İdarenin bütünlüğü ilkesi

İdarenin bütünlüğünün anayasal bir ilke olarak, politik merkeziliği koruma arzusuna dayanır. Çünkü tüm idari organizasyonların gücü genel yönetimdir. Yönetimin tamalayıcılığı prensibi üniter devlet modelinin başlıca prensibi olarak benimsenmiştir. Anayasa Mahkemesi bu ilke ile üniter devlet arasındaki alakayı bu şekilde kurmuştur; “Anayasanın 123. maddesinde, idarenin yapılış ve vazifeleri yönünden eksiksiz olduğu ilkesi getirilmek suretiyle Türkiye Cumhuriyetinin toprakları ve milletiyle parçalanamaz bütünlüğünün bir neticesi olarak, idarenin uyguladığı türlü vazifeler ile bu vazifeleri yapan kurumlar arasında bütünlük sağlanmaktadır” (AMKD, E. 1990/1, K. 1990/2: Sayı 26–301).

3.3.Denetim Türleri

Denetim biçimlerini farklı ölçütlere göre kümeler oluşturmak mümkündür. Literatürde en yaygın kümelere ayırma; denetimin amaçlarına, denetimi kimin yaptığına, denetçilerin mevkillerine ve unvanlarına göre kümelere ayırmadır.

3.3.1.Siyasal denetim

Siyasal iktidarın, yani hükümetin kararlarının uygulama amacı olan idareyi denetleme yetkisi milletvekillerinden oluşan parlamentoya aittir. Bu denetim yetkisi ile siyasi iktidar, belirlediği temel amaç ve politikalar ile mevzuata idare tarafından uyulup uyulmadığını izlemektedir. Yürütme organının kendisine bağlı olan idarelerin faaliyetlerinden dolayı parlamentoya karşı sorumlu olması bu denetimi zorunlu kılmıştır. Ülkemizde parlamento, yürütme organı ve ona bağlı olarak çalışan idareyi sual, genel görüşme, meclis incelemesi, meclis soruşturması ve gensoru kontrol mekanizmaları ile denetler. Bir diğer denetim yolu ise vatandaşların dilekçe yoluyla TBMM'ye başvurularıdır.

Siyasal denetim esasında meclis denetimi olarak da kavramsallaştırılabilir. TBMM tarafından yapılan bu denetim büyük ölçüde belediye meclislerinde de' meclis araştırması ve soruşturması dışında uygulanmaktadır. Bu denetim mekanizmalarına ek olarak 'faaliyet raporunu değerlendirme' ve 'denetim komisyonu' da belediyeler için önemli bir siyasi denetim aracıdır.

3.3.2.Yargısal denetim

1982 anayasasının 9.maddesine göre, yargı yetkisi Türk milleti adına özgür mahkemelerce kullanılmaktadır. Dolayısıyla idare üzerinde yargısal nitelikli denetim yapma yetkisi bağımsız mahkemelere aittir. Bu denetim türünün amacı, işlevi, harekete geçirilişi ve denetim süreci ile denetim sonucu varılan sonuç diğer denetim türlerinden farklılık arz etmemektedir. Temel amaç, idarenin vatandaşlara yönelik olarak bulunduğu faaliyetlerde hukuk kurallarına uygun hareket etmesinin sağlanmasıdır. Bu denetimin ayırt edici özelliği, idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı ilgili vatandaşların direkt yargı denetimine başvurabilmesidir. Bu çerçevede yargısal denetim; idare üzerinde uygulanmakla birlikte

İdare teşkilatı dışında yer alan yargı mercileri tarafından yapılan en etkili denetim türüdür. Başka bir deyişle yargısal denetim, hukuk devleti kaidesinin bir ihtiyacı olarak idarenin her türlü davranış ve işlemine karşı benimsenmiş olan etkili bir denetim metodudur. Yargı denetiminin sonucu kesin hüküm içermekle birlikte katı bir süreçtir. Belirli zaman kısıtlarına tabi olup, harekete geçirilmesi gerekir. Nihayetinde verilen sonuç tüm kamu kurum ve kuruluşlarını bağlar. Yargı denetimi yerel yönetimlerin hareket ve muamelelerine karşı yerel halkın sigortası olurken, aynı zamanda da yerel yönetimler için de merkezi yönetimin hatalı, keyfi ve de siyasi davranış ve yargılarına karşı da muhafaza fonksiyonu göstermektedir.

Ülkemizde de büyükşehir belediyesiz ve büyükşehir sınırları içerisinde bulunan tüm ilçe belediyeleri ile ilgili olarak gerek ilgili merciler tarafından gerekse ilgili vatandaşlar tarafından yapılan başvurularda veya re ‘sen adli makamların harekete geçmesi ile bu denetim süreci işletilebilmektedir.

3.3.3.Kamuoyu denetimi

Kamuoyu kendisini siyasal partiler, dernekler, sendikalar, basın ve yayın organları gibi sivil toplum kuruluşlarıyla ifade eder. Bu çerçevede kamuoyu denetimi; kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişi ile ilgili olarak kavramsallaştırılan, vatandaşlar nazarında yapılan farklı ve etkin bir denetim şeklidir. Başka bir deyişle kamuoyu denetimi; seçimle iş başına gelen karar organlarının denetiminde vatandaşlar tarafından kullanılan oy vasıtasıyla kendini gösteren yasal bir yaptırım bulunmayan bir denetim türüdür. Bu denetim türünde, idarenin süreç içerisindeki faaliyetleri, mezkûr alanda yaşayan vatandaşlar tarafından değerlendirilir ve gerek seçimler (halk katılımı) vasıtasıyla gerekse uygun araçlarla (miting-eylem) idareye yansılar.

Başka bir deyişle yönetsel eylem ve işlemler karşısında sivil toplum kuruluşlarının tepkileri dikkate alındığı ölçüde vatandaş ile yönetim arasında işbirliği ve ahenk ortamı oluşabilir. Vatandaşların kitle iletişim araçları vasıtasıyla bu sürece dâhil olması özellikle günümüzde yaşanan bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişme paralel olarak bu denetim türünde önemini arttırmıştır. Böylece halk ve yönetim arasındaki etkileşim ağı güçlenmiştir.

Referandum

“Referandum kanunların, kararların ve benzeri hususların mutlaka yasama organlarınca veya halk girişimince halkın tercihinine sunulmasıdır”. Halkın oyuna sunulan her şey, halkın kendi hazırladığı bir belge veya yasama organının demokratik bir şekilde tartışarak üzerinde uzlaştığı bir belgedir. Referandumda, karar sürecinin başında, içinde ve sonunda halk etkindir (Yılmaz, 1996).

Kent Konseyi

Kent konseyleri, merkezdeki hükümetin uygulayacağı kamu politikalarında ya da alınacak olan kararlarda yerel yönetim, sivil toplum kuruluşları vb. kamu kurumu niteliğinde bulunan kurumlar ile birlikte bir araya gelerek ortak karar almaları, kentin sorunlarının dile getirildiği, kentin gelecekte karşılayabileceği sorunları hakkında değerlendirilmelerin yapıldığı, demokratik bir süreç içerisinde, katılımcı bir anlayışla ele alındığı ve birbirinden farklı organlardan oluşan sivil toplum kuruluşlarıdır (Baran, 2011: 190).

3.3.4.Kamu denetçisi (ombudsman)

Hukuk devleti öngörüsünde oluşan farklılıklar, insan haklarının mühimsemek ve insanların hakkını arama mevzusunda daha bilgili hareket etmesiyle alakalı olarak, devlet, bireylerin sahip olduğu temel hak ve özgürlüklerin savunmasını sağlamak gayesiyle farklı anayasal ve yasal tertiplenmelerde bulunmaktadır. Devlet bürokrasisi sürekli güncellenmekte ve hükümetin yaklaşımındaki değişikliklerin sonucu olarak yenilenmektedir. Kamu idaresinin büyümesiyle kamu servislerinin verimli ve etkin bir biçimde kullanılması ve Klasik denetim yöntemlerinin olmadığı durumlarda yönetim kontrolünün etkinliğini arttırmak için denetim yöntemlerinin de güncellenmesi gerekmektedir. Vatandaşların devletin eylem ve işlemlerine karşı temel hak ve özgürlüklerinin korunmasına ilişkin mevcut kontrol yöntemlerinin yetersizliği konusunda etkin bir denetim sistemi olarak “ombudsman” ya da dilimizdeki karşılığıyla “kamu denetçiliği” kurulu oluşturulmuştur(Aktel, Kerman, Altan, Lamba, Burhan, 2013: 22). Ombudsmanlık uygulamaları, Ülkelerin ihtiyaç ve özelliklerine göre çeşitli yapıları üstlenebileceği için tek bir tanım yapılamayacağı görülebilir. Bu anlamda kuruluşun, oluşturulduğu ülkelerin siyasal ve yönetsel biçimlerine uygun olarak Ombudsman, Medyatör, Halk Koruyucusu, Parlamento Savunma Delegatesi, Parlamento Komiseri gibi çeşitli

adlarla anımsanmaktadır (İzci vd., 2003: 50). Dünyadaki uygulamalar göz önüne alındığında farklı açıklamaların yapıldığı açıktır. Ama bir kuruluşun "ombudsman" adına sahip olması için en azından idari işlemler, faaliyetler ve hareketler üzerinde denetim uygulaması, yürütmeden ve idareden bağımsız idareyi denetlemesi, Son olarak, alınan kararlar yasal olarak bağlayıcı olmamalıdır. (Erhürman, 2000: 157-159). Ombudsmanın vazife alanı ve vazifelerini önemseyerek yapılacak bir açıklamada ise Ombudsman; yönetim birey ilişkilerinde, bireylerin hak ve özgürlüklerini korumak, yönetime karşı savunmak ve yönetimlerin haksız faaliyetlerini engelleyerek yönetimlerin iyileştirilmesi için çalışan bir kuruluş şeklinde ifade edilmektedir (Temizel, 1997: 58).

3.3.5.İdari denetim

Yönetsel kurumlar tarafından idari usullere göre yapılan denetime genel olarak idari denetim denilmektedir. Bu denetim türü söz konusu kurumun kendi içerisinde cereyan edebileceği gibi başka bir kurum tarafından da yapılabilir. Eğer denetim, kurumun kendi denetim elemanlarınca yapılıyorsa buna 'iç denetim'; kurum dışından gelen ve başka bir kuruma bağlı olan görevlilerce yapılıyorsa da buna 'dış denetim' denmektedir. Bu iki denetimin en baskın özellikleri iç denetimin 'hiyerarşi' ye, dış denetimin ise vesayete dayalı olarak yapılmasıdır. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri ise, dış denetim kapsamında merkezi idareye ait özel denetim kuruluşları ile vesayet yetkisi anlamında işleri bakanlığı tarafından desteklenmektedir. Büyükşehir ilçe belediyeleri ise büyükşehir sınırları içerisinde belediyeler arası koordinasyonun. İdari denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının hem kendi bünyesindeki organlar aracılığı (iç denetim) ile hem de diğer bir dış kuruluş tarafından denetlenmesi (dış denetim) şeklinde meydana gelebilir (Esgün, 1996: 252).

3.3.5.1.İç Denetim

İç denetim akademisi iç denetimi, kuruluş eylemlerini geliştirmek, kuruluşa önem katmak sebebiyle yapılan bağımsız, tarafsız bir güvence ve danışmanlık uygulaması olarak açıklanmaktadır. İç denetim, kuruluşun risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmeyi ve iş hedeflerine ulaşmayı amaçlamaktadır. (TİDE) . İç denetim aynı zamanda, kendi teftiş organları tarafından aynı şekilde tüzel kişiliğe sahip bir eyalette tüzel kişilerin denetimi olarak da ifade edilebilir. (Atay, 1999: 38). İç denetim iki şekilde

yapılmaktadır ilki hiyerarşik üstlerce astın denetlemesi biçiminde diğeri ise kurum veya kuruluşun içerisinde oluşan denetim organları ile denetimde bulunmasıdır (Coşkun, 2002: 87).

a. Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşik denetim “Bir toplulukta veya bir kurumda bulunan kişileri statü ilişkileri, vazife ve yetkilerine göre ayıran sisteme” hiyerarşi denir (wikipedia, agis, 2015a). Yöneten ve yönetilen ikilisinin bulunduğu her yapıda statü şeklinde örgütlenmiş bir yapı bulunmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşu bünyesi altındaki kamu elemanları arasında ki bu statü ilişkisi ya da sıradüzen hiyerarşi olarak adlandırılır. Kamu kuruluşları bünyesi altında çalışan kamu görevlileri arasında, idari işlemlerin gecikmemesi ve işlerin belli bir düzen içinde uygulanması için oluşturulan hiyerarşik yapı içinde yer statülü makamların alt statüleri eylem ve işlemleri açısından denetlemesine “hiyerarşik denetim” denir. Bu anlamda üst mevkilerin daha alt statüde görevli memurlar üzerinde belirli bir takım hiyerarşik yetkilere sahiptir (Mutta, 2005: 24). Genel yönetimlerin en üstündeki yöneten kişi bakandır. Bakan astlarca alınan kararların hepsinden sorumludur. Bakanla başlayan hiyerarşi memurların denetlemesine kadar devam eder ve bu düzenle her astı, tüm üstleri denetleyebilir (Uluğ, 2004: 101).

b. Teftiş

Teftiş, Denetim, idari yapıdaki ve ilgili birimlerdeki denetçiler tarafından önceden yapılmış bir iç denetimdir. Hiyerarşik denetim ve idari denetim, aynı yönetim mekanizması (bakanlık) içindeki farklı birimler tarafından uygulanmaktadır. Teftiş; her bakanlık bünyesi altındaki ilgili birimler tarafınca yürütülür. (Akıncı, 1999: 79). 2003 tarihli ve 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun” ile bütün bakanlıklarda teftiş kurumu başkanlıklarının ve ihtiyaca göre merkez teşkilatında da örgütlenme yapılacağı kanunlarla belirlenmiştir. Kamu yönetiminde idari teftişlerin asıl sebebi; kurum çalışanının rehberlerde eğitilmesini sağlamak, yapılan uygulamaları denetleyip daha etkin ve verimli duruma gelebilmesi adına önerilerde yapmak, yasadışı olayların soruşturulması ve sonuçların daha yüksek mevkilere aktarılması. (Coşkun, 2002: 102). Teftiş yoluyla denetim müfettişler tarafından uygulanır. Düşünce ve kanaatini içeren bir rapor hazırlar ve kuruluşun işleyişi hakkında kurumun üst yöneticisine bilgi verir bu sayede denetim vazifesi uygulanmış olur.

Müfettişler kurumun yürütülmesi ile alakalı olarak üst yöneticiyi bilgilendirmesi kurumun yürütülmesinde verimliliği ve düzeni sağlar. Müfettişler direkt karar verme yetkisine sahip değil, bilgi ve belge talep etme hakkına sahiptir.

3.3.5.2.Dış Denetim

Hiyerarşik bir idari olmayan kuruluşun örgütsel yapısı haricinde var olan kuruluşun örgütsel yapısı ile direkt alakası olmayan bağımsız denetim birimlerince yapılan denetime dış denetim denir (Köse, 2000: 17). Dış denetim bir kamu kurum ve kuruluşunun kendi bünyesinin altındaki hariç başka bir kurum veya kurul tarafından vesayet denetimi veya özel denetim biçiminde meydana gelmektedir.

c. Sayıştay Denetimi

Yüksek mali denetim kurumlarının her ülkedeki en temel ve ortak fonksiyonu muhakkak ki denetim fonksiyonudur. Bununla birlikte, yine yukarıda da değinildiği gibi, bu kurumların ülkeden ülkeye benimsenen hukuk sistemi ve idari teşkilat yapısı ile birlikte değişen çeşitli fonksiyonları da mevcuttur. Bu kurumların en sık rastlanılan ikinci temel fonksiyonu ise hesapları yargılama fonksiyonudur. Bunların yanında yüksek mali denetim kurumları bazı ülkelerde ombudsmanlık gibi kanunlarla kendilerine yüklenen diğer görevleri de görmektedirler. (Köse, 2007: 44) Yüksek mali denetim kurumlarının en önemli işlevlerinin devletin bütün kurumlarının bütün gelir, gider, hesap ve mallarını denetlemek olduğu kuşkusuzdur. Fakat bu denetimin kapsamı, sınırları ve niteliği ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Dahası, toplumsal hayatta ve teknolojide yaşanan gelişmeler zamanla aynı ülkede farklı denetim anlayışlarının benimsenmesine neden olmaktadır. Bu bağlamda denetim, yeniliklere ve zamana ayak uydurması gereken bir olgudur. Bu nedenle denetimin niteliği, tekniği, kapsamı, türleri vb. konulardaki mevzuat sürekli güncellenerek, kurumlar ve denetim işlevleri, zamanın gereklerine uygun hale getirilmektedir. Yüksek mali denetim kurumlarının parlamento adına denetim yaptığı düşünüldüğünde, denetim alanının da parlamentonun elinin değdiği her yeri kapsamaması gerektiği sonucuna varılır. Yüksek mali denetim kurumlarının denetim alanlarının genişliği oranında, kamu yönetiminde şeffaflık ve açıklık egemen olacaktır (Kaya, 2000: 19-20).

d. İdari Vesayet Denetimi

İdari vesayet denetimi, merkezi yönetimin, kamu idaresinde bütünlüğü sağlamak için yerel otoritelerdeki yetkisini kullanarak yerel düzeyde işletilen faaliyetleri ve operasyonları denetlemesidir. Başka bir deyişle devlet tüzel kişiliği haricinde bulunan kamu tüzel kişilerinin denetlemesidir. Vesayet denetimi farklı tüzel kişiliğe sahip kurumlar arasında meydana gelmektedir. Bu kamu tüzel kişileri, yer ve servis itibarıyla yerinden yönetim kurumlarıdır (Uluğ, 2004: 102). Vesayet denetimi, idarenin birliği ilkesinin doğal bir sonucudur (Eryılmaz, 2013: 388). İdari vesayet denetimi yerinden yönetim kurumlarının organları, vazifeleri veya işlemlerini yerindelik ve hukuka uygunluk açısından denetlemektedir. Genel anlamda vesayet denetimi izin verme, geri alma, onama, bozma vb. biçimlerde olmaktadır (Eryılmaz, 2013: 388).

3.4.İdari Vesayet Denetimi

İdare hukukçuları ve bu alanda çalışma yapan bilim insanları tarafından idari vesayet tam olarak hangi anlama geldiği konusunda birçok tanım ortaya koymuşlardır. Bu yapılan tanımlardan bazılarını sıralamak gerekirse idari vesayet merkezi idarenin, yerel yönetim birimlerinin icra-i hükümleri vasıtasıyla idari eylem ve hareketlerini kontrol ve de bunları gerekli hallerde bozabilme yetkisidir (Onar, 1952: 473). İdari vesayet yetkisi idarenin anayasada belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesini tesis etmek amacıyla, merkezi idarenin, yerinden yönetim kuruluşlarının, bazı işlem ve davranışlarını denetleme konusundaki haiz olduğu güçtür (Tortop, 1999: 13). İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının, kendi yapıları haricindeki, ayrı bir idari birim ile mevzuatların öngördüğü sınırlar ölçüsünde denetlenmesidir (Gözübüyük, 1996:310). Yine bu bağlamda idari vesayet yerinden yönetim idarelerinin kararları, eylemleri, işlemleri ve de organları üzerinde kamu yararı amacı güderek merkezi idarenin uyguladığı denetimdir (Aktan, 1976: 3). Yine bu kapsamda Anayasa mahkemesi idari vesayet denetimiyle ilgi olarak vermiş olduğu bir kararında “idari vasiyetinin yasa ile düzenlenmek koşuluyla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde yaptığı bir denetim olduğunu, sınırsız ve takdire bağlı değil yasalarla sınırlı bulunduğunu belirterek 3360 sayılı yasa da yer alan il özel idarelerin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların sınırı ve kapsamı bakanlar kurulunca belirlenir hükmü idari vesayet yetkisini, sınırsız takdire bağlı,

hiyerarşi yetkisini andırır biçimde olduğu ve yasalarda öngörülen idari vesayet yetkisi sınırlarını aştığı gerekçesiyle iptal etmiştir (Çolak, 2004: 20).

Her kadar “vesayet” özel hukuktaki vesayeti hatırlatsa da idare hukukunda bu denetim yetkisinin köy idareleri ve il özel idareleri üzerindeki örnekleri dikkate alındığında yadırganacak nitelikte olmadığı söylenebilir. Çünkü özel hukuktaki vesayet yetkisinde vesayet altındaki kişinin iradesi nasıl tek başına hukuk âleminde hüküm ve sonuç doğurmuyorsa, aynen bunun gibi idare hukukunda da idari vesayet yetkisi altındaki mahalli idare organının iradesi bazı durumlarda tek başına hukuki sonuç doğurmamaktadır. Hukuki sonuç merkezi idarenin kararı ile birlikte söz konusudur. Bu açıklamalar ışığında merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki denetim bakımından en uygun kavramın Anayasa’nın da tercih ettiği “idari vesayet yetkisi” olduğu düşüncesindeyiz.

3.4.1.İdari vesayet denetimi kavramı

Genel olarak idari vesayet, yasanın merkez konumunda kabul ettiği bir yerle onun dışındaki bir başka varlık üzerindeki etkidir. Bir kamu hukuku kurumu olan idari vesayet, merkezi yönetime, yerinden yönetim riyasetlerinin işlemiyle alakalı bazı hükümlerin, idari işlem ve eylemlerini kamunun ve bölge sakinlerinin menfaatleri açısından denetleme düşüncesiyle tanınmış sınırlı bir yetkidir. Diğer bir ifadeyle, idari vesayet yerinden yönetim kuruluşlarının organları, onların işlem ve eylemleri üzerinde, genel ve mahalli çıkarları korumak amacı ile merkezi idare veya onun taşradaki temsilcileri yasayla verilen ve yerel yönetimlerin ‘icrai yargıların ve idari eylem ve hareketlerini murakabe etmek ve bu yargıları bozabilmek’ konusundaki yetkiler bütünüdür (Kalabalık, 2008: 53-54).

Yerinden yönetiminin sakıncaları bertaraf etmek üzere, merkezi idarenin merkez ve taşra kuruluşlarına idari vesayet yetkisi verilmiştir. Bu nedenle, idari bütünlüğü ilkesinin ikinci temel unsuru ve belki de hiyerarşiden çok daha önemli olan kurum idari vesayettir.

Yerinden yönetim ilkesinin uygulanması sonucu, devlet tüzel kişiliği içerisinde ve fakat ondan ayrı olarak ortaya çıkan kamu tüzel kişilerinin, devlet tüzel kişiliğine ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi idareye karşı, idari ve mali açıdan belli derecede özerkliğe ve bağımsızlığa sahip olmalarına rağmen, devletten mutlak anlamda bağımsız ve devlet içinde devlet olmalarının kabul edilmesi mümkün değildir. Bu itibarla, mahalli hizmetlerin idaresi,

merkezi idarenin hiyerarşisi dışında bir makama tevdi olunca, yerinden yönetim kuruluşlarını verilen yetkilerin milli menfaatleri zarar uğratmayacak şekilde kullanılmasına da teminat altına almak gerekir (Kalabalık, 2008: 54).

İdari vesayet kendine özgü bazı özellikleri ve nitelikleri bulunmaktadır. İdari vesayet idari bir denetimdir; Bu sebeple, ancak idari makamlar tarafından gerçekleştirilir. Her ülkenin idari hukukuna göre farklılık arz etmekle birlikte, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari denetimi bütün hukuk sistemlerinde mevcuttur. Vesayet denetimi esas itibari ile devletin genel menfaatlerine, idarenin birlik ve bütünlüğünü, kamu hizmetlerindeki uyum sağlamak ve korumak amacıyla yapılmaktadır. Bunun yanında, idari vesayet denetimiyle, aynı zamanda, mahalli yöneticileri keyfi tutum ve davranışlarından yerel halkın korunması da amaçlanmaktadır. İdari vesayet kanununa dayanır ve onunla sınırlıdır. İdari vesayet yetkisi aslında merkezi idare tarafından temsil edilen devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olan yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullanılır. Bu nedenle, idari vesayet yetkisi, yerel yönetimlere tanınan özerkliğin bir istisnasıdır.

O halde, merkezi idare için idari vesayet yetkisini kullanacak makamların ve bu makamların yerel yönetimlerin hangi işlem ve eylemleri üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduklarının kanuna açıkça belirtilmesi zorunludur. İdari vesayet yetkisi, münhasıran yerinden yönetim kuruluşları üzerinde ve merkezi idare içerisinde bu yetkiye haiz makamlar tarafından kullanılır. Diğer bir anlatımla, kendisine, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi yapma yetkisi verilen makam ve kişiler bunu başka bir makam ve mercilere devredemezler (Kalabalık, 2008: 55-56).

“İdari vesayet denetimi, hiyerarşik kontrolde olduğu gibi genel yetkiler değildir, bunlar kanunla belirlenen sınırlar içinde kullanılması gereken özel yetkililerdir. İstisnailik ve kanunilik idari vesayet en belirgin iki temel özelliğidir. Bu bağlamda vesayet makamı mutlak bir kullanım yükümlülüğü içermez. Kanun koyucu, Anayasa’da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak şartıyla bu yetkinin kapsamını ve sınırlarını belirleme hakkına sahiptir;” (AYM).

3.4.2.İdari vesayetın unsurları

Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde uygulamış olduğu idari vesayet denetiminin uygun bir şekilde gerçekleşebilmesi için öngörülen unsurların eksiksiz bir şekilde yerine gelmesi şarttır. Bu unsurlar şekil, yetki, sebep, konu ve amaç unsurlarıdır.

Şekil

İdari vesayetın, yasında öngörülen şekilde ve biçimde kullanılması. Burada belirtilmiş olan form için en önemli şart, idari vesayet yetkisinin yazılı olarak kullanılmasıdır. İdari vesayet yetkisi sözlü yönerge tarafından kullanılmamaktadır (Onar, 1952: 636).

Yetki

İdari vesayet yetkisi kanunla belirlenmiş makam veya organlar tarafından kullanılması anlamına gelir. Bu yetkilerin yasalarca aktarılması imkânsızdır. Kanunnamelerde vesayet makamı olarak bazı zamanlar İçişleri Bakanlığı'na benzer bir kuruluş yahut İçişleri Bakanı, vali gibi bir kamu görevlisi gösterilmektedir. Böyle bir hâlde, bakan yetkilerini valiye, valinin yetkilerini kaymakama devredemez.

Sebep

Alınan kararlar ve yerel yönetimler tarafından alınan kararlar ilgili idari vesayet yetkilerini kullanabilmek için, açıkça kanunla öngörülen yasal bir otoriteye ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü idari vesayet kontrolü, yasaların öngördüğü dava ve durumlarda yasalardan alınan yetkiler temelinde kullanılmaktadır.

Konu

Yerel yönetimler vesayet üzerindeki idari denetimi hakkında bir karar vermeli veya eylem yapmalıdırlar. Aksi halde yerel yönetim birimlerinin yapmadıkları bir çalışmadan ötürü idari vesayet denetimine bağımlı tutulmaları olası değildir.

Amaç

İdari işlem ve prosedürlerin amacı, kamu hizmetlerinin birliğini ve etkinliğini sağlayarak kamu yararını sağlamaktır. Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasında idari vesayetin amacı açık bir şekilde belirtilmiştir. Buna göre “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde yerel hizmetlerin idarenin birliği ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu vazifelerinde bütünlüğün sağlanması, toplum menfaatlerinin korunması yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması düşüncesiyle yasada bildirilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”. Burada, kamu yararını, yukarıda belirtilen anayasa yönetim güvencesi hedeflerinden ve yerel ihtiyaçların uygun şekilde karşılanmasından korumak ilkesinin hükümetlere ve siyasi partilere bağlı olarak farklı anlamları olabileceği ve farklı yorumlanabileceği belirtilmelidir. Politikanın aslında toplumun yararına yaratıldığı göz önüne alındığında, yerel makamlar iktidar ve sorumluluk alanlarına müdahaleyi arttırabilir veya azaltabilir sonuç olarak kendi düşüncelerine göre yorumlaması mümkündür. Yerel ihtiyaçların karşılanıp karşılanmadığı gerçeği, farklı yönlere çekilmeye uygun bir kavramdır. Bu unsur öznel bir unsur olduğundan, bu aşamada seçmenlerin arzu ve talepleri ile sunulan hizmetlerden memnunluk duyması esastır. (Eryılmaz, 1997: 29-30).

3.4.3.İdari vesayet denetiminin gerekliliği

İdari vesayet yetkisinin kanuni bir yetki olma özelliği, Anayasanın 127’nci maddesinde “kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde” sözleriyle açıkça ifade edilmiştir. Mahalli idareler için özerklik, kuralı; idari vesayete tabi olmaları ise bu kuralın istisnasını oluşturur. İdari vesayet yetkisi genel ve olağan bir yetki olmayıp aksine istisnai bir yetkidir. Yani vesayet yetkisinin kanunla öngörülmedikçe kullanılması mümkün değildir (Akyılmaz, 2009: 224).

Anayasa Mahkemesinin idari vesayeti belirleme mevzusundaki yasa koyucunun takdir yetkisine haiz olduğunu vurguladığını görüyoruz. Bu sebeple Yüksek Mahkemeye göre, Anayasada temel ilkelere özellikle de mahalli idarelerin özerkliğine aykırı olmadığı sürece vesayet, kanun koyucu tarafından belirlenecektir. Anayasa Mahkemesi, bazı kararlarında aksi yönde ifadeler kullanmış olsa da¹⁴, pek çok kararında vesayetin bir yetki olduğunu, bu sebeple de kullanılmasının zorunlu olmadığını belirtmiştir (AYM).

3.4.4. İdari vesayet denetiminin hukuki dayanağı

On dokuzuncu yüzyılda, devlet kavramı önceki döneme göre çok farklı bir hale gelmiştir. Devlet bireye yaklaşmış ve kişi kamu hizmeti faaliyetlerinde daha aktif rol oynamaya başlamıştır. Tarihsel süreçte, devlet kendi kurduğu görevleri bizzat yerine getirememeye durumuna geldiği için, ademi merkeziyetçilik ortaya çıktı. Yerel işlerin seçilmiş heyetlere devri, yerel ademi merkeziyetçilik; Hizmet alanının genişletilmesiyle ilgili olarak, merkezi yönetimden bireysel idarelere teknik bilgi ve tecrübe gerektiren belirli hizmetlerin sağlanması, hizmetlerin yerelleştirilmesine yol açmıştır. Ancak, tüm idare ve tüm hizmetler arasında düzen kurulması zorunluluk haline gelmiştir (Onar, 1966: 620). Devletlerde, hukuksal ve yönetsel bakımdan, merkezi ve yerinden yönetimin otorite paylaşımı, devletin federatif veya üniter karakterde olmasına göre farklılık göstermektedir (Güran, 1991: 269) . Bir ülkede ciddi sorunlardan kaçınmak için, merkezi hükümet ve ademi merkeziyetçilik arasındaki ilişki politik bir modele göre yapılandırılmalıdır. Türkiye'de, kamu hizmetlerinin ademi merkeziyetçiliği ve merkezi yönetim ilişkileri konularında, üniter bir devletin klasik bir modeli kabul edilmiştir. Hükümet organı olan “idare cihazı” çarkının Türkiye'de olduğu binlerce insan, halkın ve genel halkın ihtiyaçlarını karşılamada etkin bir yol sunmasını sağlamak, bir bütün oluşturulmasına bağlıdır. Bu bağlamda, yerinden yönetim idarelerinin, merkezi idare ile ahenk ve bağdaşım içinde işleyişini sağlamak için idari vesayet bir araç olarak benimsenmiştir (Güran, 1991: 270). Bu ihtiyaç nedeniyle, “Anayasa'nın İcra Edilmesi” başlıklı ikinci bölümün “İdaresinin” ilk maddesinin başlığı, İdarenin eksiksizliğini ilke edinmiştir.

123. madde ile düzenlenen bu hükme göre, kuruluş (1) İdaresi, örgütü ve sorumlulukları ile birdir ve yasayla düzenlenir. (2) İdarenin kuruluş ve vazifeleri, merkezî yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.(3) Bir kamu tüzel kişiliği yasa yahut Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulur.” 1961 Anayasasının 112. maddesinde belirtilen bu ilke, 1982 Anayasasında daha da güçlendirilerek, idarenin kurumuyla ve görevleriyle bir olması gerektiğini açıkça belirtti. Anayasa Mahkemesi, çeşitli kararlarında idarenin bütünlüğü ilkesinin üniter devlet modelinin bir gereği olduğunu vurguladı. Mahkeme'ye göre, bu ilke, belirli bir yasal statüye dayanan çeşitli kurumların bir bütün olarak hizmet verdiğini açıklamaktadır (AYM, 2014). Bu bütünlük, hiyerarşi ve idari vesayet olmak üzere iki yasal

yolla sağlanır. İdari vesayet, merkezi hükümet ve ademi merkezîyetçilik kuruluşları arasında entegrasyonu sağlar ve ayrılmayı, farklılaşmayı ve kırılmayı önler (AYM). İdari vesayet kurumu, idarenin bütünlüğünün ve ademi merkezîyetçilik ilkelerinin sonucu değildir. İdare hukukunu düzenleyen diğer ilkelerin gereklilikleri de bu kurumun varlığına gerek duymuştur. Bu ilkelerden biri olan hukukun üstünlüğü ilkesi, Anayasa'nın 2. maddesi ile de güvence altına alınmıştır. İdarenin davranışı, kontrol edilenler için öngörülebilir olmalı ve idarenin keyfi ve özgürce davranmasını engellemelidir (Günday, 2013: 45).

“Düzenli idare ilkesi” olarak da adlandırılan (Günday, 2013: 46) bu gereğin yerine getirilmesinin, binlerce kamu yasal kişiliğinin bulunduğu bir devlet düzeninde meşakkatsiz olmayacağı açıktır. Bu bağlamda, idarenin bütünlüğünü sağlayan idari vesayet kurumu bu şartların yerine getirilmesine katkıda bulunur.

3.4.5.İdari vesayet uygulamaya yetkili organlar

Anayasa, komuta yetkisi ve görevini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na kullanılacağını ve yerine getirileceğini belirtmektedir. Hükümet adı da verilen Başbakan ve Bakanlar Kurulu ile bu Kurulu oluşturan bakanlar devletin aynı zamanda yürütme organını oluşturmaktadırlar. Ayrıca, gerekli gördüğü takdirde Bakanlar Kurulu'nu liderliği altında kurultaya davet etme gücüne sahip olan Cumhurbaşkanı' da başkent teşkilatı içinde kabul edilmektedir.

Yürütme organının, idari görevlerinin yanında, devletin yüksek siyasetini sağlamak ve devlet direktörlüğüne yön vermek gibi siyasi vazifeleri de bulunmaktadır. Bu nedenle, merkezi idarenin başkent teşkilatını siyasi yönü olan bir organ ile bütünleştiği söylenebilir. Çünkü, her bir bakanlık devletin tüm ülke düzeyinde yürüttüğü belli bir kamu hizmetinin teşkilatlanmış şekli değil, başka bir şey değildir. Bakan ise, bakanlık şeklinde teşkilatlanmış bulunan bir kamu hizmetinin en yüksek idari amiri durumundadır.

Bu nedenle, merkezi idarenin ‘başkent teşkilatı’ denildiğinde, idarenin en üstünde bulunan Cumhurbaşkanı'ndan başlayarak, Bakanlar Kurulu ve Bakanlar ile başkentte yer alan yardımcı kuruluşlar akla gelmelidir (Kalabalık, 2008: 71)

3.4.5.1. Cumhurbaşkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı yardımcıları

Merkezi idarenin incelenmesine Cumhurbaşkanlığı ile başlanması konusunda farklı görüşler bulunsa da, biz, yukarıda belirttiğimiz gibi, Cumhurbaşkanlığı'nı idarenin içerisinde kabul ettiğimiz için, önceliğin Cumhurbaşkanlığı'na verilmesi kanısındayız (Kalabalık, 2008: 71). Cumhurbaşkanı, yürütme organını tarafsız ve sorumsuz ögesidir. Cumhurbaşkanı'nın objektif ve de partiler-üstü olma becerisini sağlama noktasında, anayasada bazı tedbirler öngörülmüştür. Buna göre Cumhurbaşkanı seçilen şahsın varsa mevcut partisi ile ilişkisi kesilir ve TBMM mensupluğu sona erer. Cumhurbaşkanı'nın vazife süresi yedir yıldır. Bir kişi iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı'nın yalnız başına yapacağı işlemlerden ötürü zatına hiçbir sorumluluk yükletilemez ve bu işlemlere karşı herhangi bir karar merciine başvurulamaz. Cumhurbaşkanı'nın, Başbakan ve ilgili Bakanın imzaları ile yapacağı işlemler nedeniyle Başbakan ve ilgili Bakanın sorumluluğudur (Kalabalık, 2008: 72).

Cumhurbaşkanı'nın idari ve siyasi görevlerini yerine getirebilmesi için belli bir teşkilatın varlığı zorunludur. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve 2879 sayılı kanunla düzenlenmiş bulunmaktadır. Kararnamenin 2. Maddesine göre Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Danışmanlığı, Başkanlığı, Güvenlik İstihbaratı Danışmanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü'nden meydana gelir. Bu teşkilat, dışında, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği genel olarak şu birimlerden meydana gelir.

a. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri ile iki genel sekreter yardımcısı, Cumhurbaşkanlığı Durum Merkezi Müdürlüğü ile bunların birimlerinden oluşur.

Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve Cumhurbaşkanı teşkilatının amiri durumunda olan, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri'nin belli başlı görevleri:

Cumhurbaşkanı'na anayasa ve kanunlar ile verilen görev ve yetkilerin kullanılması için gerekli işlemleri yapmak, TBMM Başkanlığı, Başbakanlık, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu gibi kurum ve kuruluşlarla irtibatı sağlamak, Cumhurbaşkanı'nın yurtiçi ve yurtdışı gezileri için gerekli düzenlemeleri yapmak, mesajlarını hazırlamak, gerektiğinde Cumhurbaşkanı'nı temsil etmek, Cumhurbaşkanı'na yapılan başvuruları değerlendirmek, gerektiğinde bunları Cumhurbaşkanı'na iletmek ve ilgililere duyurmak, Cumhurbaşkanı'nın basın ve halkla ilişkilerini düzenlemek ve Cumhurbaşkanı tarafından diğer kanunlar ile verilen görevleri yapmaktır (Kalabalık, 2008: 77).

b) Cumhurbaşkanlığı Danışmanlığı

Cumhurbaşkanlığı danışmanı, yasal, politik, askeri, ekonomik, finansal ve diğer danışmanlardan oluşur. Danışmanlar, kendilerine istenilen konularda inceleme yapmak ve uzmanlıklarına göre görüşlerini sunmaktan sorumludur (Kalabalık, 2008: 78).

c) Başyaverlik

Başyaver, dört yaver ve bürosundan oluşan başyaverlik, Cumhurbaşkanı'nın yaverlik hizmetini yapar, emirlerini yerine getirir, gerektiğinde Cumhurbaşkanı'nı temsil eder, Dışişleri Bakanlığı dışındaki protokol işlerini yürütür ve Cumhurbaşkanı'nın beraberindeki aile mensuplarını yakın koruma ve ikametgahını güvenliğini sağlar (Kalabalık, 2008: 78).

d) Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü

Özel Kalem Müdür ve bürosundan oluşan Özel Kalem Müdürlüğü, Cumhurbaşkanı'nın emirlerini yerine getirir ve yazışmalarını yapar, ziyaret ve kabullerini programlar, yabancı ülkeler ile yapacağı özel resmi yazışmaları, Dışişleri Bakanlığı ile koordineli olarak devam ettirir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı'nın ve Genel Sekreterin verdiği diğer vazifeleri yerine getirir (Kalabalık, 2008: 78).

3.4.5.2. İçişleri bakanı ve bakan yardımcıları

Yerel idareler konusunda bakanlar kurulu, başbakan ve bakanların idari vesayet yetkisi kullanmaları mümkündür. Ayrıca, merkezi idarenin yerel yönetimlerinin denetimi de bakanlığın denetimi olarak adlandırılır (Arslan, 1990: 42). "Hizmet alanı içindeki konularda

yerel yönetimlerle koordinasyondan bakanlık sorumludur” şeklindeki bakanlık ile yerel idare arasındaki yasal ilişkiler ve buna göre bir denetim ilişkisi kurulmuştur (Atay, 2006: 131). Bakanlık, bu hükümlerin örgütsel yasalardaki genel ve soyut niteliği nedeniyle idari vesayet ilişkisini kurmasına yetmez. Çünkü idari vesayet yetkileri belirli yetkiler tarafından yönetilmelidir. Anayasa'da belirtildiği gibi amaç, ilke ve prosedürler kanunla belirlenmelidir. İdari vesayet yetkisi, personel veya yerel otorite üzerinde net bir kontrol sahibi olmalıdır. Yerel yönetimlerle ilgili yasalara baktığımızda, idari yetkilerin neredeyse tamamen içişleri bakanına bakanlık düzeyinde aktarıldığını görmekteyiz..

3.4.5.3.Diğer bakanlar ve bakan yardımcıları

Parlamente sistemlerinde iki kanattan oluşan yürütme organının, birinci kanadını sorumsuz Cumhurbaşkanı oluştururken, parlamentoya karşı sorumlu kanadını Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. Bakanlar Kurulu, Başbakan'ın başkanlığı altında tüm devlet ve hizmet bakanlarından oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu'nun üyesi değildir. Ancak, Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu'nu gerekli gördüğü hallerde başkanlığı altında toplantıya çağırmak ve Bakanlar Kurulu'na başkanlık etme yetkisine sahiptir. Bununla beraber Cumhurbaşkanı tarafsızdır, bu nedenle, Bakanlar Kurulu'nda oylamaya katılmaz. Bakanlar Kurulu, idare alanında genel yetkili bir organ olmayıp, kanunların görevli kıldığı konularda ve tüzük çıkarma hususunda işlem yapma yetkisine sahiptir (Kalabalık, 2008: 80).

Bakanlar Kurulu, yasaya göre hükümetin genel siyasetini yürütmekle görevlidir. Siyasi bir organ olan ve siyasi nitelikteki görevleri yerine getiren Bakanlar Kurulu, idare alanında genel yetkili bir organ olmayıp, kanunların görevli kıldığı konularda işlem yapma yetkisine sahiptir (Kalabalık, 2008: 81).

3.4.5.4.Vali

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayandığından, ilde devlet tüzel kişiliğinin ve hükümetin temsilcisi olan vali ayrıca her bakanın ayrı ayrı temsilcisidir ve de bunların idari ve politik olmak üzere iki önemli fonksiyonu bulunmaktadır. Bu durumu dolayısıyla valilik, öteki kamu görevleri yanında 'istisnai memurluk' olarak kabul edilmiştir. Vali, ilin genel idaresinden her bakandan kişisel olarak sorumludur. Bakanlar, bakanlıklarına ait işler için valiye doğrudan emir ve talimat verebilir. Tüzel kişiliğe sahip bakanlıklar ve genel

müdürlükler, il genel yönetim teşkilatının çalışmalarını doğrudan valiye yazmalıdır. Vali, dairelere ait işler için doğrudan ilgili bakanlıklar veya genel müdürlüklerle tüzel kişiliğe başvurur. İdare şube başkanlarına vali tarafından, vali adına imza yetkisi sadece hesaplara ve teknik hususlara ait işlerde verilebilir.

Valinin bu özel statüsüne karşılık, yardımcısı ile kendisinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapan vali muavini, idarecilik mesleğine mensup teminatlı bir memurdur. Vali muavini olabilmek için en az 6 sene kaymakamlık yapmış olmak ve de bu hizmetin iki senesini doğuda geçirmiş olmak zorunludur. (Kalabalık, 2008: 112-113).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda sayılan valinin vazife ve yetkileri şunlardır:

- a) Hukuk kurallarını yayın ve tanıtımının yürütülmesini sağlamak, verdiği yetkileri kullanmak ve bakanlıkların komut, emirlerine yürütmek: ve bunların yüklediği görevleri yerine getirmek için, düzenleyici genel işlem niteliğinde 'genel emirler' çıkarmak,
- b) İlin Genel İdare ve gidişatını düzenlemek, denetlemek; adli ve askeri federasyon haricinde kalan eksiksiz olarak kamu kurum ve de kuruluşlarını, müessese ve işletmelerini, özel çalışma yerlerini denetlemek ve de de teftiş etmek,
- c) Devlet kazanımlarının tahakkuk ve tahsilini, ödeme işlerini düzgün bir biçimde yaptırılmasını, kazanım kaynaklarının gelişimini sağlamak için önlemler almak ve de uygulamak,
- d) Gerekli tüm önlemleri almak ve ildeki tüm kamu kurumlarının bir ya da daha fazla binada finansal hizmetler ve hazinenin çıkarlarına uygun olarak uygulanmasını izlemek,
- e) Devlet mülkiyetini yangınlardan ve benzeri tehlikelerden korumak için önlemlerin alınmasını istemek ve kontrol etmek, onları iyi durumda tutmak, değerlendirmek ve işletme yönetimini sağlamak için önlemler almak,
- f) Suçu önlemek, kamu düzenini ve güvenini korumak, bu amaçla genel ve özel kolluk kuvvetlerini kullanmak için gerekli önlemleri almak,
- g) Vali; Sivil havaalanlarında, limanlarda ve sınır noktalarında güvenliği sağlamak, düzenli olarak giriş ve çıkışlarla ilgili görev ve hizmetleri gerçekleştirmek, sorumlu kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, kuruluşların

çalışmalarını denetlemek için gerekli önlemleri almaya yetkilidir. Vali yetkilerinin tamamını veya bir kısmını bu yerlerde görevlendireceği bir mülki idare amiri devredebilir. Bu yerlerde görevli kurum ve kuruluşlar, söz edilen mülki idare amirine karşı sorumludur (Kalabalık, 2008: 113-114).

3.4.5.5.Kaymakam

İlçe genel yönetiminin başkanı ve merci olan kaymakam, ilçede iktidarın temsilcisidir ve ilçenin idaresinden sorumludur. Kaymakam bu durum ile ilçede, askeri ve adli teşkilatlar dışında tüm merkezi idari teşkilatlarının da başıdır. Bu nedenle tüm teşkilat ve personeli denetleme yetkisine sahiptir. Kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Kaymakam da teminatlı bir devlet memurudur. Kaymakam olabilmek için, umumi koşulların beraberinde, istisnai koşullara da yasada yer verilmiştir(Kalabalık, 2008: 117).

3.4.6.İdari vesayet denetiminin biçimleri

Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi, bu kuruluşların işlemleri, eylemleri, organları ve personel üzerinde cereyan etmektedir (Kalabalık, 2008: 56).

3.4.6.1.İşlemler üzerindeki idari vesayet denetimi

Yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerindeki vesayet denetimi en yaygın olanıdır. Kanunlar, özerkliğin genişlik ve idari vesayetin ağırlık derecelerine göre, yerel yönetimler kararlarını idari vesayet makamının denetimine tabii tutarlar. Vesayet makamı, işlemler üzerindeki denetimini, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları açısından yapar. İşlemler üzerinde çeşitli vesayet denetimi usulleri uygulanmaktadır.

Vesayet denetiminin özerklik ve hukuk devleti açısından en uygun görülen şekli, yerinden yönetim kuruluşlarının işlem ve kararlarını hakim tarafından denetlenerek kanun ve nizamları aykırılığını tespit edilmesidir. Bu tür vesayet denetiminde, vesayet makamı, kanunlara aykırı gördüğü işlem ve kararları doğrudan iptal etmemekte, idari hakimi denetimini harekete geçirmektedir. Kanunlara aykırı işlem veya karar, vesayet makamı tarafından yargı yerine gönderilmekte, idari hakim incelemesini yaparak, kesin kararını vermektedir (Kalabalık, 2008: 56-57).

Onama

Yerinden yönetim kuruluşları tarafından alınan kararların, yürürlüğe girmeden önce vesayet makamları tarafından hukuka ve kamu yararına uygunluk, yerindelik (ihtiyaca uygunluk) açılarından incelenerek tasvip edilmesi anlamına gelmektedir. Onay yerinden yönetim kuruluşun kararının bir tamamlayıcısı değil, ondan ayrı bir işlemdir. Çünkü onaya konu karar, özerkliğe, KTK'ne ve kendi nam ve hesabına irade açıklama yetkisine sahip bulunan yerinden yönetim kuruluşundan doğmuş bir hukuki tasarruftur. Ancak, bu tasarruf karşısında, vesayet makamının, onu tasdik etme, iptal veya uygulanmasını erteleme yetkisi bulunmaktadır. Tasdik edilmesi suretiyle vesayet makamı, söz konusu kararı iptal etme veya ettirme yetkisini kullanmayacağını açıklamış olmaktadır. Hangi kararların vesayet makamının tasdikine tabi olduğu vesayet denetimine yetki veren kanunlarda hükme bağlanmaktadır. Kanunda belirtilmeyen hususlarda onay yetkisi kıyas yoluyla uygulanamaz. Merkezi idarenin onayı, mahalli otoriteyi bağlamaz. Mahalli otorite, yeni bir karar alabilir veya onay verilen kararı uygulamayabilir. Ancak, alınan yeni bir karar da onay konu olur. Onay verilen kararların sorumluluğu da mahalli otoriteye aittir (Kalabalık, 2008: 60).

Önceden İzin Alma Yetkisi

Yerinden yönetim kuruluşları tarafından yapılması gereken işler ile ilgili karar alınmadan önce, idari vesayet makamından izin alınması öngörülmüş olabilir. Bu gibi durumlarda, alınan kararın kanunen geçerli olabilmesi için vesayet makamından izin alınması şarttır (Kalabalık, 2008: 58-59).

Yerine Geçme Yetkisi

Bazı durumlarda, vesayet makamlarına, yerinden yönetim kuruluşları yerine karar alma veya alınmış kararlar üzerinde değişiklik yapabilme yetkisi verilmektedir. Vesayet en ağır şekli olan yerine geçme yetkisi daha çok idari hiyerarşi prensibinden çıkmakta ve İngiliz yerel yönetimlerindeki ihmal halindeki yetkilere benzemektedir. 5302 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 40. Maddesine göre, 'il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin alakalı bakanlığın isteği üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda,

İçişleri Bakanlığı; Hizmetlerde oluşan aksamalarının giderilmesini, hizmetin durumuna göre yeterli bir vakit vererek il özel idaresinden ister. Eğer hata devam ederse, o ilin valisinden görevi tamamlamasını istemelidir. Bu durumda vali, aksaklığı il özel idaresinin araçları, ekipmanı ve diğer kaynakları yardımıyla, yanlış davranışı düzeltir. Bu mümkün değilse, diğer devlet kurum ve kuruluşlarının fonlarını da kullanabilir. Bu sebeple ortaya çıkan değer İl Bankasındaki valiye rapor edilmekte ve İller Bankası tarafından gelecek ay genel bütçeye vergi gelir tahsilatı tutarında il özel idaresine tahsis edilen paydan il valiliğine gönderilmektedir (Kalabalık, 2008: 59).

İptal Etme ve Erteleme Yetkisi

İptal noktasından idare kuruluşlarının vardıkları kararın kanunlara, genel yahut yerel menfaatlere çelişik olması halinde, kararın, vesayet makamları tarafından, bütün hukuki sonuçlarıyla ortadan kaldırılmasıdır. İdari vesayet makamına tanınan iptal yetkisinde hukuka aykırılık denetiminin ön plana alınması yerel yönetimler bakımından bir güvence teşkil eder. Çünkü, iptal yetkisinin, yerel yönetim kararlarının yerindeliği(mahalli ihtiyaçlara uygunluğu) hallerine kadar genişletilmesi, vesayet makamının, merkezi idare kuruluşlarının yerine geçerek sonuç alması, onların karar ve hareket serbestilerinin denetlenmesi anlamına gelir ki bu durum yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği açısından sakıncalıdır. Merkezi yönetim yapıları ile yapılan işlem ve verilen yargıların, yetkili idari vesayet makamları tarafından uygulanması ertelenebilir. Mahalli otoritenin kararlarına itiraz edilmesi halinde, bu itirazın vesayet makamları tarafından incelenmesi kabul edilmiş ise, itirazın incelenip karara bağlanana kadar geçecek sürede kararın uygulanmasından kaynaklanabilecek sakıncaları ortadan kaldırmak için yerinden yönetim kuruluşu kararının yürütülmesinin durdurulması vesayet makamlarına tanınabilir (Kalabalık, 2008: 58).

3.4.6.2.Eylemler üzerindeki idari vesayet denetimi

Merkezi idare vesayet yetkisine dayanarak, yerel yönetimlerin uygulamalarını da denetim altından bulundurabilir. Eylemler üzerindeki vesayet, idari fiil ve ameliyelerin devletin genel prensiplerine barışık bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanması amacı ile yapılır. Eylemler üzerindeki idari vesayet esas itibari ile teftiş yolu ile yapılır (Kalabalık, 2008: 57).

3.4.6.3.Organlar üzerindeki idari vesayet denetimi

Vesayet makamları, yerinden yönetim kuruluşlarının organları üzerinde de denetim yetkisine sahiptir. Bu denetim, mahalli komuta ve yargı organlarının toplantılarını erteleme, değişiklik yapma ve süresini uzatma, görevlerine son verme, temsilci bulundurma yetkilerini kapsar. Örneğin, 5393 sayılı belediye kararnamesine göre belediye kurulu kanunlarla kendilerine iletilen vazifeleri süresi zarfında uygulamayı ihlal eder ve bu durum belediyeye bağlı faaliyetleri gecikmeye uğratar ise; belediye ile ilgili olmayan politik mevzularda sonuç alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine meclis Danıştay kararı ile fes olunur. İçişleri Bakanlığı, gerekli gördüğü takdirde, meclislerin feshini bildirim ile birlikte, kararı verinceye kadar meclis toplantılarının tehirini de talep eder. Danıştay tarafından bu husus bir ay içinde karara bağlanır (Kalabalık, 2008: 57).

3.4.6.4.Personel üzerindeki idari vesayet denetimi

Kişilik hakları yönünden yerel yönetimlerin maddi durumu ile ilişkisi var olan elemanın kadrolarının alınması, atamaların yapılması veya onayı, terfi, onama, vazifeden nakletmek ve düzen incelemesi gibi hususlarda merkezi idare veya onun temsilcilerine vesayet denetimi yapma yetkileri tanınmıştır. Ancak, özellikle belirtmek gerekir ki, personel terimi geniş bir terimdir. Seçimle iş başına gelenleri kapsadığı gibi, atama ile gelen yerel yönetim memurlarını da kapsar. Personel üzerindeki vesayet denetiminin sadece seçimle gelmeyen yerel yönetim personelini kapsamaması gerekir. Çünkü seçilmiş üst düzey yöneticiler, zaten organlar üzerindeki denetim sırasında denetlenmektedirler (Kalabalık, 2008: 57-58).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Dünyadaki kamu yönetimi sistemleri incelendiğinde merkezi yönetim ve yerinden yönetim ayırımının yapıldığı görülmekle birlikte hangi yönetim birimine diğerine nazaran daha fazla yetki ve sorumluluk yüklendiği farklılık göstermektedir.

Ülkelerin kendi yönetim kültürü ve içerisinden geçmiş oldukları tarihsel süreç ve dünyadaki gelişmeler bu durumu kuşkusuz etkilemektedir. Türkiye özelinde bu durum incelendiğinde genel olarak üniter devlet yapısının da bir gereği olarak merkezi yönetimin yerel idareler karşısında güçlü ve hâkim bir konumda olduğu kabul edilebilir bir gerçektir.

Bir yerinden yönetim birimi olarak “belediyeler” merkezi idareyle kıyaslandığında yetki ve sorumluluklar açısından ikinci planda kalmaktadır. Dünyada ki gelişen eğilim yerel idarelere ve dolayısıyla belediyelere daha fazla yetki ve sorumluluk verme noktasındadır. Hiç şüphesiz gerek dünyada yaşanan gelişmeler gerekse de Türkiye’nin AB üyeliği süreci değerlendirildiğinde genel olarak yerel yönetimlere özel de ise belediyelere tanınan yetki ve sorumluluklar artmaktadır. Dünya genelinde belediyelere yetki ve sorumluluk aktarmadaki ana düşünce, hizmeti sunmada vatandaşa en yakın birimlerin daha etkin ve başarılı olacağı kanısındır.

Nitekim dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde yürürlükte bulunan 1930 tarih ve 1580 sayılı belediye yasası değiştirilerek yerine 2005 tarih ve 5393 sayılı yeni belediye yasası tedavüle girmiştir. Bu modern yasa Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uyumlu olarak belediye alanında birçok değişiklikleri hayata geçirmiştir.

1580 sayılı eski belediye yasası döneminde özellikle idari vesayet kapsamında belediyeler üzerinde uygulanan yoğun yerindelik denetiminden vazgeçilmiştir. 5393 sayılı yeni yasada belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimi yok denecek kadar azaltılmıştır. Özellikle belediyelerin karar alma sürecinde önemli bir vesayet makamı olan mülki idare amirlerinin rolü, belediye meclisince alınan kararlarının “e-içişleri” sistemi üzerinden kaydını yapmaktan öteye gitmemektedir. Tabi ki bununla birlikte mahalle kurulması cadde ve

benzerlerine isim verilmesi gibi idari vesayet denetimine çok da gerekli olmayan konularda öncül idari vesayet yetkisi söz konusu olmaktadır.

İdari vesayet denetiminin belediye yönetimleri üzerinde azaltılmasında amaçlanan belediyelerin özerkliğini tesis etmektir. Özerklik bilindiği üzere idari, mali ve personel özerkliğinin beraber tesisi ile mümkündür.

Türkiye’de belediyeler incelendiğinde gerek eski dönem gerekse de yeni dönem belediye yönetimlerinde tam manasıyla mali özerkliğin sağlandığından söz edilememektedir. Her ne kadar yasal düzenlemelerde “belediyelere görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları tahsis edilir” denmiş olsa da fiiliyatta bunun sağlandığı söylenememektedir. Belediye gelirleri incelendiğinde bütçelerindeki büyük bir bölümün merkezi idareden aktarılan kaynaklardan oluştuğu kendi öz teşebbüs ve vergi gelirlerinin neredeyse yok denecek kadar az olduğu görülmektedir. Aslında bu durumda idari vesayet dolaylı bir türünü oluşturmaktadır. Merkezi idare bütçe kaynakları kanalıyla belediyelere bir vesayet uygulaması gerçekleştirmektedir.

İdari özerklik konusuna gelince belirtildiği gibi 1580 sayılı yasaya nazaran 5393 sayılı yeni belediye yasası belediyelerin idari özerkliğini tesis etme hususunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na barışık düzenlemeler getirmiş ve bu konuda hiç azımsanmayacak düzenlemeler yapılmıştır.

Lakin bu çalışmanın yazarının da uygulamaların içerisinde gelen bir kamu yöneticisi olarak şu söylenebilir ki özellikle 6-7 Ekim 2015 tarihlerinde ülkemizde yaşanan olaylarda da açıkça görüldüğü üzere belediye yönetimleri üzerinde idari vesayet uygulamalarının bir kez daha gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Bilindiği üzere idari vesayet en önemli amaçlarından bir tanesi hiç şüphesiz ülke içerisinde birlik ve bütünlüğü sağlamaktır. Yukarıda belirtilen 6-7 Ekim 2015 tarihinde başlayan ve uzun bir süre ülke gündeminde yer alan olaylar ve akabinde ülkemizin özellikle de doğu ve güneydoğu illerinde yaşanan terör olaylarında görüldüğü üzere belediyeler üzerinde onları komple işlevsiz hale getirilmeyecek şekilde bir idari vesayet denetiminin varlığı zorunlu görünmektedir.

Belediyelerin özellikle de karar alma süreçleri üzerinde hiçbir idari vesayet yetkisinin bulunmuyor olmasının Türkiye gerçekleriyle bağdaşmadığı kanısındayız.

Türkiye’de yerel idarecilerin olaylardaki yaklaşımı ve özellikle de ülkemizin yıllardır uğraştığı terör sorunu göz önüne alındığında gerek hukuki gerekse de yerindelik denetiminin yapılması kanaatindeyiz. Tabii ki burada bir kez daha belirtmek gerekir ki yapılacak olan idari vesayet denetiminin sınırları iyice belirlenmeli, keyfiliğe müsaade edilmemeli, toplumun öncelikli menfaatleri göz önüne alınmalıdır. Yetkili makamlara tanınmış olan idari vesayet denetiminin kötüye kullanılması hali söz konusu olduğunda bu yetkiyi kötüye kullanan kişi veya yetkili makam cezalandırılmalıdır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın yerel idarelerle ve belediyelerle alakalı makul kabul edilebilir ve ülkemizi bu noktada daha demokratik ve şeffaf kılacak uygulamalarını tabii ki ülkemizde hayata geçirebilir ve geçirilmelidir. Fakat ülkemizde başta yönetim olmak üzere birçok alanda yapılan yasal düzenlemeler AB’ye giriş için yapılmakta ve yetersiz olmaktadır. Bu tarz düzenlemeler yapılırken ülkenin ulusal dinamikleri, toplumsal yapısı gibi önemli etmenler göz ardı edilmektedir. Bu durum söz konusu değişikliklerin ya tam manasıyla uygulanabilirliğini etkilemekte veya uygulamaya geçilen düzenlemelerin ülke gerçeklikleriyle bağdaşmamasına neden olmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gerekse de diğer başka yabancı kaynaklı düzenlemeler hayata geçirilirken Türkiye’nin mevcut gerçeklikleri, içerisinden geçmiş olduğu tarihi süreç ve yönetim kültürü unutulmamalıdır.

Son söz olarak Türkiye’de demokratik rejimin tam manasıyla temini ve uygulanabilirliği açısından başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin hem idari hem de mali özerkliklerinin sağlanması gerekmektedir. Fakat bununla birlikte yapılan yasal ve idari düzenlemelerle bu özerklik sağlanmaya çalışılırken ülke gerçeklikleri, toplumsal ve yönetsel hafızası göz ardı edilmeden gerekli denetim mekanizması da uygun bir şekilde ihdas edilerek ülke bütünlüğü gözetilmelidir. Ülkemizin yönetim yapısına uygun bir idari vesayet denetimi hem ülke birlik ve bütünlüğüne katkı sağlayacağı gibi hem de yerel hizmetlerin amacına uygun bir şekilde sunumuna imkân tanıyabilecektir.

KAYNAKÇA

Akarçay, P. (2014). *Yerel Yönetimler*. İstanbul: Paradigma Akademi.

Akbulut, E. (2013). *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*. İstanbul: Beta Yayınları.

Aktel, M., Kerman, U., Altan, Y., Lamba, M., Burhan, O. (2013). Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman). *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 5, Sayı: 9.

Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. İstanbul: Beta Yayınları.

Aktan, T. (1976). Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: IX S,3.

Akgül, B. (2012). *Belediye Yöneticileri Gözünden Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının İncelenmesi*. Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Akyılmaz, B. (2000). İdari Usul İlişkileri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü. *Yetkin Hukuk Yayınları* s.130.

Albayrak, A. (2018). *Yerel Yönetimlerde Liderlik ve Başkanın Seçmen Üzerindeki İmajı-Isparta Örneği*. Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta.

Alıcı, O. V. (2007). Türkiye’de Belediye Reformu ve Yaşanan Değişiklikler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 4, s.7-21.

Alıcı, O. V. (2012). *Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyesi Arasındaki İlişkiler*. İstanbul: Beta Yayınları.

Angın, C. (2016). *Yargı Kararları ve Yasal Metinler Işığında Türkiye'deki Yerel Yönetim Özerkliğinin Tarihsel Seyri*. Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Samsun.

Arıkboğa, A. (2009). *Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri*. 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu-TODAİE, s.737-754.

ARSLAN, Süleyman. "İdari Vesayet Denetimi Ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar", I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990. (Vesayet)

Atay, C. (1999). *Devlet Yönetimi ve Denetimi*. 2.Baskı. Alfa Yayınları. İstanbul.

ATAY, Ender Ethem. *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.

Aydemir, S. R. (2001). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri*. *Mevzuat Dergisi*, (45).

Baran, Kadir, vd., "İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde Bulunan Silivri İlçesi Kent Konseyi Yapılanması ve Gerçekleştirilen Faaliyetler," , ed. Battal Enes Keskin, Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, Bursa: Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınları Dizisi-1, 2011.

Bütün, S. M. Ş. (2017). *Avrupa Yerel Yönetimler Yerindenlik İlkesi Çerçevesinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Bilgiç, (1998). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi Ve 2000 Sonrası Reform Çalışmaları*. Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Niğde.

Bilgiç, Veysel K. (1998), *Yerel Yönetimler*, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara.

Çetinkaya, Ö. (2014). *Mahalli İdareler Maliyesi*. Bursa: Ekin Kitabevi.

Çifçi, O. (1989), *Yerel Yönetimlerde Temsil*, TODAİE Yayınları, Ankara.

Çolak, H. (2004) *Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği*. (Yüksek Lisans Tezi). Ankara: A.Ü S.B.E

Coşkun. B. (2002). Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar, Türk İdare Dergisi, Sayı: 437, 81-104.

Çukurçayır, M. A. (2013). *Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*. Konya: Çizgi Kitabevi.

Erkul, H. (2013). *Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Ankara: Detay Yayıncılık.

Erten, M. (1999), *Nasıl Bir Yerel Yönetim*, Anahtar Yayınları, İstanbul.

Erhürman, T. (2000). Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:40, Sayı:1.

Esgün, U. İ. (1996). Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme. AÜHF Dergisi, Cilt:45, Sayı: 1.

Eryılmaz, B. (1997) *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*. İstanbul: Birleşik Yayıncılık

Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi*. 6.Baskı. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Gadalı, M. (2018). *Azerbaycan'da Yerel Yönetim Sistemi İçerisinde Belediyelerin Genel Görünümü*. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Gözler, K. (2009). *İdare Hukuku*. C. I, Bursa: Ekin Yayınları.

Gözüaçık, H. (2014). *5393 ve 6360 Sayılı Kanunların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Değerlendirilmesi*. Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.

Gözübüyük, A. (2006). *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.

Gözübüyük, Ş. (1996) *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi

Güler, B. A. (2000), *Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayınları, Ankara.

Güran, “İşbirliği mi Karşıtlık mı?”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. XII, S. 1-3, Ocak 1991, s. 270.

Günday, İdare Hukuku, 10. bs, Ankara, İmaj Yayınevi, 2013, s. 46.

İzci, F. Turan, M. (2013). Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 18(1), 117-152.

İzci F., Yılmaz R., Kılavuz A. (2003). Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 1.

Kalabalık, H. (2008). İdare Hukukunun Temel Kavram Ve Kurumları. Sakarya: Sakarya 2008.

Karanuh, Z. D. (2018). *Yerel Yönetimlerde Katılım ve Kent Konseyleri*. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Karataş, M. (2017). *Yerel Yönetimlerde Mali Özerkliğin Gelir ve Vergilendirme Boyutu*. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kaya, Safiye (2000), “Uluslararası Belgelerde ve Ülke Uygulamalarında Sayıştayların Denetim Alanları”, Sayıştay Dergisi, (39), 19-31.

Keleş, R. (2006), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.

Keleş, R. (2009). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.

Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul

Keleş, R.(2014). *Yerinden yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.

Koçak, Y. (2013). *Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Köse, H. Ö. (2000). *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*. Sayıştay Yayını.

Köse, H. (2007), *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, 2. Baskı, Ankara: Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları

Kuşcu, B. (2018). *Yerel Yönetimler ve Gençlik Politikaları Bağlamında Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneği*. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Muratoğlu, T. (2011). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69(1-2), 737-775.

Onar Sıddık, S. (1952) *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İstanbul: Hak Kitapevi

Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, C. II, 1966, s. 620.

Ortaylı, İ. (2000), *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, Türk Tarih Kurumu, Ankara.

Ökmen, M. & Parlak, B. (2013). *Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler*. Ankara: Orion Kitabevi.

Özay, Günışığında Yönetim Yargısal Korunma, (İstanbul, Alfa Y aymları, 2010), s.7.

Öztürk, M. (2018). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının İdari ve Mali Özerklik Açısından İncelenmesi: Türkiye Örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.

Pıtırılı, A. (1989). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. *Türk İdare Dergisi*, 59-72.

Sakal, M. & Kesik, A. & Akdemir, T. (2014). *Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Sobacı, M. Z. (2015). Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Uyumu: Özerklik Miti. *Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı*, (120), 7-30.

Şengül, R. (2016). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Şengül, s.81-82-83 (2011). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları

Şengül, s. 98-99 (2011).*Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları

Şengül, s. 120-121-122-123 (2011). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları

Şengül, s. 101,103,104(2011). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları

Temizel, Z. (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*. Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı, Kent Basımevi, İstanbul.

Tortop, N. (1974). *Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri*. Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 7, Sayı 1 (Mart).

Tortop, N., İsbir, Eyüp G. ve Aykaç, B. (1993). *Yönetim Bilimi*. Yargı Yayınları. Ankara.

Tortop, N. (1999) *Mahalli İdareler*. Ankara: Yargı Yayınları

Tortop, N. – Aykaç, B. – Yayman, H. & Özer, M.A.(2014), *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınları, Bası.3, Ankara.

Tümerkan, S. (1946), *Türkiye’de Belediyeler*, İçişleri Bakanlığı, İstanbul.

Uluğ, F. (2004). *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma*. Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 37, Sayı 2 (Haziran), s.97-122.

Ulusoy, A. (2007). *Mahalli idareler, Teori-Uygulama, Maliye*, Seçkin Yayınları, Ankara.

Ulusoy, A. & Akdemir, T. (2014). *Mahalli İdareler: Teori, Uygulama, Maliye*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Yavuz, F. (1953), Şehircilik Ders Kitabı, AÜSBF Yayını, Ankara.

Yılmaz E. (1996). Hukuk Sözlüğü , (Genişletilmiş 5. baskı) Ankara: Yetkin Basım Yayım A.Ş.

Yılmaz, H. (2016). *Yerel Yönetim Birlikleri Kurumsal ve Yasal Bir İnceleme*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

