T.C.

ATILIM ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

MERKEZİ YÖNETİMİN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE UYGULADIĞI İDARİ VESAYET DENETİMİNİN ETKİLERİ

Yüksek Lisans Tezi

Ebru Emine Oktay

Ankara- 2021

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

MERKEZİ YÖNETİMİN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE UYGULADIĞI İDARİ VESAYET DENETİMİNİN ETKİLERİ

Yüksek Lisans Tezi

Ebru Emine Oktay

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Halil İbrahim Ülker

Ankara-2021

KABUL VE ONAY

Ebru Emine OKTAY tarafından hazırlanan "Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerinde Uyguladığı İdari Vesayet Denetiminin Etkileri" başlıklı bu çalışma, 21/06/2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Ana Bilim Dalı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Programında Yüksek Lisans Tezi olarak oy birliği ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. İsmail BİRCAN (Başkan)

Prof. Dr. Halil İbrahim ÜLKER (Danışman)

Dr. Öğretim Üyesi Kahraman GÜLER (Üye)

Prof. Dr. Dilaver TENGİLİMOĞLU

Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesi ’ne uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasını;

- Akademik ve etik kurallar çerçevesinde hazırladığımı,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir,

Aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Tarih ve İmza

Ebru Emine OKTAY

ÖZ

OKTAY, Ebru Emine. Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerinde Uyguladığı İdari Vesayet Denetiminin Etkileri, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2021.

Ülkemizde kamu yönetimi, merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yerinden Yönetim kuruluşları olarak adlandırılan İl Özel İdaresi, belediye ve köyler halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karışlamak için kanunla kurulan ve yine karar organları kanunla ve seçimle başa gelen kamu tüzel kişileridir.

Ülkemizde olduğu gibi tüm dünya ülkelerinde kamu yönetimi merkez ile yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Bu paylaşım bazı ülkelerde merkeziyetçi bir anlayış sergilerken bazı ülkelerde de yerel yönetime daha fazla özerklik veren bir yönetim anlayışı sergilemektedir. Ülkemizde yerel yönetim olgusu bir buçuk asırlık bir tarihe sahiptir. Ancak gelişme bakımından aynı tarihi gelişmeyi gösterememiştir. Yerel nitelikli hizmetlerin merkezi yönetimin eline verilmesi yerel yönetim organlarının esnek, hızlı ve opsiyonel olmayan, karar olma süreçlerinde demokratik katılımı sağlayamayan bir yapıda kalmasına neden olmuştur. Ülkemizde oluşturulan yerinden yönetim modeli yereldeki toplumsal talepleri karşılayamamakta ve hizmette yerellik ilkesine uygun kamu hizmetleri üretememektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı katı ve sert idari vesayet denetimi yeni kamu reformları ile biraz olsun yumuşatılmaya çalışılsa da tarihindeki gelenekselci merkezi yönetim modelinin sınırları dışına tam anlamıyla çıkmayı başaramamıştır.

Anahtar Sözcükler: İdari Vesayet Denetimi, Yerel Yönetimler, Merkezi Yönetimler, Yönetim Organları, Kanun.

ABSTRACT

OKTAY, Ebru Emine. Effects of Administrative Tutelage Supervision Implemented by Central Government on Local Administration, Master Thesis, Ankara, 2021.

In our country, Turkey, public administration is divided into two ; centralized administration and local administration bodies. Provincial Special Administrations, municipalities and villages, which are named as Local Administration Bodies, are public legal entities established by law in order to supply the local communal needs of public and also their decision-making bodies are elected and governed by law.

Public administration, as in our country, is distributed between central government and local administrations in all countries around the world. While this distrubution of public administration exhibits a centralist perception in some countries, on the other hand, it exhibits a management approach that gives more autonomy to the local government in some countries. The phenomenon of local administration in our country dates back to a century and a half ago. However, it has been unable to show the same historical progress with regards to improvement. Appointing the authority of local services to the central government has resulted in local administration bodies remaining flexible, fast, non-optional and unable to provide democratic participation during decision-making processes. The model of decentralization created in our country is unable to meet the local public demands and unable to produce appropriate public services in accordance with the principle of locality. Although the strict and strong administrative tutelage supervision implemented by the central government on local administrations was tried to be lessened with new public reforms, it has been unable to completely exceed beyond the limits of the traditional central government model in the history of Turkish Republic.

Keywords: Administrative Tutelage Supervision, Local Administrations, Central Governments, Administration Bodies, Law.

TEŞEKKÜR

Tez çalışmamın her aşamasında değerli katkı ve bilgileriyle yol gösteren, sonsuz sabır ve ilgiyle beni çalışmaya teşvik eden, kıymetli zamanını ayırıp elinden gelenin en fazlasını yapan, her zaman güven vererek arkamda olan, değerli birikimlerini benden esirgemeyen değerli hocam Prof. Dr. Halil İbrahim ÜLKER'e; çalışmalarım sırasında bana sonsuz sabır ve destek veren hayat arkadaşım Yavuz Selim ARSLAN'a; hayatım boyunca ellerimden tutan, maddi manevi desteklerini her zaman hissettiğim, beni bu günlere getiren, benim için her türlü fedakarlığı yapan canım annem Yeşim YALMAN'a ve yanımda olamasa da varlığını her zaman hissettiğim, gittiği yerden beni gururla izleyen babam Yusuf OKTAY'a teşekkürü borç biliyorum.

Yoğun çalışmalarım sırasında yardımlarını esirgemeyen, başarılı olmam için çabalayan ve bana motivasyon sağlayan dostlarım Esra YAŞAR, Deryam KUMTUNA ve Tunahan AYDOĞDU'ya teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖZ ..... **i**
ABSTRACT ..... **ii**
TEŞEKKÜR ..... **iii**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET TEŞKİLATLANMASINDA MERKEZİ YÖNETİM

1.1 Merkezi Yönetimin Tanımı **5**
1.2. Merkezi Yönetimin Tarihçesi **6**
1.3 Anayasa'da Merkezi Yönetim **8**

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET TEŞKİLATLANMASINDA YEREL YÖNETİMLER

2.1. Yerel Yönetimlerin Tanımı **11**
2.1.1. Siyasi yerinden yönetim 12
2.1.2. İdari yerinden yönetim 13
2.1.2.1. Fonksiyonel (Hizmet) yerinden yönetim 14
2.1.2.2. Coğrafi yerinden yönetim 15
2.2. Yerel yönetimler ile ilgili kavramlar **15**
2.3. Yerel yönetimlerin tarihçesi **17**
2.3.1. Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihçesi 18
2.3.1.1 Osmanlı'dan Cumhuriyet'e kadar yerel yönetimler 18
2.3.1.2. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler 20
2.4. Anayasalarda Yerel Yönetimler **21**
2.4.1. 1921 Anayasası 21
2.4.2. 1924 Anayasası 22
2.4.3. 1961 Anayasası 22
2.4.4. 1982 Anayasası 22
2.5. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı **23**

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ VESAYET DENETİMİ

3.1 İdari Vesayet Denetimi Kavramı 25
3.2. İdari Vesayet Denetiminin Özellikleri 25
3.3. İdari Vesayet Denetiminin Tarihçesi 26
3.4 İdari Vesayet Denetiminin Amacı ve Dayanakları 27
3.4.1 İdari vesayet denetiminin anayasal dayanağı 27
3.4.2. İdari vesayet denetiminin yasal dayanağı 29
3.4.3. Yasadan doğmayan denetim yetkisi 29
3.5. İdari Vesayet Denetiminin Unsurları 30
3.5.1. Yetki 30
3.5.2. Şekil 30
3.5.3. Neden (Sebep) 30
3.5.4. Konu 30
3.5.5. Amaç 31
3.6. İdari Vesayet Yetkisi Kullanmaya Yetkili Makamlar 31

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ VESAYET DENETİMİNİN BİÇİMLERİ

4.1. İşlemler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi 33
4.1.1. Onama 33
4.1.1.1. Onaya tabi kararlar 34
4.1.1.2. Onaya tabi olmayan kararlar 34
4.1.2. Önceden izin 35
4.1.3. Yerine geçme (İkame) 35
4.1.4. İptal 35
4.1.5. Yürütmenin durdurulması 36
4.2. Eylemler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi 36
4.3. Organlar Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi 36
4.4. Personel Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi 36

BEŞİNCİ BÖLÜM

İDARİ VESAYET YETKİSİNİN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE UYGULANMASI

5.1. İl Özel İdareleri Üzeri nde İdari Vesayet Yetkisi nin Uygulanması 39
5.1.1 İl özel idaresinin organları üzerinde uygulanması..... 40
5.1.1.1. İl özel idare organı olarak vali üzerinde uygulanması..... 41
5.1.1.2 İl genel meclisi üzerinde uygulanması 42
5.1.1.3 İl encümeni üzerinde uygulanması..... 44
5.1.2 İl özel idaresinin eylem ve işlemleri üzerinde uygulanması..... 44
5.1.2.1 Onama..... 45
5.1.2.2. İptal..... 46
5.1.2.3. Erteleme..... 46
5.1.2.4. Yerine geçme..... 47
5.1.3. İl özel idaresi personeli üzerinde uygulanması..... 47
5.2. İdari Vesayet Yetkisinin Belediyeler Üzerinde Uygulanması..... 48
5.2.1. Belediyelerin organları üzerinde uygulanması 49
5.2.1.1. Belediye Başkanı üzerinde uygulanması..... 50
5.2.1.2. Belediye meclisi üzerinde uygulanması 50
5.2.1.3. Belediye encümeni üzerinde uygulanması 51
5.2.2. Belediyelerin eylem ve işlemleri üzerinde uygulanması..... 52
5.2.3. Belediye personeli üzerinde uygulanması 52
5.3. İdari Vesayet Yetkisinin Köyler Üzerinde Uygulanması..... 53
5.3.1. Köy yönetiminin organları üzerinde uygulanması 53
5.3.1.1. Köy muhtarı üzerinde uygulanması..... 53
5.3.1.2. İhtiyar meclisi üzerinde uygulanması..... 54
5.3.2. Köyün eylem ve işlemleri üzerinde uygulanması..... 54
5.3.2.1. Köy ihtiyar meclisinin üzerindeki vesayet denetimi 54
5.3.2.2. Köy muhtarının işlemleri üzerindeki vesayet denetimi..... 54
5.3.2.3. Köy derneğinin işlemleri üzerindeki vesayet denetimi 55
5.3.2.4. Vesayet makamının denetimi 55
5.3.3. Köy personeli üzerinde uygulanması 55
5.3.3.1. Köy korucusu üzerindeki denetim..... 56
5.3.3.2. Köy kâtibi ataması..... 56
5.3.3.3. Köy imamı atanması..... 56

ALTINCI BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE İDARİ VESAYET İLİŞKİSİ

6.1. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisi 59

6.2. İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Özerklik 60

6.3. Merkezi Yönetimden Yerel Yönetimlere Görev ve Yetki Devrinin Sağladığı Faydalar 61

6.4. Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerinde Uyguladığı İdari Vesayet Denetimine İlişkin Eleştiriler 62

6.5. Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerinde Uyguladığı İdari Vesayet Denetimine İlişkin Öneriler 64

SONUÇ 65

KAYNAKÇA 67

TURNİTİN RAPORU 73

ÖZGEÇMİŞ 83

GİRİŞ

Türkiye yönetim yapısı, örgütlenme yapılarına göre merkezi yönetim ve yerinden yönetim örgütleri olarak iki aşamalı teşkilat yapısından oluşur (Eryılmaz, 2020, s. 37). Ülkede yürütülecek olan kamu yönetimi hizmetlerinin görülmesi, merkezi yönetimin görevidir. Yönetim yapısındaki yerel nitelikteki kamu hizmetlerini görülmesi de yerinden yönetim birimlerine bırakılmıştır. Coşkun (1976)'ya göre; merkezi idare, yerinden yönetim organlarına merkeziyetçiliğin tekliğini ve oluşabilecek sorunları ortadan kaldırmak, yerel yönetimin verimliliğini ve üretkenliğini sağlamak, devlet teşkilatına ait olan ekonomik, mali ve toplumsal hizmetlerin daha kolay yerine getirilmesini sağlamak amacıyla yerinden yönetim birimlerine tüzel kişilik vermiş ve organlarına bağımsız hareket etme ve karar alma imkânı sağlamıştır (Coşkun, 1976, s. 15).

Merkezi idare ile yerinden yönetimler arasında birlik ve uyum başlıca kamu yönetimi amaçları arasında bulunmaktadır. Anayasa'nın 123. Maddesinde bulunan ibareye göre; "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" (TC. Anayasası, s. 24). Merkez idare ile yerel idare arasında olan bu bütünlük demokrasi anlayışının en temel yapı taşıdır (Gözler, 2009, s. 195). İdari vesayet bu uyum ve planlamayı sağlamanın en iyi yoludur. İdari vesayet denetimi, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin işlemleri, kararları, eylemleri ve hareketlerini anayasal çerçevede denetlemesidir. Bu denetleme belirli makam, organ ve kuruluşlar tarafından yapılır (Eryılmaz, 2020, s. 224). Anayasanın idarenin kuruluşu bölümündeki 127. Maddesinde; "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" (TC. Anayasası, s. 24).

Türk teşkilat yapısının ikili bir sistemden oluşması, ülkede merkezi ve yerel yönetim organları tarafından görev ve yetki paylaşımı yapılması, merkezin yerel yönetimleri denetlemesi ve sınırlandırılması konusunu ortaya çıkarmıştır. Vesayet denetimi, genellikle yerel yönetimlerin hizmetleri uygulayışını denetlerken, bu

denetlemenin sıkı uygulanması yerel yönetimlerin yetki alanlarını sınırlamakta ve görülecek olan hizmetlerin verimli uygulanmasını engellemektedir. İdari vesayet denetimi, yerel yönetim organlarının yerel özerklik ve demokratiklik alanlarını kısıtlayan bir yapılanma olarak karşımıza çıkar (Kavruk ve Yaylı, 2008, s. 1). Demokrasinin yaygınlaştırılması, toplumun yönetime katılabilmesi, yerel yönetim organlarının daha demokratik bir şekilde hareket edebilmesi ve bu demokrasinin karar alma sürecine daha rahat etki edebilmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi gereklidir. Ancak mevcut kamu yönetimi sistemimizde merkezi idare ile yerel yönetim ilişkilerinin karmaşık bir yapıda olması bu iki teşkilat arasında işlev, yetki, görev ve denetim alanlarında sorun doğurmakta ve yerel yönetim organlarının özgürce karar alamamasını ve hizmet yürütememesini sağlamaktadır. Yerel yönetimler yetki genişliğine dayanan, karar organları seçimle belirlenen, yürütmeye karşı yetkisi olan, birçok gelir kaynaklarına ve özel bütçelere sahip olan ve yönetsel özerklikleri olan yapılardır (Keleş, 2016, s. 28). Ancak merkezi yönetimin sert hukuksal ve bazı anayasal kararlar ile yerindelik denetimi yapması bu özerkliği kısıtlamakta ve demokratik karar alma süreçlerine olumsuz yansımasını sağlamaktadır. Merkezi idare ile yerinden yönetim organları arasındaki görev ve yetki karmaşasını gidermek için hükümetler birçok yasal düzenleme yapmış ve kamu politikaları üretmiştir ancak bunların birçoğu uygulanmamıştır. Yerel yönetim birimleri bağımsız ve özerk bir yapıya sahip olmalı, görevlerini kendi iradeleri ve yönetim organları ile yapabilmeli, yeterli kaynağı merkezden alabilmeli, mali konularda bu kaynakları özgürce kullanabilmeli ve özellikle görev ve yetkilerinin sınırları net bir şekilde belirlenmelidir. Günümüzde uygulanan kamu yönetimi politikaları yerel yönetimlere bu olanakları sağlamamaktadır. Bu sebeple merkezi yönetimin gölgesinde ve sert sınırlandırılmasında kalan yerel yönetim organlarının denetimle ve özerklikle ilgili bu durumu incelenmesi ve üzerinde çalışılması gerekilen bir konu olmuştur.

Çalışmanın ilk bölümünde devlet teşkilatlanmasında merkezi yönetim ele alınmıştır. Merkezi yönetimin kavramsal çerçevesi ele alınırken, tarihsel süreçte gelişimi üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde devlet teşkilatlanmasında yerel yönetimler ele alınmıştır. Yerel yönetimlerin tarihsel çerçevesi üzerinde durulurken; yerel yönetimler anayasal bağlamda incelenmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde idari vesayet kavramı ele alınmış, idari vesayet denetiminin amaçları ve dayanakları üzerinden denetimin unsurlarına ve denetimi yapmaya yetkili makamlara kısaca değinilmiştir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde idari vesayet denetimi üzerinde durulurken, idari vesayet denetiminin biçimi kapsamında eylemler, işlemler, organlar ve personel üzerindeki yetkisi ele alınmıştır.

Çalışmanın son bölümü olan beşinci bölümde ise merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişki ele alınmış, yerelleşme altında merkezi yönetimin olumsuz yönleri tartışılmıştır. İdari vesayet denetiminin uygulanılmasına ilişkin eleştirilere yer verilirken, sorunların çözüm yollarına ilişkin öneriler üzerinde durulmuştur.

Bu çalışmada yöntem olarak tarama yöntemi kullanılmıştır. Çalışmayı desteklemek amacıyla tarihsel araştırmalar yapılmış ve dokümanter yöntemi ile çalışma ortaya konmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET TEŞKİLATLANMASINDA MERKEZİ YÖNETİM

1.1 Merkezi Yönetimin Tanımı

Merkezi yönetim, merkezi hükümet ve ona bağlı hiyerarşik örgütü içerisinde yer alan örgütlerce, kamu hizmetinde bütünlük ve birlik sağlamak amacıyla hizmetlere yönelik faaliyet ve kararların yürütülmesi ve uygulanmasıdır (Eryılmaz, 2020, s. 108). Kaynakların ve yetkilerin merkezi teşkilatta toplandığı, koordinasyon, eşgüdüm, komuta, örgütlenme, denetleme ve planlama gibi yönetimin temel unsurlarının merkez örgütünden yapıldığı merkezi örgüttür (Eren, 1994, s. 147). Merkezi yönetim siyasi ve idari olmak üzere iki ayrı ilkeden oluşmaktadır (Eryılmaz, 2020, s. 108).

Siyasi merkezden yönetim, yasama organı ile hükümetin tek olmasını ifade eder. Yani siyasi otorite merkezdeki iktidarda toplanmıştır. Siyasi merkezden yönetim örgütlenmesinde kanun yapmakla görevli ulusal meclisin dışında başka bir kanun yapıcı bir organ bulunmaz. Böylelikle farklı bölgelere göre değişen farklı kanunlar da var olamaz. Bu şekilde örgütlenmiş devlete ‘’üniter devlet’’ denir. Üniter devlete örnek olarak Japonya, Fransa ve ülkemizi örnek gösterebiliriz (Eryılmaz, 2020, s. 109).

İdari bakımdan bakıldığında merkezi yönetim daha sığ anlamlıdır. Kamu politikalarının hazırlanması, belirlenmesi ve kararların alınması merkezi idare organlarında toplanmıştır. Bu kamu politikalarının yürütülmesine yönelik inisiyatif de bu organlara verilmiştir. Türkiye de her iki yapılanma da uygulanmaktadır (Eryılmaz, 2020, s. 109).

Kamu hizmetlerini yürütmekle görevli olan merkezi idare teşkilatı, devlet tüzel kişiliğine tabidir. Merkezi idare Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlıklar ve bakanlıklara bağlı olan ilgili kurum ve kuruluşlardan meydana gelen Başkent teşkilatı ile bölge, il ve ilçe biçiminde oluşturulmuş taşra ve yurt dışı teşkilatlarından oluşur. Buna bağlı olarak merkezi yönetime yardımcı olan ve

danışmanlık yapan yardımcı kurumlar da merkez yapılanması içerisinde yer alır (Nohutçu, 2019, s. 4).

Merkezden yönetimin genel özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz (Ökmen ve Parlak, 2015, s. 24):

- Merkezi yönetimde devlet tek bir tüzel kişiliktir.
- Devlet tüzel kişiliği bakanlıklar şeklinde yapılanmıştır.
- Kamu hizmetlerinin giderilmesi için gerekli, gelir ve giderler merkez bir bütçede bir araya getirilir.
- Merkezi yönetimi uzantısı şeklinde örgütlenen taşra teşkilatı merkezin emir ve talimatlarına tabidir.
- Merkezi yönetimin teşkilatında görev alan personelin atanması merkez tarafından yapılır.
- Merkezi idare içerisinde tüm birimler hiyerarşik bir yapılanma ile sıralanmıştır.
- Merkez örgüt ve taşra örgütü biçiminde bir yapı olsa da merkezi idare bir bütündür.

1.2. Merkezi Yönetimin Tarihçesi

Türkiye tarihinde yerel yönetim anlayışının benimsenmesi uzun yılları almıştır. Batı ülkelerine baktığımızda yerel yönetim tarihi 12. Yüzyıldan itibaren başlamış görünmektedir. Merkezi yönetime karşı idari ya da mali özerklik kazanmış bölge veya kentler aracılığıyla yerel yönetimler ortaya çıkmıştır. Osmanlı teşkilat yapısından Tanzimat dönemine kadar yerel yönetimlere yer verilmemiştir. Bunun sebebi Osmanlı kültüründe muhalefet kültürünün henüz gelişmemiş olmasıdır (Eryılmaz, 2020, s. 187).

Osmanlıdan günümüze kadar olan süreçte hizmetlerin yürütülmesi, yetki ve sorumluluğun paylaşılması açısından fazla bir gelişme olmamıştır. Cumhuriyet döneminde ise devlet kamu iktisadi teşebbüsleri kurarak merkezi yönetime olan

sorumluluğu arttırmıştır. 1950 yıllara kadar devam eden bu süreçte yerel yönetimlerin gelişmesi için pek de çaba harcanmamıştır (Eryılmaz, 2020, s. 189).

Türkiye tarihinin ilk anayasası olan Teşkilat-ı Esasiye kanununda Devlet-i Osmaniye'nin tek bir vücut olduğu belirtilir ve buna istinaden hiçbir ayrımın kabul edilemeyeceğini söylenir. Yani devletin bütünlüğü aynı zamanda idarenin de bütünlüğüdür (Yayla, 2009, s. 84). Genel anlamda bu tarihte, merkezi yönetime yetki genişliği tanınırken yerel yönetimlere ise belediyelerin başına gelecek kişilerin seçimle belirlenmesi hakkı tanınmıştır. Bu Osmanlı devleti için büyük bir adımdır. Ancak devlet yine de merkezi bir yapıda olduğu için yerel yönetimlere verilen haklar yüzeysel ve havada kalmıştır (Özmen, 2012; s. 172).

1921 Teşkilat-ı Esasiye kanununda Türkiye Coğrafi ve iktisadi noktaları ile vilayetlere, vilayetler kazalara kazalarda nahiyelere bölünmüştür. 1924 Anayasası ise geleneksel olan merkezi bir yapılanmayı öngörmüştür. Yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin bulunduğu ve yerinden yönetim prensibi ile yönetileceğini söylemiştir. Geçmiş yıllara göre yeni düzenlemeler yapılmış ancak geleneksel merkezden yönetim anlayışı benimsenmeye devam etmiştir. 1961 Anayasası ilk kez merkezi idare ve mahalli idare kavramlarının üzerinde daha çok durmuştur. Diğer anayasalardan farklı olarak Adem-i merkeziyetçi bir anlayış gelişmiştir (Kili ve Gözübüyük, s. 200).

1982 Anayasası daha merkeziyetçi bir anayasadır. Merkezi yönetimin, yetki genişliği ile yönetileceği ilkesi üzerinde durulmuştur. Mahalli idarelerin görev ve biçiminin tanımı yapılmış ve mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin yetki genişliği ilkesi ile yerinden yönetim kurallarına göre bir kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimin idari vesayet denetimine tabi kılınacağı belirtilmiştir (Özmen, 2012, s. 173).

Osmanlı devletinden bu yana dek olan süreçte merkezi yönetim anlayışı geçerliliğini kaybetmemiş ve bir miras olarak devlet yönetiminde varlığını sürdürmeye devam etmiştir. Yerel yönetimler merkezi yönetime yardımcı olmakla görevli birimler olarak kalmışlardır. 1980 sonrası yeni kamu yönetimi anlayışı ile hizmette yönetişim modeli ülkemize de gelmiş, biraz olsun merkezi yapıyı kırmayı başarmıştır. 2003 yılından sonra yapılan reformlarla birlikte hizmette yerellik ilkesi

benimsenmiş, 5393 Belediye Kanunu, 5203 İl Özel İdaresi Kanunu ve 5216 Büyükşehir Kanunu ile merkezi yapı biraz da olsa yerelleşmiştir. Böylelikle merkezi anlayış kırılmış, yerel idarelerin görev ve sorumlulukları arttırılmıştır (Özmen, 2012, s. 173).

1.3 Anayasa'da Merkezi Yönetim

Anayasa'nın 123. maddesine göre; "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur." Bu madde ile yönetsel yönden merkeziyetçilik ilkesi benimsenmiştir. 126. Madde de ise "Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir" diyerek yetki genişliğine atıfta bulunmuştur (akt. Eryılmaz, 2020, s. 140).

127. Madde ise "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilerdir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir." Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır. Bu kanunla mahalli idare birimlerinin görev ve yetkileri merkezi yönetimin idari vesayet yetkisiyle, denetimine tabi tutulmuştur. 1982 Anayasası ile beraber, merkezi ve yerel

yönetimlerin görev ve yetkileri daha ayrıntılı hale getirilmiş ve alanları daha sert bir şekilde çizilmiştir (Eryılmaz, 2020, s. 141).

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET TEŞKİLATLANMASINDA YEREL YÖNETİMLER

2.1. Yerel Yönetimlerin Tanımı

Yerinden yönetim kavramının birçok tanımını yapabiliriz. Yerel yönetimler, bir yörede yaşayanlar tarafından oluşturulup, merkezi yönetimin merkezi ve taşra örgütlerinin dışında kalan ve o bölgede yaşayanlar tarafından yönetilmesi (Güler, 2009, s. 272); bazı kamu hizmetlerinin devlet dışında bir kamu tüzel kişisi tarafından yürütülmesi ve uygulanması (Gözler, 2009, s. 35); siyasi ve idari yetkilerin bir kısmının merkezi yönetim örgütü dışında başka otoritelere aktarılmasıdır (Eryılmaz, 2020, s. 116). Yerinden yönetimlerde görülecek ve sunulacak hizmetler devlet tarafından tek bir elden değil, merkezi teşkilat dışında kalan ve merkezi örgütün hiyerarşisi içerisinde olmayan, kısmi özerkliğe sahip tüzel kişilerce uygulanır (Eryılmaz, 2020, s. 40). Yerinden yönetim özerk bir yönetim şeklidir ve yöneticileri yerel halk tarafından seçilir ve halk tarafından seçilen organlarca yönetilir (Keleş, 2016, s. 19).

Yerel Yönetimlerin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Keleş, 2016, s. 19):

- Adem-i merkeziyetçi bir yapı vardır.
- Yerinden yönetim kuruluşları özerk bir statüye sahiptir.
- Yerinden yönetim kuruluşları kendilerine ait bir bütçeye sahiptirler.
- Yerinden yönetim kuruluşları seçimle başa gelmiş kendi organları tarafından yönetilirler.
- Yerinden yönetim kuruluşları kanun ile kurulurlar.
- Yerinden Yönetim kuruluşları kamu hukuku tüzel kişileridir.
- Yerinden yönetim kuruluşlarının yetki ve görevleri konu, biçim ve yer yönünden sınırlandırılmıştır.

Yerel yönetimler Siyasal Yerinden Yönetim ve İdari (Yönetsel) Yerinden Yönetim Olarak ikiye ayrılmıştır (Keleş, 2016, s. 30).

2.1.1. Siyasi yerinden yönetim

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi yönetim organları ile yerel yönetim organları arasındaki paylaşımıdır. Siyasi otorite merkezi örgütte toplanmamıştır. Yerel organlar tarafından paylaşılmaktadır (Eryılmaz, 2020, s. 117). Siyasi yerinden yönetim ile yerel yönetim organlarına yasama ve yürütme hususunda kısmı özerklik verilmiştir. Yerel yönetimler hükümet karşısında asla birinci dereceden yönetim kuruluşları olamazlar. Her zaman ikinci derecede egemenliğe sahip kuruluşlardır. Yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri federal anayasa tarafından belirlenmektedir (a.g.e. s. 118).

Siyasi yerinden yönetim ile federal devlet sistemi oluşmuştur. Üniter devlet sisteminden tamamıyla farklı olan federal devlet şekli, üniter sisteme karşı bir yapıyı temsil eder. Üniter devlet şeklinde halk ile devletin başında olan hükümet arasında var olan başka bir egemenlik gücüne sahip yönetim birimi ve organları bulunmaz. Üniter sistemde merkezi yönetim ve yerel yönetim şeklinde iki yapı bulunmaktadır. Federal sistemlerde ise merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, başka bir idari yapılanma olan eyalet yönetimi vardır (Biricikoğlu, 2013, s. 5).

Özerk ya da yarı özerk statüye sahip olan eyalet gibi birimler ülkelere göre state, federe devlet, canton, cumhuriyet, land ve bunun gibi isimler alırlar. Bu birimlere örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri, Rusya Federasyonu, Almanya ve İsviçre gösterilebilir (Keleş, 2016, s. 115). Eyalet birimleri otoritesini doğrudan halktan alır. Böylelikle yasal hükümetin müdahalesine ve etkisine karşı korunurlar. Eyaletler faaliyetlerini merkezi hükümet ile birlikte yürütürler ancak karar alma ve politika yapma yönünden özerktirler (Eryılmaz, 2020, s. 117). Üniter sistemde ise tek bir ulusal politika görünür ve bu politika ülkenin her yerinde uygulanır. Üniter devler sisteminde yerel kamu hizmetleri merkezi yönetim tarafından sıkı bir şekilde kontrol edilir. Üniter devlet sistemi coğrafi alan olarak daha küçük olan ülkelerde ve kültürel olarak homojen toplumlarda daha uygun yer bulur (a.g.e. s. 117).

Üniter devlet sisteminde halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisi zayıftır. Bunun sebebi tüm politikaları merkezi yönetimin yapması ile halkın tembelleşmesidir.

Üniter sistem halkın kamu politikalarına katılmasında ilgiyi azaltsa bile, tam tersine siyasi katılmayı arttırmaktadır. Bunun sebebi otoritenin ve mali bütçe kaynaklarının büyük ölçüde merkezin elinde olmasıdır. Bu nedenle siyasi mücadelenin kaynağı hükümet ve meclistir (Eryılmaz, 2020, s. 118).

Federal sistem din, dil, ırk ve etnik yönden farlılık gösteren, yani homojen olmayan toplumlarda topluluklara sınırlı açılardan siyasi özerklik tanımaktadır. Böylelikle bu topluluklar kendi kimliklerini rahatça geliştirip yaşayabilmekte ve merkezi yönetimin politikalarından minimum derecede etkilenmektedir. Federal yapı, üniter yapının tersine coğrafi bakımdan daha büyük ve geniş olan ülkelerde daha fazla uygulanabilir. Kültürel yapısı bakımından homojen olmayan ve ekonomik farklılıkları bulunan ülkelerde daha fazla yer bulur. Federal sistemde çok sayıda alt yönetim birimi vardır. Yetkilerin birçok birim tarafından paylaşılması sorumsuzluk riskini doğurur. Federal sistemde dil, din, ırk ve etnik kökenli farklıkların olması ülkenin coğrafi yönden büyük olmasından çok daha fazla önem arz eder (Eryılmaz, 2020, s. 118).

2.1.2. İdari yerinden yönetim

İdari yerinden yönetim, merkezi yönetimin tersine bazı kamu hizmetlerinin merkezi idare dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından yönetilmesidir (Biricikoğlu, 2013, s. 5). İdari yerinden yönetim, çoğu ülkelerde yaygın olarak uygulanmaktadır. İdari yerinden yönetimin amacı halkın kamu politikalarına verimli bir şekilde katılmasını sağlamaktır. Böylelikle aşırı merkeziyetçilik ortadan kalkacak ve yerel ihtiyaçlar ile mahalli hizmetler arasında denge sağlanabilecektir. Bunun sonucu olarak da kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinlik artacaktır (a.g.e. s. 6).

İdari yerinden yönetim birimleri özerk bir statüye sahiptir. Bu özerklik bağımsızlık ve dokunulmazlık değildir. Buradaki özerklik yönetimde serbestlik ve kendi kendine yetebilmek demektir. Yerel yönetimlerde halk aktif bir katılımcı rolündedir. Vatandaşlar doğrudan ya da dolaylı yolla kamu hizmetlerine katılabilmekte ve bu hizmetlere yönelik politikaları etkileyebilmektedir (Eryılmaz, 2020, s. 119).

İdari yerinden yönetim birimlerinin kendi bütçeleri bulunmaktadır. Yani mali yönden özerktirler. Bu birimler yasalar çerçevesinde kendi kaynaklarını kullanabilmekte ve yeni kaynaklar üretebilmektedirler. Bu birimler kendi organları tarafından yönetilir. Organları seçmenleri tarafından seçimle belirlenir. Birimler bir kanun yoluyla kurulur ve ona göre yönetilir. Yerel yönetim birimlerinin tüzük ya da yönetmelikle kurulması söz konusu değildir (Eryılmaz, 2020, s. 119).

İdari yerinden yönetim, fonksiyonel (hizmet) yerinden yönetim ve coğrafi yerinden yönetim olarak iki şekilde uygulanmaktadır (Keleş, 2016, s. 153).

2.1.2.1. Fonksiyonel (Hizmet) yerinden yönetim

Fonksiyonel yerinden yönetim bazı işlerin merkezi yönetimden alınarak özerk kurum ve kuruluşlara aktarılmasıdır. Böylelikle merkezi yönetimin iş yükü hafiflemekte, hizmetler daha profesyonel, uzman ve teknik olan kişilerce bu birimlerde yürütülmektedir. Bu şekilde hizmetler daha çabuk ve işlevsel şekilde uygulanabilecektir. Fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşlarının yöneticileri daha fazla inisiyatif kullanabilmekte ve kendi çaba ve gayretlerine göre daha verimli bir hizmet sunabilmektedirler. Ülkemizde fonksiyonel yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda ortaya çıkan kuruluşlar kamu iktisadi teşebbüsleri, üniversiteler, ticaret ve sanayi odaları gibi kurumlardır (Eryılmaz, 2020, s. 120).

Fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşlarının ortaya çıkması birinci dünya savaşından sonra gerçekleşmiştir. Savaşın yükü ve tahribatı, refahın topluma yayılması ve ekonomik gelişmelerde devletin aktif rol üstlenmesi, merkezi idare üzerinde yükü arttırmıştır. Devlet bu konu üzerinde düşünmüş, görev ve yetkilerinin özerk bir niteliği olan kamu kurum ve kuruluşlarınca görülmesine kadar vermiştir. Birinci dünya savaşından sonra en çok gelişen özerk statülü kamu kurum ve kuruluşları günümüzde devletin en fazla özelleştirmeye çalıştığı organların başında gelmektedir. Aynı zamanda bu kurumlar fazlasıyla eleştirilmektedir. Özellikle iktisadi alanında görev alan kamu kurumları devletin kapitalizmine sebep verdiği ve özel girişimciliği zedelediği gerekçesiyle eleştirelin hedefi haline gelmiştir. Bu yüzden 1980'den itibaren çoğunlukla özelleştirme politikalarına tabi olmuştur (Eryılmaz, 2020, s. 121).

2.1.2.2. Coğrafi yerinden yönetim

Coğrafi yerinden yönetim bazı idari görev ve sorumlulukların merkezin taşra teşkilatı olan, karar organları seçmenler tarafından belirlenen bölge, il, belediye veya köy gibi faaliyetleri, belirli coğrafi alan ile sınırlı yönetim birimlerine verilmesidir. Coğrafi yerinden yönetim birimleri halkın yerel nitelikteki ihtiyaçlarını kendi organları aracılığıyla giderilmesini amaçlamaktadır. Coğrafi yerinden yönetim birimlerinin karar alma sorumluluğu ve yürütme görevi olan organları, halk tarafından demokratik usullerle seçilmiş il, belediye ve köy gibi yerel yönetim birimlerine verilmiştir. Bu birimler halkın mali müşterek ihtiyaçlarını karşılamak zorundadırlar. Aynı zamanda bu mali müşterek ihtiyaçların giderilmesi ve yürütülen hizmetler için, yasalarla belirlenen karar alma ve yürütme yetkisine sahiptirler (Eryılmaz, 2020, s. 202).

Coğrafi yerinden yönetim hemşeriler arasındaki yardımlaşmanın ve hoşgörünün artmasını sağlar. Yerinden yönetim siyasi barışında önemli bir kaynağını oluşturur. Çünkü iç barışın olduğu ülkeler coğrafi yerinden yönetim birimlerinin de geliştiği ülkelerdir. Aşırı yerel yönetimlerin hâkim olması, ülkelerde birlik ve bütünlüğün bozulması ve güvenlik sorununa yol açabilir. Kamu hizmetlerinin ülkenin her yerine eşit dağılmasına engel olabilir. Gelir kaynakları iyi olan yerel yönetim birimleri hizmetlerini görürken ve gelişirken, gelir kaynakları az olan yerel yönetim birimleri temel hizmetlerini yürütmekte zorluk çekebilir. Böyle bir durumda merkezi idarenin mali denkleştirme politikası devreye girebilir. Yönetimde önemli olan aşırı merkeziyetçi olmayan, bölgesel düzeyde bağımsızlığa, kargaşaya ve düzensizliğe fırsat vermeyecek bir yapı oluşturmaktır (Eryılmaz, 2020, s. 122).

2.2. Yerel yönetimler ile ilgili kavramlar

Yerel yönetim Adem-i merkeziyet olarak da bilinen bir kavramdır. Adem-i merkeziyetçiliğin iki türü vardır. Birincisi merkezdeki kurum ve kuruluşların merkezden uzakta olan bir birime, belli görevleri yerine getirmeleri için ya da yetkilerini kendi adlarına kullanmak için devretmesi yani yetki genişliğidir. İkinci türü ise yasalar çerçevesinde yapılmış, yönetim organlarını yasalar tarafından belirlenmiş tüzel, akçal ve siyasal bazı yetkilerle donatılmış yerel yönetimdir (Erkul, 2013, s. 11).

Yetki Genişliği (Yetki Göçerimi): Merkezi kurum ve kuruluşların merkezden uzakta bulunan kendisine bağlı yerel yönetim birimlerine, belirli görevleri yerine getirmek üzere yetkiyi, kendi altlarına kullanmak için devretmesidir (a.g.e. s. 12).

Yetki Devri: Yetki devrinin üç ayrı kolu vardır. Merkezi birimlerden taşra örgütüne yetki devri (Deconsantration), merkezi-taşra birimlerinden yerel yönetimlere yetki devri (devolution) ve yetkilerin her kademede bir alt kademeye devredilmesi (delegation) (Güler, 2003, s. 84).

Özerklik: Kurum ve kuruluşların kendi görev ve sorumlulukları altında ve devlet çıkarları doğrultusunda kamu hizmetlerini düzenlemesidir. Bu onların düzenleme hakkıdır. Özerklik, yasalara uygun ve halkın yararına uygun olmalıdır. Özerklik sınırları anayasal ve yasal çerçeve ile belirlenmelidir (Erkul, 2013, s. 12).

Yönetişim: Kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının ortaklaşa çalışması ile devlet yönetimine katılmada etkin olarak yer almasıdır (a.g.e. s. 13)

Deregülasyon: Devletin ekonomik alandan çıkarılması veya devletin rolünün azaltılmasıdır yani devletin küçültülmesidir (a.g.e. s. 13).

Yerel Demokrasi: Yerel toplulukta yaşayan bireylerin gereksinimlerini karşılayarak yerel nitelikteki hizmetlerini sağlayan yerel halk tarafından seçilen organlarca yürütülen kurumlarda yerel halkın kararlara katılım ve katkısıdır. Yerel düzeyde demokrasinin sağlanması için katılımcılık en büyük şarttır (Karakılçık, 2013, s. 45).

Yerellik: Merkezi yönetimin bünyesinde bulunan yönetsel işlevlerin merkezin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özel kuruluşlara, meslek örgütlerine, özel sektöre ve STK'lara aktarılmasıdır (a.g.e. s. 45).

Yerellik İlkesi: Kamusal hizmetlerin; belediye, mahalle gibi örgütler yoluyla yani halka en yakın olan birimler eliyle yerine getirilmesidir (Keleş, 2016, s. 173).

2.3. Yerel yönetimlerin tarihçesi

Günümüzde yerel yönetimler denildiği zaman daha çok yerel bir topluluğa kamu hizmeti sağlayan yönetsel ve siyasal bilimler akla gelmektedir. Oysa tarihe baktığımızda yerel yönetimler savunma, askeri örgütlenme, suçluların yakalanıp cezalandırılması gibi günümüzde genellikle devlete atfedilen görevleri yerine getirmekteydi (Keleş, 2016, s. 37).

Antik dönemde "antik site" adı verilen kendi kendini yöneten belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu bir birimdi. Antik sitelerin siyasal bir işlevi olması yanı sıra karar alma gücü ve yetkileri vardı. Antik sitelerin varlığı Roma İmparatorluğu'nun yıkılmasıyla sürmüştür. Roma İmparatorluğu'nun yıkılmasıyla kent yönetimleri de yıkılmıştır. Roma İmparatorluğu'na katılan yeni topraklara "Municipe" adı verilirdi. Municipelerin siyasal ve yerel yetkileri olduğu kadar yönetsel özerklikleri de vardı. Bu yeni kazanıma topraklarda yaşayanlara öncelikle ticari etkinlikler yapma hakkı tanınıyor ve daha sonra kentin yönetilmesine ile ilgili yetkiler veriliyordu (Keleş, 2016, s. 38).

Antik yunanda "polis" denilen kent devletleri vardı. Bu kent devletleri, toplumsal yaşamın en iyi ve en gelişmiş örgütlenme şekli olarak tanımlanıyorlardı. Batı Avrupa'da da büyük ve gösterişli malikâne sahibi olan feodal beylerin ve senyörlerin kentleri boyundurluk altına alıp yarı-özerk birimler oluşturdukları söylenilebilir. Ancak bunlar diğer şehir devletleri gibi yerel özerkliğe sahip değildirler. İlerleyen yıllarda feodalizm kentlerin gelişip büyümesini engellemiştir. Feodalizm yıkıldıktan sonra kentlerin yerel özellik düşüncesi de gelişmiştir. X. yüzyıldan itibaren burjuvazinin gelişmesi ile birlikte kentler de gelişmiş ve büyümüştür. Orta çağlarda yöneten ile yönetilen arasındaki ilişki, tarafların üzerinde anlaşmaya vardıkları bir tür sözleşme gibiydi. Roma Tüzesinin yeniden gelişmesiyle yerel topluluklara tüzel kişilik gözüyle bakılmaya başlanmıştır (Ökmen ve Parlak, 2010, s. 27).

XVI. yüzyıldan itibaren ulus devletlerin gelişmesi ve değişmesi birlikte devletler tek güç haline gelmişlerdir. Komün birlikleri güçlerini kaybederek ana örgüt olmaktan çıkarak ara kurum halini almışlardır. Devlet ile kent arasındaki ideolojik savaştan, devlet daha üstün çıkmıştır. 18. yy ve 19. yy başlarında

gerçekleştirilen reformlar ile birlikte yerel yönetimler, yerel hizmet kuruluşları şeklinde belirlenmiştir. Devletin vazgeçilmez bir parçası olarak algılanan yerel yönetimler, bununla birlikte merkezi hükümetin yerel büroları olarak algılanmaya başlamıştır (Ökmen ve Parlak, 2010, s. 28).

20. yy'ların başları ise yerel yönetimler için altın çağ sayılabilir. Bu dönemde yerel örgütler hizmetler için yeterli kaynak bulabilmiş yerel halka özerksel yönetimden çok daha fazla hizmet sunabilmişlerdir. Bu dönemde liberal ve sosyalistler, yerel yönetim örgütlerinin iyileştirilmesini ve belediyeye verilen yetkilerin genişletilmesini istemişlerdir (Keleş, 2016, s. 44).

21. yy'ların başlarında gelindiğinde yerel yönetimler uluslararası kuruluşların katkılarıyla ve küreselleşme sürecinin de etkisiyle tüm dünyada güçlenmeye başlamıştır. Böylelikle işlevselliğini arttırmaya başlamıştır. Yerel yönetimlerin örgüt yapıları içerisinde artarak devam eden yerel hizmet sunumu için çabaladığı herkes tarafından görülebilir bir gerçek haline gelmiştir (Sayıştay, t.y.).

2.3.1. Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihçesi

Türkiye'de yerel yönetimlerin uzun ve dolu bir geçmişi olduğunu söylemek ne yazık ki mümkün değildir. Modern anlamda bir yönetim geleneğinin tarihimizde yer aldığını söylemek maalesef ki güçtür. Ülkemizde batılı anlamda sayılabilecek yerel yönetim sisteminin görülmesi 20.yy.'ın başlarındadır. Bunun sebebi batıdakinden farklı olan toplumsal yapı ve farklı tarihsel gerçekliklerdir. Tanzimat reformları ve yeni modernleşme hareketleri sonucunda birçok yeni düzenleme ve yasa yapıldığı görülmüştür. (Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2006, s. 37).

2.3.1.1 Osmanlı'dan Cumhuriyet'e kadar yerel yönetimler

Osmanlı İmparatorluğu döneminde yerel yönetimler, askeri alanda başlayan yenileşme ile birlikte görülmüş zamanla bu yenileşme yönetsel ve toplumsal alana da sıçramıştır (Sayıştay, t.y.).

Osmanlı'da modern anlamda yerel yönetimler, Tanzimat'ın ilanıyla oluşmaya başlamıştır. Buna rağmen Selçuklu ve Osmanlı devletlerinde de Adem-i merkeziyetçiliğin bazı özellikleri görülmektedir. Buna örnek olarak Anadolu Selçuklu

Devletlerindeki özerk vilayetler gösterilebilir. Daha sonrasında ise Osmanlı İmparatorluğu'nda kökleşmiş, mutlakiyetci ve merkeziyetçi bir sistem oluşmuştur (Arslan, 2009, s. 8).

Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel demokrasi anlayışı gelişmemiştir (Ortaylı, 1985, s. 182). Yerel halkın yerel hizmetleri yerine getirecek kişilerin seçilmesinde bir yetkisi yoktu. Hizmetleri görecek sorumlular halk tarafından değil merkezi yönetimin temsilcileri aracılığıyla görülüyordu (Şengül, 2010, s. 27). Bu görevliler vali, muhtesip, kadı, vakıf ve loncalardı. Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetleri genellikle vakıflar yerine getirirdi. Kentin düzenine "muhtesip" denilen bir görevli eliyle sağlardı. Kadılar, kentin düzenini sağlamakta en üst derece yetkili kamu görevlisi idi. Osmanlı kentlerinde mahalle kültürü oldukça yaygındı. Her mahalle o yerde yaşayan kişilerin her şeyinden sorumlu birimler halinde görülmüştür. Loncalar ise esnaf ve sanatkârların işlerini nasıl yapacağı konusunda düzeni sağlayan kurumlar halinde var olmuştur (Şahin, 2019, s. 25).

Osmanlı Devleti'nde belediye idaresinin kurulması kırım savaşının etkisiyle olmuştur. Şavaşın olduğu dönemde İstanbul'da 100.000'in üzerinde yabancı yaşamaktaydı ve bu Avrupalılar yaşadıkları yerlerin bakımlı ve temiz bir şehir olmasını istemekteydi (Türe, 2000, s. 40).

Böylelikle 1855 yılında Fransız Komin İdareleri örnek alınarak İstanbul'da ilk kez belediye kurulması denemesi yapılmıştır. Kurulan belediye yani "şehramaneti"nin karar verme ve hizmetleri yürütme organları, şehremini ve şehir meclisinden oluşmaktaydı. Ancak personel eksikliği ve mali yetersizlikler sonucunda modern ve çağdaş belediyecilik için iyi bir başlangıç olamadı. Osmanlı Devleti özellikle yabancıların yaşadığı modern liman kenti olan Galata ve Beyoğlu bölgesinde hizmetlerin giderilmesi amacıyla Altıncı Daire-i Belediyeyi kurdu. Bu belediye ayrı bir bütçeye sahip olduğu için Cumhuriyet dönemine kadar devam etti (Ünal, 2011, s. 243).

1869'da çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile İstanbul şehremini örgütü kuruldu. Şehremini'nin başkanlığında yanında 14 belediye dairesi bulunmaktaydı (Keleş, 2016, s. 160).

1876'da çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu ile her vilayette ve kasabada bir belediye olmasını uygun görmüştür. Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu Mufakkat ile belediye daireleri kaldırılmış, yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Bu sistem 1930 yılına dek sürmüştür. Osmanlı belediyeciliğinde yerel yönetim yapısı, uygulanmaktan çok şehrin hizmetlerinin giderilmesinde kurumsallaşan bir yapı olarak görülmüştür. Osmanlı'da merkeziyetçi bir yapı bulunduğu için yerel özelliklere sahip bir yapı olamamıştır (Görmez, 1997, s. 200).

İl özel yönetimleri 19.yy.'ın ikinci yarısından sonra tarihte yerini almaya başlamıştır. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile il genel yönetime ek her sancaktan seçilen ve dörder üyeden oluşan bir özel yönetim kurulmuştur (Tortop ve diğ. 2006, s. 40).

Diğer yerel yönetim örgütü olan köyler ise Türk yerel yönetim birimleri içerisinde ilk olarak sayılan yerel yönetim birimidir. Osmanlı Devleti'nin kurulmasından itibaren geleneksel, birlikte ve topluca yaşama zorunluluğunun sonucunda var olmuş ve günümüze kadar olan süreçte bir yerel yönetim birimi olarak varlığını sürdürmüştür (Ünal, 2011, s. 247).

Köy birimleri için yasal düzenlemelerin olmasının sebebi merkezi yönetim için kırsal bölgelerde güvenliği sağlamak ve düzenli vergilerin toplanmasını sağlamaktır. Bu sebeple 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinde köylere yer verilmiştir. (Tortop ve diğ. 2006, s. 41).

2.3.1.2. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler

Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle birlikte Osmanlı dönemindeki yerel yönetim anlayışı değişikliğe uğramadan aynı şekilde sürmüştür. Cumhuriyet döneminde de yerel yönetim birimleri merkezi hükümetin politikalarına yardımcı kurum ve kuruluşlar olarak görülmüştür. Cumhuriyet'in ilanından sonra ülkenin birliği ve bütünlüğünün tehlikeye girmemesi için yerel yönetimlerin, mali ve idari anlamda özerklik verilmesinde dikkatli davranılmıştır (Koçak ve Ekşi, 2010, s. 300).

Cumhuriyet dönemine geldiğimizde yerel yönetimler alanında yapılan ilk düzenleme köylere aittir. 442 sayılı Köy Kanunu 1924 yılında yürürlüğe girmiştir.

Köyler Osmanlı Devleti'nden bu döneme kadar bağımsız olarak gelmiş birimler olmuştur (Ökmen ve Parlak, 2010, s. 155).

Daha sonralarında ise 1924 yılında Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılmış, Ankara özel bir yönetim biçimi haline gelmiştir. 1930 yılına geldiğimizde ise 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış, nüfusu 2000'i geçen yerlerde belediye kurulması kabul edilmiştir (Tortop ve diğ. 2006, s. 40). Yerel yönetimler alanında yapılan en ciddi adımlardan biri 1984 yılında Büyükşehir Belediyeleri'nin kurulması ve 1980 sonrasında belediye gelirlerinde yasal düzenlemeler olmasıdır. Daha sonraları ise belediye kanunlarında 2004 ve 2005 yıllarında yasal düzenlemeler yapılmıştır. 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu yasası çıkarılmış ve halen günümüzde 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu yasası kullanılmaktadır (Bilgiç, 2007, s. 101).

İl özel idaresi 2005 yılında yapılan 5302 sayılı kanun ile kurulmuştur. 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanunda 14 ilde büyükşehir ve 27 ilçe kurulması geçerliliğini sürdürmektedir (Bilgiç, 2007, s. 115).

2.4. Anayasalarda Yerel Yönetimler

2.4.1. 1921 Anayasası

1921 Anayasası'nda bulunan toplam 24 madde içerisinde, yerel yönetimlere fazlasıyla yer verilmiştir. Bu anayasanın 11. Maddesi vilayet başlığıdır ve il genel meclislerine önemli yetkiler vermektedir. Anayasa'nın 10. Maddesinde taşra yönetimi 11. Maddesinde de yerel yönetimler düzenlenmiştir (TBMM, t.y.). 1921 Anayasa'sında vilayetlerde halk tarafınca başa getirilmiş idare heyeti ve meclis hükümeti tarafından atanan valinin görev yaptığı ikili bir sistem kurulmuştur (Nohutçu, 2019, s. 21). 1921 Anayasa'sında valiliklerin yerel birimler üzerindeki denetim yetkisi kaldırılmış, sadece kazalar üzerinde denetim yetkisi verilmiştir. Ayrıca nahiyeler üzerindeki denetim yetkileri de kaldırılmıştır. Valiler mahalli idari birimlerini izlemekle ve olumsuz olayları merkeze iletmek ile yetkilendirilmişlerdir. Merkezin yetkileri son derece sınırlandırılmış, taşrada sadece idari ve kolluk görevlerini yerine getiren "gözetmen" olarak kalmışlardır (Şahin, 2019, s. 79).

2.4.2. 1924 Anayasası

1924 Anayasa'sına geldiğimizde taşra yönetimine ve yerel yönetimlere sadece üç maddede yer verildiği görülmektedir. Bu maddelerce "coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere ve ilçelere, ilçelerin bucaklara bölünmüş" olduğu ve "bucakların kasaba ve köylerden meydana" geleceği ile "illerle şehir kasaba ve köylerin" tüzel kişiliklere sahip oldukları belirtilmiştir. Ayrıca yasada illerin yetki genişliği ile yönetileceği ve görev ayrımının esas kılınacağı belirtilmiştir (TBMM, t.y.).

2.4.3. 1961 Anayasası

1961 Anayasa'sına göre kurulan bölgesel kuruluşlar yerel yönetim birimlerinin ve mülki idarenin yetki, görev ve bütçeden ayrıştırılan paylarına ortak olmuştur. Bu süreçle birlikte merkeziyetçi yapı daha da güçlenmiş, bürokratik yapı, merkezden daha fazla destek bulmuştur. 1950'li yıllardan itibaren gelişen sanayileşme ve kentleşme, yerel yönetim birimlerinin üzerindeki ağırlığı arttırmış, bu yüzden de bu hizmetlerin görülebilmesi merkezi yönetime daha fazla bağlanarak sağlanmıştır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin uzantısı haline gelmiştir (Keleş, 2016, s. 163).

2.4.4. 1982 Anayasası

1982 Anayasa'sında yerel yönetimlere sadece bir madde ayrılmıştır. 1961 Anayasa'sından farkı "kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak" düzenleneceği söylenmiştir. 1961 Anayasa'sında bu idarelere "görevleriyle orantılı gelir kaynakları" sağlanacağı hükmü 1982 Anayasa'sında da aynı şekilde korunmuştur (TBMM, t.y.). Her iki zamanda da yerel yönetimlere yeterli kaynak verilmemiştir. 1982 Anayasa'sında merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerinden hangisine daha fazla ağırlık verileceği yasa koyucunun takdirine bırakılmıştır. Bugün ki sistemimizde merkezi idareye ağırlık veren bir uygulama gözlemlenmektedir. Anayasamıza göre, "illerin idaresi yetki genişliği" esasına dayanmaktadır. Ancak merkezi idarede görülen büyüme, yerel yönetim sistemine tam tersi bir şekilde yansımaktadır. Merkezi yönetimin kaynakları artarken yetki genişliği

dolayısıyla, yerel yönetimin de kaynaklarında artış yerine tam tersi bir azalma gözlenmektedir (Keleş, 2016, s. 165).

2.5. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı halkın yerel yönetime katılmasını sağlayan, yerel yönetimlerin geliştirilmesini ve daha özerk kılınmasına olanak veren bir ilke edinmektedir. Bu nedenle ortaya çıkarılan maddeler yerel yönetimin yapı taşlarını oluşturmaktadır. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nda vatandaşların, kamu işlerinin sevk ve idaresine katılımının en yüksek derecede olması öngörülmüştür. Özerk olan yerel yönetimlerin korunması ve güçlü hale geitirilmesi en önemli amaçtır. Bu şarta göre yerel yönetimler geniş özerkliğe ve kaynağa sahip olmalıdır (Pıtırtı, 1989, s. 63).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye tarafından bazı maddelere çekince konularak imzalanmıştır. Ülkemizde bu şarta uygunluk açısından yerel yönetimlerde daha özerk ve bağımsız bir yapıya geçilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlere kendi örgüt yapılarını oluşturabilecek yetki verilmeli ve mali kaynaklar açısından daha fazla desteklenmelidir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik şartına göre, çekincelerin kaldırılması ve yasalarımızın bu şarta göre şekillendirilmesi gerekmektedir. Bu uygun düzenlemeler ile yerel yönetimler daha demokratik bir yapıya kavuşacak ve yerel birimlerin gelişmesi adına, kamu hizmetleri uygulanacaktır (İnaç ve Ünal, 2007, s. 21).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ VESAYET DENETİMİ

3.1 İdari Vesayet Denetimi Kavramı

Bir hukuki terim olarak var olan vesayet kavramı reşit olmayan ve kısıtlılar gibi kendini idare etmekten yoksun olan kişilerin yararını korumak amacıyla, kanun tarafından görevlendirilmiş birinin denetim altına sokulmasıdır. Kamu hukukunda ise yerel yönetimin yetki aşımı, yetki gaspı ya da hukuka aykırı olan etkinliklerini denetlemek ve kamu yararının korunmasını sağlamaktır (Tortop, 1999, s. 20).

İdari vesayet, merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerinin karar ve faaliyetlerini denetlemesidir (Onar, 1966, s. 625). Yani merkezi yönetim kuruluşların, yerinden yönetim örgütleri üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir (Günday, 1999, s. 55). Bunun sonucunda merkezi yönetim kendi amaçları doğrultusunda yerinden yönetim örgütlerinin faaliyetlerini sınırlandırabilecektir (Eryılmaz, 2020, s.171).

İdari vesayet, kanuni düzenlemeler çerçevesinde merkezi yönetimin yerel yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde yaptığı bir yetkidir (Gözler, 2007, s. 44). İdari ve vesayet denetimi hiyerarşi denetiminden farklıdır. İdari vesayet denetimi olması için iki tüzel kişilik olması gerekmektedir. Bu ilk tüzel kişiliklerden birisi merkezi yönetim, ikincisi ise yerel yönetimdir. Zaman içerisinde bu iki tüzel kişilik merkez konumunda bulunan iki idare arasında da oluşmaya başlamıştır (Özay, 1996, s. 162).

3.2. İdari Vesayet Denetiminin Özellikleri

İdari vesayet denetimi, devletin yararını ve çıkarlarını korumak amacıyla vardır. İdari vesayet, yerel halkı yerel otoritelerin çıkarcı ve keyfi düzenleme ve uygulamalarına karşı korumak için oluşturulmuştur (Arslan, 1978, s. 30).

İdari vesayet yerel yönetimlerin özerkliğini güvence altına alacak şekilde yasaya dayanır ve yine yasalarla sınırlandırılır (Aldan, 1985, s. 274).

İdari vesayet yetkisi sadece yasada gösterilen organ ve makamlar tarafından kullanılır (Tortop, 1999, s. 153).

İdari vesayet, yerel yönetimlerin eylem, işlem, organ ve personel üzerinde uygulanır. İdari vesayet merkezi yönetim ve genel yönetimler arasında uygulanan bir denetimdir. İki yerel yönetim birimi birbirleri arasında uygulayamazlar. İkisi arasındaki denetim türü hiyerarşik denetimdir (Arslan, 1978, s. 83).

İdari vesayet yetkisi onama, iptal ve yürütmenin durdurulması şeklinde kullanılır (Keleş, 2016, s. 117).

İdari vesayet denetimi süre ile sınırlandırılmıştır. Vesayet mevkisi, vesayet yetkilerini yasalarca belirlenmiş olan belirli bir sürede kullanabilir (a.g.e. s. 119).

3.3. İdari Vesayet Denetiminin Tarihçesi

İdari vesayet denetimi, yerel yönetimlerin varlığıyla birlikte ortaya çıkmıştır. İlk yerel yönetim örgütleri 4. yüzyıldan itibaren özellikle İngiltere bölgesindeki adalarda görülmektedir. Bu adalar bölgelere ayrılmış, bölgelerin yönetimi yerli halk tarafından seçilerek yönetime getirilen temsilciler ile yürütülmüştür. Bu sistem tarihleri boyunca devam etmiş yerel düzeyde yönetime saygılı davranılmış böylece yerel yönetim birimleri varlıklarını rahatça sürdürebilmişlerdir. Merkezi hükümet genel politikaları uygularken yerel birimler üzerinde uygunluk denetimi yapmıştır (Arsel, 1961, s. 102).

Fransa'da 10. Yüzyıldan başlayarak yönetsel bölünme giderek yerini daha katı bir feodal sisteme bırakmıştır. Bu derebeylik sistemi Fransız devrimine kadar sürmüş demokratik düzeyde bir yerel yönetim biçimi yerleşememiştir. Bu yönetsel bölgeler, derebeyliklerin ayrıcalıklı alanlarına dönüşmüştür. Buna bakarak derebeylik sistemini yönetsel vesayet için bir başlangıç olarak kabul edebiliriz. İdari vesayet denetimi Fransa'da gerçek anlamda 1789 Fransız Devriminden sonra görülmektedir (Arsel, 1961, s. 103).

Amerika Birleşik Devletleri'nin keşfi ile koloni şeklinde kentler oluşturulmuştur. Bağımsızlık savaşıyla birlikte tek bir devlet yerine feodal bir devlet

kurulduğundan idari vesayet denetiminden söz etmek mümkün değildir (Coşkun, 1976, s. 10).

Osmanlı Devleti'ne bakıldığında ise Tanzimat Dönemi'ne kadar geçen sürede yerel kamu hizmetleri genel olarak vakıflar tarafından görülmüştür. İdari teşkilatlanmada sadece taşra teşkilatı görüldüğü için merkezi idarenin denetimi hiyerarşik denetim olarak görülmektedir. Şehirde sancak beyleri, mutasarrıflar, vali ve beylerbeyine halkın istek ve arzularını iletmek için halk tarafından seçilen "ayan" denilen temsilciler bulunmaktadır. Ancak bu ayanlar, yerel bir karar organı olmaktan çok, aracılar şeklinde kalmışlardır (Onar, 1960, s. 663). Osmanlı Devleti'nde günümüzdeki gibi merkezi yönetim ve yerel yönetim anlayışı bulunmadığından bir görev ayrımından bahsetmek mümkün değildir (Yayla, 1977, s. 1015).

Tanzimat Dönemi'nde, 1840 Nizamnamesi 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile taşra teşkilatında düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler ile birlikte taşradaki kamu görevlilerin yanına yardımcı meclisler oluşturulmuştur. 1911 tarihli Vilayet İdari Meclisleri günümüzdeki yerel yönetim birimlerinin yapı taşlarını oluşturmuştur (Ortaylı, 1974, s. 16). Tanzimat Dönemi'nde yapılan düzenlemeler yerel yönetim birimlerini güçlendirmek amacıyla değil, tam tersi, merkezi idareyi tesis etmek amacıyla yapılmıştır (Ortaylı, 1980, s. 287).

Türk kamu yönetimi tarihinde vakıf ve üniversiteler, idari vesayet uygulanan kurumlar arasında baş göstermiştir. Yerel yönetimlerin hukuki bir değer kazanması 19. Yüzyıldan itibaren olmuştur (Gürsoy, 1987, s. 379).

3.4 İdari Vesayet Denetiminin Amacı ve Dayanakları

İdari vesayet denetimi anayasadan veya yasadan kaynaklanan nedenlerle ya da yasadan kaynaklanmayan etkilerle yapılır (Eryılmaz, 2020, s. 63).

3.4.1 İdari vesayet denetiminin anayasal dayanağı

İdari vesayet denetimi 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat adlı geçici bir yasa ile hukuk sistemimize girmiştir (Gürsoy, 1987, s. 4). 1921 Anayasa'sında yerel yönetimlere geniş bir özerklik tanınmış ve vesayet denetiminin azaltılması

öngörülmüştür. 23 maddelik bu anayasada, vesayet denetiminden uzak özerk bir yerel yönetim anlayışı görülmüştür (Ortaylı, 1985, s. 208).

1924 Anayasasıyla yerel yönetimlere verilen geniş özerklik sınırlandırılmış, merkeze bağlılık ve güçlü vesayet denetimi oluşturulmuştur. Bunun sebebi ulusal bütünlük ve parçalanma endişesidir. Buna örnek olarak o dönemde çıkarılmış belediye yasası gösterilebilir (Tekeli, 1990, s. 48).

1961 Anayasasında ise idari vesayet, 1982 Anayasasında farklı bir şekilde düzenlenmemiştir. Ancak bu anayasa döneminde idari vesayet yetkisi anayasal bir dayanağa gerek duyulmadan devam etmiştir (Keleş, 2016, s. 122).

1982 Anayasası ile idari vesayet, anayasal bir kurum haline gelmiş, vesayet denetimi daha ağır hükümlere bağlanmıştır (Soysal, 1992, s. 354).

1982 Anayasasına göre idari vesayet ile ilgili hükümler şu şekilde yer almaktadır (Soysal, 1992, s. 355):

- Seçilen organların sıfatlarını kazanma ve kaybetmeye ilişkin itiraz ve denetimler için yargı yolu açıktır.
- Görevi başındayken bir suça sebebiyet vermeleri halinde haklarında soruşturma ve kovuşturma açılan yerel yönetim organları ve bu organlara bağlı üyeleri, İçişleri Bakanlığı'nca geçici bir tedbir amacıyla kesin hüküm verilinceye kadar görevlerinden uzaklaştırılabilir.
- Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. İdari vesayet denetimi, toplum yararının korunması, kamu hizmetlerinin görülmesi ve yerel ihtiyaçların giderilmesi için yapılır.
- İdari vesayet yetkisi, yasalarda belirtilen esas ve usullere göre kullanılır.
- Yerel yönetim birimleri, kamu hizmetlerinin sunulması amacıyla kendi aralarında bakanlar kurulu izniyle birlik kurabilirler. Bu, yasalar ile düzenlenmiştir.

3.4.2. İdari vesayet denetiminin yasal dayanağı

İdari vesayet denetimi, yasalar çerçevesinde oluşturulmuştur ve bu denetimin yasaya dayanması esastır. Anayasamıza göre, idari vesayetin ana hatları ve çerçevesi yasa ile belirlenir. İçişleri Bakanlığı'nın teşkilat ve görevleri hakkında kanun, İçişleri Bakanlığı'na yerel yönetim birimleri üzerinde yönlendirme, düzenleme, idari vesayeti sağlama, hesapları inceleme, seçim ya da atama ile gelen organlarla ilgili iddiaları araştırma gibi çeşitli denetleme yetkileri verir (Arslan, 1978, s. 31).

İdari vesayet çerçevesi içerisinde merkezi yönetimin, il özel idareleri, belediyeler, köyler ve yerel yönetim birlikleri üzerinde idari vesayet denetimi yetkisi bulunmaktadır. Bunun ile ilgili yasada İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Belediye Gelirleri Kanunu, Köy Kanunu ve Danıştay Kanunu bulunmaktadır (Arslan, 1978, s. 32).

3.4.3. Yasadan doğmayan denetim yetkisi

Yasada yer almamasına rağmen idare hukukunun genel ilkeleri ve idari kurumlarının yapısından kaynaklanan sebepler nedeniyle böyle bir denetim yetkisi vardır. Bunlar (Arslan, 1978, s. 32):

- Merkezi yönetim bir yasa ya da düzenleyici işlemin uygulanması için yerel yönetimlere genelge, açıklama, sirküler ve benzeri metinler gönderebilir. Merkezi yönetim bu gönderdiği yazılı metinlere uyulmasını emreder. Tersine hareket edildiğinde ise, denetim yetkisini kullanabilir.
- Bir diğer yasadan doğmayan denetim yolu ise, merkeze görüş sorma yöntemiyle yapılır. Bu uygulama sırasında soruyu soran birim merkezi yönetim ile aynı görüşte olmasa dahi, merkezi yönetimle ters düşmemek için bildirilen görüşe uymak zorundadır.
- Merkezi yönetim, yerel yönetimlere tavsiyelerde bulunarak yasadan doğmayan denetim yetkisini kullanabilir. Bu çok sık kullanılan bir yöntemdir.

3.5. İdari Vesayet Denetiminin Unsurları

3.5.1. Yetki

İdari kararlar anayasa ve kanunların görevlendirdiği kişiler tarafından alınmalıdır. Herhangi bir organ veya makam buna görevli değildir. Bu yetki unsuru karar alma yetkisi ve işlem yapabilme gücünü göstermektedir. İdari vesayet denetimi kanunlar tarafından belirtilen organ ve kişilerce yapılmaktadır (Günday, 2004, s. 125).

3.5.2. Şekil

Sözde idari işlemlerin geçerli olduğu işlemler dışında idari işlemlerin yazılı bir şekilde olması, işlemlerin imzalanması, muhatabının yazılı olması gibi özellikler idari işlemlerin şekil kurallarını oluşturmaktadır (Derdiman, 2007, s. 529).

Merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi yasaların belirlediği şekil ve usuller çerçevesinde kullanılabilir. Buradaki en önemli konu, idari vesayetin yazılı emir ve talimatlara dayanmasıdır. Sözlü emir ve talimatlar ile idari vesayet yetkisi kullanılamaz (Onar, 1960, s. 638).

3.5.3. Neden (Sebep)

İdare keyfi işlem yapamaz. İdarenin işlem yapabilmesi için bir olayın ya da işlemin gerçekleşmesi gerekir. İdari işlemin sebebi söz konusu olduğunda, idari işlemin dışında, idareyi bu işlemi yapmaya iten etkiler anlaşılır (Akyılmaz, 2004, s. 295).

3.5.4. Konu

Bir işlemin konusu o konunun içeriği veya meydana getirdiği durum ve sonuçtur. Kanunun konusu belirlenirken yasama organına geniş takdir yetkisi verilmiştir. Yasama organları bu yetkesini kullanırken Anayasa kurallarına uygun davranmak zorundadır. Yerel yönetim birimleri, vesayet denetimine tabi tutulduklarında konu, aldıkları bir karar ya da yaptıkları bir işlemdir. Yerel yönetim birimleri almadığı ya da yapmadığı bir işlem ya da karardan dolayı idari vesayet denetimine tabi tutulamaz (Özbudun, 2005, s. 388).

3.5.5. Amaç

Yapılan tüm idari eylem ve işlerde amaç kamu yararıdır. Kamu yararı dışında yapılan her türlü işlem amaç yönünden hukuka aykırı olup yapılan işlem sakattır. İdari vesayetin asıl amacı yerel yönetim birimlerini keyfi eylem ve işlemlerinin önüne geçmektir (Derdiman, 2007, s. 530).

Yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerini yerinden yönetim ilkesine uygun olmak zorundadır. Merkezi yönetimin yerel yönetim organları üzerinde uyguladığı idari vesayet denetimi yerinden yönetim ilkesini zedelemeyecek şekilde olmalıdır (Eryılmaz, 2020, s. 30).

3.6. İdari Vesayet Yetkisi Kullanmaya Yetkili Makamlar

Anayasa'nın 127.maddesinde merkezi yönetimin yerel yönetim birimleri üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkilisine sahip olduğu belirtilmektedir. Ayrıca İçişleri Bakanlığının yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında ilişkiyi ve bağı sağlayan bir makam olduğu söylenmiştir. İçişleri Bakanlığı kendi yetki görevine giren konularda yerel yönetimler ile düzeni sağlamakta görevlidir (Eryılmaz, 2020, s. 223).

Bunlar haricinde birçok kanun ile İçişler Bakanlığı dışında diğer bakanlıkların ve Devlet Denetleme Kurulunun yerel yönetim organlarının kararları, eylemleri, işlemleri ve çalışanlar üzerinde idari denetim yapma hakları vardır. Böylelikle yerel yönetimlerin kanunlara uygun şekilde hizmet sunması kolaylaşmıştır (Keleş, 2016, s. 380).

Ülkemiz yasalarına göre yerel yönetimlerdeki seçilmiş belediye başkanlarına bazı istisnalar dışında merkez adına işlem yapma hakkı tanınmamıştır. Ancak merkezin ajanı konumundaki Vali tarafından idari vesayet denetimi yapılmaktadır. Vali hem merkezin ajanı, hem de il özel idaresinin organı olmasından dolayı ikili görev yöntemiyle denetimin İl Özel İdarelerinde yapıldığı anlaşılmaktadır (Çolak, 2004, s. 77).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ VESAYET DENETİMİNİN BİÇİMLERİ

4.1. İşlemler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Merkezi yönetimin yerel yönetim birimleri üzerinde uyguladığı idari vesayet denetimi farklı yollarla gerçekleştirilir. İşlemler üzerindeki idari vesayet denetimi; onama, önceden izin, ikame, iptal ve yürütmenin durdurulması yollarıyla uygulanır.

4.1.1. Onama

Onama idari vesayet uygulamaya yetkili makamların belirli işleri kanuna aykırı görmeyecek şekilde onaylamasıdır (Göreli, 1944, s. 15). Özerk ve tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim organlarının iradesi ile doğmuş kararlarda onama, merkezi yönetimin verdiği asli unsurlardan değildir. Yani ortada idare tarafından alınmış asıl hukuku işlem ve onayı olmak üzere iki farklı karar vardır ve bu iki farklı karardan ikincisi asıl yapılan işlemin dışında kalmış, onun bünyesinde olmayan sadece sonucuna etki eden bir koşul niteliğindedir (Onar, 1966, s. 504). İlgili idarece yapılan ilk işlemin uygulanabilmesi için yasanın görevlendirdiği idari yetkili tarafında başka bir işlemin yapılmasını gerektirmektedir. Sonuç ve hüküm bu iki işlemin bir araya gelmesiyle çıkmaktadır (Özay, 1996, s. 165). Tüm yerel yönetim kararları onaya dâhil değildir. Onay bakımından yerel yönetim kararları onaya tabi olan ve tabi olmayan olmak üzere iki şekilde incelenir (Keleş, 2016, s.157).

4.1.1.1. Onaya tabi kararlar

Yerel yönetim organı olan il genel meclisi tarafından alınan tüm kararlar il valisinin onayına tabidir. Bu da il genel meclisi kararları üzerinde uygulanan ağır vesayet denetimini göstermektedir. Belediyelerin tüm kararları onaya tabi değildir. Hangi kararların onaya tabi olacağı yasalarca belirlenir (Arslan, 1978, s. 63). Onay açık veya gizli olabilir. Açık onay, vesayet makamının yetkilerini açıkça kullanabilmesi; gizli onay ise belirli bir süre zarfında kararı onaylayıp onaylamadığını bildirmemesi halinde kararın kendiliğinden onaylanmış sayılmasıdır. Onaylanma süreleri yasalarda belirtilmiştir (Onar, 1966, s. 488).

Kararın özelliğine onay makamları da değişkenlik gösterir. Bazı kararlar vali ve kaymakamlar aracılığıyla bazıları ise merkezdeki ilgili bakanlık ve bakanlar kurulunca uygulanır (Onar, 1966, s. 502). Yerel yönetim organlarının aldığı kararların merkezi yönetim tarafından onaylanması kararların uygulanması aşamasında örgüte bir sorumluluk yüklemez. Yerel yönetim organları onaya rağmen kararları uygulamayabilir ya da değiştirebilir. Yerel yönetim organı onaylanmış kararı değiştirirse ortaya yeni bir işlem çıkar ve bu işlemin de onaylanması gerekir (a.g.e. s. 505).

4.1.1.2. Onaya tabi olmayan kararlar

Bu kararlar yerel yönetimlerce alınır. Ve hemen yürürlüğe girerek idari vesayet makamının onayını gerektirmeyen kararlardır. Yasada açık bir şekilde onaya tabi olduğuna dair söylenmeyen kararlar bu grup içerisindedir. Onaya tabi olmayan kararlar genel nitelik taşırlar. Bu kararlar kesin niteliklidir ve kendiliğinden yürürlüğe girerler (Onar, 1966, s. 509).

4.1.2. Önceden izin

Yasa yerel yönetimlerin bazı işlerine başlamadan önce idari vesayet makamlarından izin almakla yükümlü kılabilir. Yani kararın kanunen geçerli olabilmesi için vesayet makamından önceden izin alınması gerekir (Göreli, 1944, s. 15). Yerel yönetimlerin yapacağı işlemlerde karar almadan önce izin isteyebildiği gibi, karar aldıktan sonra da merkezi yönetimden izin istemesi zorunlu tutulabilir (Arslan, 1978, s. 68).

4.1.3. Yerine geçme (İkame)

Yerine geçme, idari vesayet makamının yerel yönetim birimlerinin yerine geçerek kararlar vermesi veya alınan kararlar üzerinde değişiklik yapmasıdır. İkame istisnai bir yetkidir (Arslan, 1978, s. 68). İkamede merkezi yönetim, yasanın emrettiği bir konuda yerel yönetimlerin geri planda ve yetersiz kalması sonucu oluşabilecek yasaya aykırı durumları gidermek için vardır. Bu yüzden ikame yetkisi yasanın belirlediği durumlar dışında kullanılamaz ve uygulanamaz. Tamamıyla vesayet makamının takdirine bırakılamaz. (a.g.e. s. 69).

4.1.4. İptal

İptal, yerel yönetim birimlerince alınmış kararların mevzuata, genel ya da yerel menfaatlere aykırı olması nedeniyle vesayet makamı tarafından tüm hukuki sonuçlarıyla ortadan kaldırılmasıdır (Erdoğan, 1972, s. 205). Örneğin belediye meclislerinin mevzuata aykırı ve olağan ya da olağanüstü toplantılar dışında aldıkları kararlar valinin isteği üzerince il idare kurulu tarafından il merkezi olan yerlerde iç işleri bakanlığının talebi üzerine Danıştay tarafından incelenerek onaylanır ya da iptal edilir (Arslan, 1978, s. 70).

4.1.5. Yürütmenin durdurulması

Yetkili idari vesayet makamlarınca yerel yönetimler tarafından alınan kararların uygulanmasının geri bıraktırılmasıdır. Bu yetki üst vesayet makamlarınca incelenmesi mümkün olan itirazlarda bu itirazların incelenip karara bağlanılmasına kadar geçecek sürede ilgili kararların uygulanmasından oluşabilecek zararları önlemek amacıyla alt vesayet makamlarına verilmiştir (Arslan, 1978, s. 74).

4.2. Eylemler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Merkezi yönetim yerel yönetim kararları üzerinde idari vesayet yetkisini kullandığı kadar bu kararların uygulanması sırasında da idari vesayet yetkisini kullanarak yerel yönetimi denetim altında bulundurur. Eylemler üzerindeki idari vesayet fiili denetim ve teftiş yoluyla gerçekleştirildiği için kararlar üzerindeki idari vesayetten farklıdır. Fiili denetimin konusu bulunan fiili durumun hukuki durumla örtüşüp örtüşmediğini tespit edilmesinden ibarettir (Onar, 1966, s. 510). Eylemler üzerindeki vesayet denetimi, olumlu eylemler kadar olumsuz eylemleri de kapsar. Yasaya aykırılık durumu, görevin ifasından kaçınma sonucu oluşmuşsa vesayet makamı yerel yönetim makamının yerine geçerek görevi yapabilir. Bu duruma eylem ikamesi adı verilir (Arslan, 1978, s. 71).

4.3. Organlar Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Organları üzerindeki idari vesayet denetimi, yerel yönetimlerin yürütme ve karar organlarının faaliyetlerini, faaliyetlerine son verilmesini ya da acele ve acil durumlarda toplantıya davet edilmesi konularında vesayet birimlerine tanınan yetkiyi ifade eder. Burada önemli olan vesayet makamının bu organlarının görevlerine son verebilmesidir (Erdoğan, 1972, s. 205). Yerel yönetim birimlerinin seçimle başa gelen organlarının organlık sıfatı kazanma ve kaybetme konusundaki denetim yasa gereği idari vesayet denetimi yolu ile değil yargı yoluyla yapılmaktadır (a.g.e. s. 207).

4.4. Personel Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Personel üzerindeki vesayet denetimi, maaşlarını yerel yönetimlerin bütçesinden alan memurlara; memur atamalarının yapılması, kadrolarının alınması,

terfi, izin, el çektirme disiplin kavuşturması gibi özlük işlerine ait merkezi yönetimin yetkilerini kapsar. Personel üzerindeki denetim, yerel yönetim birimlerinin seçilmemiş personeli üzerindeki denetimdir. Seçimle işbaşına gelen personel, organlar üzerindeki denetim kapsamında yer alarak denetime tabi tutulur (Arslan, 1978, s. 78).

BEŞİNCİ BÖLÜM

İDARİ VESAYET YETKİSİNİN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE UYGULANMASI

Merkezi yönetim, kamu otoritesinin ve gücünün merkezi bir otoritede toplanması ve hizmetlerin merkezi yönetim tarafından planlanıp yönetilmesidir. Yerinden Yönetim ise, hizmetlerin devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişiliği tarafından görülmesidir (Eryılmaz, 2020, s. 176).

1982 Anayasasının 127. maddesine göre yerel yönetimler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kanunla düzenlenen ve karar organları kanun tarafından gösterilen seçmenler tarafından seçilen kamu tüzel kişilikleridir. Yerel Yönetimler yerel demokrasi düşüncesini geliştirmek ve daha az masrafla hizmet görmek için ortaya çıkmışlardır. Yerel Yönetimler merkezi yönetimin yetersizliklerini kısmen de olsa gidermektedirler. Yerel Yönetimlere tanınan özerkliğin, yerel yönetimler tarafından kötüye kullanılması, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi uygulamasını sağlamıştır. Ülkemizde uygulanan idari vesayet yetkisi merkezi yönetimin kararları, eylem ve işlemleri, organ ve personel üzerinde yönetimin yerine geçerek karar verme ve önceden izin alma şeklinde katı ve sert bir şekilde uygulanmaktadır (Keleş, 2016, s. 167).

Vesayet makamının yerel yönetim organları üzerinde uyguladığı idari vesayet denetimi, karar organlarının seçimi, yürütme, atama, erteleme, değiştirme ve süresini uzatma, geçici ve sürekli olarak görevlerine son verme gibi yetkiler üzerinde uygulanmaktadır. Merkezi Yönetim, yerel yönetim organları üzerinde daha çok organları, personeli, işlemleri ve eylemler üzerinde uygulamaktadır (Derdiman, 2007, s. 78).

5.1. İl Özel İdareleri Üzeri nde İdari Vesayet Yetkisi nin Uygulanması

Genel yönetimin taşra örgütü olan il, merkezi yönetim teşkilatının taşra uzantısıdır. İl özel idaresi 2. Meşrutiyet ile çıkarılmış olan 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat kanunu muvakkatı adlı geçici bir yasayla yönetilmekteydi. 1864 tarihinde çıkarılan vilayet nizamnamesi ile Fransa örnek alınarak yeni bir yasa

yapılmıştır. İl özel idaresinin tüzel kişilik kazanması 2. Meşturiyet dönemine kadar sürmüştür. 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı kanun ile geçici yasanın adı İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiş ve bu yasada çeşitli değişiklikler yapılmıştır. İl Özel İdaresi Kanunu ile ilgili yapılan en son değişiklik Mart 2005 tarihli resmi gazetede yayınlanan 5202 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. 1913 yılında yürürlüğe girmiş olan yasa, uğradığı tüm değişikliklere rağmen günümüzde eski ruhunu halen taşımaktadır (Eryılmaz, 2020, s. 120).

3360 sayılı kanuna göre 5302 sayılı kanun il özel idareleri için daha özerk bir yapı oluşturmuştur. Bu yasada karar serbestliği, kararları uygulayabilme kabiliyeti, kurum ve kuruluşlarla ilişki kurabilme gibi konularda daha özerk bir yapıya rastlanır (Özbudun, 2005, s. 160).

5302 sayılı kanun ile yerel yönetimlerin yeni kamu yönetimi çerçevesinde yeniden düzenlenmesi gerektiği söylenmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte, yerel yönetim organlarına daha fazla görev ve sorumluluk verilmesi gerektiği gündeme gelmiştir. Bu da merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki kaynak ve yetki sorununu gündeme getirmiştir. Kamu yönetimi anlayışında açık, saydam, hesap verebilir, sonuç odaklı ve katılımcı bir mekanizma oluşturulması gerekmektedir. Yasada yeni kamu yönetimi çerçevesinde çağın gelişim ve değişimlerine cevap verebilen yerel yönetimler düzeyinde yerel katılımı ve yerel demokrasiyi destekleyen yeni bir anlayışın benimsenmesi gerektiği söylenmiştir (Şahin, 2019, s. 86).

5.1.1 İl özel idaresinin organları üzerinde uygulanması

Anayasanın 127. Maddesine göre ‘’Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatının kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yolu ile olur ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kavuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir’’ (Eryılmaz, 2020, s. 60).

Merkezi yönetimin yerel yönetim organları üzerindeki denetimi, merkezi idarenin yerel yönetim birimleri üzerinde sahip olduğu organın faaliyete geçirebilme, kanunda gösterilen haller kapsamında faaliyetlerine son verebilme ve toplantıya davet edebilme gibi yetkilerini ifade eder. Türk hukuk sisteminde yerel yönetimlerin seçmenler tarafından seçilmiş organlarının, organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki idare vesayet denetimi yetkisine sahip merkezi idare kuruluşları fesih yetkisi verilmemiştir ancak merkezi idare birimleri fesih isteyebilir. Buna örnek olarak belediye ve il genel meclislerinin fesih yetkisi Danıştay tarafından, Danıştay kararı ile olabilmektedir. Buna karşın merkezi idareye yerel yönetim organlarının seçilmesi ve atanmasında herhangi bir yetki verilmemiştir (Akyılmaz, 2004 s. 102).

Organları seçimle başa gelmiş olan yerel yönetim birimlerinin görevde kaldığı süre boyunca merkezi yönetime bağlı olmadan karar alabilme ve uygulayabilme özelliğine sahip olması gerekir. Ancak ülkemizde yerel yönetimler merkezi yönetimin vesayet yetkisi altında, merkezi yönetimin araştırma, denetleme ve gerektiğinde görevden alabilme gibi yetkileri altında kalmaktadır. Bu denetim yürütme ve karar organlarının seçim ile başa gelmesi durumunda oluşabilmektedir. Organları üst makamlar tarafından atama ile oluşturulan organların yine aynı yöntem ile geri alınması da mümkündür (Aldan, 1985, s. 211).

İl özel idaresinin üç organı bulunmaktadır. Bu organlar; karar organı olan il genel meclisi, yürütme organı olan vali ve il encümenidir.

5.1.1.1. İl özel idare organı olarak vali üzerinde uygulanması

İl özel idaresi kanununun 30. Maddesinde valinin görev ve yetkileri sayılmıştır. Vali ilde hem genel idarenin başı hem de devletin yani merkezin de temsilcisidir. Aynı zamanda da il özel idaresinin yürütme organıdır (Akyılmaz, 2004, s. 125).

Vali il özel idaresinin tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Vali alınacak kararları hazırlarken alınmış olan kararları da yürütür. Valinin görevleri arasında bütçe ve kesin hesap tasarılarını hazırlamak, ita amirliği yapmak, yıllık çalışma raporları hazırlamak, meclis ve encümene başkanlık etmek ve il genel meclisi kararlarını onaylamak sayılabilir (Keleş, 2016, s. 146).

İl özel idaresi kanununa göre vali, görev ve yetkilerinin bir kısmını uygun gördüğü takdirde yöneticilik sıfatı olan il özel idaresi görevlilerine ve ilçelerde kaymakamlara devredebilir. Yine bu kanuna göre il encümeni seçimi valinin başkanlığında il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasında bir yıllık süre için seçtiği, gizli oyla beş üye ile bir mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri tarafından seçeceği beş üyeden oluşur. İl özel idaresi vali tarafından atanır. Bu atama ilk toplantıda il genel meclisine sunulur. Hizmetlerin yönetilmesi ve kamu kuruluşları arasında uyumun sağlanması görevi valiye aittir (Biricikoğlu, 2013, s. 211).

Merkezi idarenin vali üzerindeki yetkileri vesayetten daha fazla hiyerarşik yetkilerdir. Valilerin il özel idaresine karşı görevi ise faaliyet raporunun meclis tarafından yeterli bulunup bulunmamasıdır. Ancak bu denetim belediye başkanlarına uygulanılandan farklı olarak valilerin görevden alınmasına neden olmaz. 3360 sayılı İl Özel İdare Kanununda Vilayete Ait Hidamatı Mahalliye başlığı ile il özel idarenin görevleri sayılmıştır. Bu görevler, tarım ve hayvancılık, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, eğitim, ekonomi ve ticaret görevleri olarak başlıklar altında toplanabilir. 5302 sayılı il özel idaresi kanununda yetki ve görevlerin belirlenmesi hususunda kullanılan geleneksel yöntem olan liste halinde sayma (tadadi) usulü kaldırılmış yerine ana konuları belirtmek şartıyla yetki (ultravires) ilkesi getirilmiştir (Eryılmaz, 2020, s. 298).

5.1.1.2 İl genel meclisi üzerinde uygulanması

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre il genel idaresinin en yetkili karar organı, il genel meclisidir. Bu meclis il tüzel kişiliğine verilen görevlerle ilgili kararları almak ile yetkilidir. İl özel idaresi teşkilatı genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri birimlerinden meydana gelir. İhtiyaçlar göre başka birimler de kurulabilir. İl özel idaresinin il genel meclisinin kararı ile birimler kurulur, kaldırılır veya birleştirilir (Bilgiç, 1998, s. 480).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il genel meclisinin fesih nedenlerinde değişiklik yapılmış; fesih nedenleri dörtten ikiye indirilmiştir. Bu nedenler (Aykaç, 1999, s. 152):

- Kanunda verilen süreler içerisinde kendisine verilen görevleri ihmal eder ve bu nedenle il özel idaresinin işleri aksatılırsa,
- İl özel idaresine verilen görevlerle ilgili olmayan siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi ve Danıştay'ın kararı ile fesh edilir.

İl genel meclisi seçimleri 5 yılda bir yapılır. Bu seçimler tek dereceli, nispi temsil yöntemiyle; serbest, eşit gizli oy, açık sayım ve döküm yöntemine göre yapılır. Genel meclisin üye sayısı ildeki ilçelerin nüfuslarına ve ilçelerin sayısına göre değişmektedir (Eryılmaz, 2020, s. 210).

2004 yılında yürürlüğe giren 5197 sayılı kanun ile il genel meclisi yapısında büyük değişiklikler olmuştur. Bunlardan en önde geleni valinin il genel meclisine başkanlık etmesi geleneğine son verilmiştir. 5197 sayılı kanuna göre il genel meclisi başkanı, meclis tarafından iki ve üç dönem için seçilir. Seçilen bu başkan, meclise başkanlık edecek ve meclisin gündemini belirleyecektir. İl genel meclisi üye tam sayısının çoğunluğuyla toplanır ve karar alır. İl genel meclisinin aldığı kararlar valinin onayı ile yürürlüğe girer (Eryılmaz, 2020, s. 176).

İl genel meclisi soru, genel görüşme ve faaliyet raporu değerlendirme yollarıyla denetim yetkisini kullanabilmektedir. Meclis üyeleri önerge vererek il özel idarelerini ilgilendiren işlerle ilgili konularda sözlü ya da yazılı soru sorabilir. Bu soru vali veya yetkilendirdiği kişi tarafından sözlü ya da yazılı olarak cevaplandırılır. İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri meclis başkanlığına talepte bulunarak, il özel idaresini ilgilendiren işlerle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebilir. İl genel meclisinin bu talebi meclis tarafından kabul edilirse gündeme alınır. Vali, mart ayında yapılan toplantıda bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunmakla görevlidir. Faaliyet raporu meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli bulunmazsa, yetersizlik kararı ile tutanak tutularak meclis başkanı tarafından İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Vali'nin başvurusu ve İçişleri Bakanlığı'nın isteği üzerine Danıştay, il genel meclisinin feshine karar verebilir (Arslan, 2009, s. 25).

5.1.1.3 İl encümeni üzerinde uygulanması

İl özel idaresinin diğer bir organı da il encümenidir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanununda il encümeninin görev yetkileri sayılmaktadır. İl encümeni, il çalışmalarında meclise yardımcı ve il çalışmalarının devamlılığını sağlayabilen bir organdır. Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı bulduğu encümen kararlarının sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. İl encümeni kararında ısrar ederse bu karar kesinleşir. Bununla birlikte vali kesinleşen encümen kararını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebiyle başvurabilir. Bu başvuru on gün içerisinde yapılır. İtiraz Danıştay tarafından en geç 60 gün içinde karara bağlanır (Görmez, 1997, s. 155).

Bu yasaya göre, valinin yaptığı denetim bir iç idari denetim sayılır. Danıştay tarafından yapılacak olan denetim ise bir idari yargı denetimidir. Bu nedenle bu ilişki idari vesayet ilişkisi sayılmaz. Kanunda il özel idaresinin denetimi bakımından iç ve dış denetimin yapılacağı belirtilmiştir. Bu denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerince yapılır ancak idari vesayet denetimi değil, mali denetimdir. İl özel idaresinin Mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendirdiği kişilerce denetlenir (Eryılmaz, 2020, s. 183).

5.1.2 İl özel idaresinin eylem ve işlemleri üzerinde uygulanması

İl Özel İdareleri'nin eylem ve işlemleri üzerinde mülkiye müfettişleri tarafından yapılan denetimi merkezi yönetimin yürütme organı tarafından yapılan bir idari vesayet denetimidir. Bir başka denetim de Sayıştay tarafından yapılır. Kanunda valiye İl Özel İdarelerinin eylem ve işlemleri üzerinde denetim yetkisi verilmiştir. Ancak bunun nasıl yapılacağı konusunda kesin bir tanım yapılmamıştır. İl Özel İdareleri'nin kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemleri mülkiye müfettişleri tarafından denetlenir. İl Özel İdareleri'nin mali denetimi ise Sayıştay ve müfettişleri tarafından yapılır. Ancak Sayıştay denetçileri yerel yönetimler üzerinde bu denetimleri yapamaz. Denetçilerin yetkileri, denetim yapabilen müfettiş ve kontrolörlerden farklıdır. Hem İçişleri Bakanlığı müfettişleri ve kontrolörler hem de Sayıştay denetçileri, İl Özel İdaresi'nden her türlü belgeyi isteyebilir. Müfettişler, kişileri görevlerinden uzaklaştırabilirken Sayıştay Denetçilerinin uzaklaştırabilme gibi bir

yetkisi yoktur. Müfettişler, müfettişlik güvencesi altındayken Sayıştay denetçileri, anayasal güvence ile korunur (Gözler, 2009, s. 217).

İl Özel İdaresi Kanunu'na göre vali, il encümeninin aldığı kararları aykırı gördüğü takdirde kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda görüşülmesini isteyebilir. Encümen 2/3 çoğunlukla kararını uygulamada ısrar ederse, karar kesinleşir. Vali, kesinleşen encümen kararlarının uygulanmaması için idari yargı mercilerine başvurabilir (Günday, 2014, s. 50).

5.1.2.1 Onama

Onama, yerel yönetim birimleri tarafından yapılan eylem ve işlemlerin yetkili makam ve kişilerce ihtiyaçlara ve mevzuata uygun olarak kabul edilmesidir. Onama, yerel yönetim idaresinin verdiği kararın tamamlayıcısı değildir. Çünkü karar özerkliğe ve tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim biriminin iradesinden doğmuştur. Bu bir hukuki tasarruftur. Bu durumda yerel yönetim kararıyla, merkezi yönetimin onama kararı farklı işlemlerdir (Akyılmaz, 2004, s. 100).

Yerinden yönetim kuruluşlarının tüm işlemleri onamaya tabi değildir. Eski İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, il genel meclisinin bütün kararları valinin onamasına tabidir. Vali onaylamak istemediği il genel meclisi kararlarını yirmi gün içerisinde Danıştay 1. Dairesi'ne göndermek zorundaydı. Eğer bu süre içerisinde Vali itirazda bulunmazsa meclisin kararları onaylanır. Bu durumda Vali'nin yani vesayet makamının kararı onaylamadığını belirli bir süre içerisinde bildirmemesi durumunda kararın onaylanmış kabul edilmesi durumuna zımni onay denir (Onar, 1966, s. 630).

5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38. Maddesinde, il özel idarelerinin iç ve dış denetimine yönelik ilke ve esasları belirtilmiştir. Buna göre il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan idari işlemleri İçişleri Bakanlığı (Kanunda değişikliğe rastlanmamıştır), vali veya görevlendirdiği kişiler tarafından denetlenir. Bu doğrultuda il özel idaresinin mali işlemleri dışında kalan idari işlemlerinin hukuka, idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu yönünden merkezi yönetim idaresi tarafından denetlenebileceği anlaşılmaktadır. Bu hükümde belirtilen idarenin bütünlüğü deyimi, anayasanın 123. Maddesindeki idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu belirten maddenin bir uygulaması niteliğindedir.

Anayasa'nın 127. Maddesinde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı idari vesayet denetiminin sebeplerinin sayılması aynı şekilde bir uygulama niteliğindedir. Bu hüküm aynı zamanda hukuka uygunluk denetiminin bir göstergesidir (Eryılmaz, 2020, s. 60).

5.1.2.2. İptal

İdari vesayet denetimi içerisinde ağır ve sert bir yaptırımı olan iptal, yerinden yönetim organları tarafından görülen işlemlerin mevzuata ve kamu yararına aykırı bulunması durumunda idari vesayet denetimi yetkisine sahip merkezi idare mevkisi tarafından yarattığı bütün hukuki sonuçları ile birlikte ortadan kaldırılmasıdır. İdari vesayet makamına tanınan iptal yetkisi hukuka aykırılık denetimi bakımından yerel yönetimler için bir güvencedir. İptal yetkisinin alınan kararların yerindenliği, elverişliliği ve yerel ihtiyaçlara uygunluğu gibi geniş yetkileri vesayet biriminin yerel yönetim birimlerinin yerine geçerek karar alması anlamına gelir. Bu hareket serbestliği denetlemesi anlamına gelir. Bu durum yerel yönetim organlarının özerkliği açısından sakıncalı bir durumdur (Akyılmaz, 2004, s. 132).

İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, il genel meclisi tarafından alınan kararlar 15 gün içerisinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları 7 günlük süre içerisinde gerekçesiyle birlikte yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine gönderir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe giremez. Bu hükümde merkezi yönetim idari vesayet yetkisini iptal şeklinde düzenlemiştir. İdari vesayet yetkisine sahip iptal kararını uygulayan merkezi idare, basit elverişsizlik hallerini bu tür bir yolla denetleyemez. Denetlediği takdirde yerel yönetimlerin özerkliği zarar görmüş olacaktır (Günday, 2004, s. 213).

5.1.2.3. Erteleme

Yerel yönetim birimleri tarafından alınan kararların yetki ve idari vesayet makamları tarafından uygulanması ertelenebilir. Yerel yönetim birimlerinin kararlarına itiraz edilmesi halinde bu itirazın vesayet makamlarınca incelenmesi; kabul görmüşse bu itirazların incelenip karara bağlanmasına kadar geçecek sürede kararların uygulanmasından oluşabilecek zararları ortadan kaldırmak için yerel yönetim

idaresinin kararlarının yürütülmesinin durdurulması yetkisi vesayet makamlarına verilebilir (Akyılmaz, 2004, s. 132).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre vali, il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararlarını takip eden bir sonraki toplantıda tekrar gündeme gelmesini isteyebilir. Encümen kararında tekrar ısrar ederse karar kesinleşir. Bu durumda vali, kesinleşen encümen kararını durdurur ve 10 günlük süre içerisinde yürütmeyi durdurma talebi ile idari yargı mercilerine başvurur. İtiraz en geç 60 gün içinde Danıştay nezdinde karara bağlanır. Vali uygulamayı durdurma yetkisini kullandıktan sonra, 10 günlük süre içinde Danıştay'a başvuruda bulunmazsa uygulamayı durdurma kararı kendiliğinden hükümsüz kalır. Eski ve yeni düzenleme arasındaki en önemli fark eski düzenlemede 2/3 çoğunlukla güçleştirici veto uygulanırken yeni düzenlemede salt çoğunlukla birlikte direnme kararı verilebilmektedir. Eski düzenlemede kesinleşen encümen kararının valinin reddi ile yürütülmesi durdurulduktan sonra ne kadar sürede idari yargı merciine gidilmesi gerektiği belirtilmemişken yeni kanun ile birlikte bu süre 10 gün ile sınırlandırılmıştır (Çiçek, 2014, s.17).

5.1.2.4. Yerine geçme

Yerine Geçme, vesayet yetkisine sahip vesayet makamının yerinden yönetim idaresinin yerine geçerek işlem yapmasına veya yerinden yönetim organlarının işlemlerinde değişiklik yapabilme yetkisine denir. İdari vesayet denetiminde asıl kural merkezi yönetim teşkilatının yerinden yönetim idaresinin yerine geçerek işlem yapamamasıdır. Ancak hiyerarşinden kaynaklanan ikamede idari vesayet denetiminin katı ve ağır bir şekli olup uygulanmaktadır (Erdoğan, 1972, s. 135).

5.1.3. İl özel idaresi personeli üzerinde uygulanması

Personel terimi seçimle iş başına gelen kişileri kapsadığı gibi atama ile görev başına gelen yerel yönetim memurlarını kapsar. Personel üzerindeki vesayet denetimi sadece seçimle gelmeyen yerel yönetim personelini kapsar. Seçilmiş olan yöneticiler organlar üzerindeki denetim ile denetlenmektedir (Coşkun, 1976, s. 97).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre özel idare memur kadrolarına personeli, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet Personel Dairesinin görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile alınır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi yaptığı eylem ve işlemler vesayet denetimi sayılır. Maaşlarını yerel yönetim mali bütçesinden alan memurlarının atamalarının yapılması, kadrolarının alınması, izin, ilerleme, görevden uzaklaştırma, disiplin ve ceza kavuşturmaları gibi işlemlerde merkezi idareye verilen yetkiler merkezi yönetimin yerinden yönetim personeli üzerinde uyguladığı vesayet denetimidir (Akyılmaz, 2004, s.103).

İl özel idaresi kanununa göre görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma ve kovuşturma yapılan il özel idaresinin organları ve bu organların üyeleri görevden uzaklaştırılabilir. Organlar ve üyeler hakkında Danıştay tarafından verilen karar bir yargı kararıdır. Buna karşılık Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilen görevden uzaklaştırma kararı bir idari vesayet uygulamasıdır. (Keleş, 2016, s.170).

5.2. İdari Vesayet Yetkisinin Belediyeler Üzerinde Uygulanması

Gelişmiş bütün demokratik devletler yerel yönetim birimlerine özellikle belediyelere demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olarak görmektedir. Yerel yönetim organı olan belediyelerin demokrasiye katkıda bulunabilmesi için idari ve mali özerkliğe sahip olması gerekmektedir. 5393 sayılı kanuna göre belediyelerin denetiminde kendilerinin yaptığı denetim; yapılan işlem ve eylemlerde hataların önlenmesi, belediye teşkilatının gelişmesi, hizmetlerin mevzuata uygun olarak yapılması, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız ve şeffaf hizmetlerin görülmesi gibi işlerin sonuçları rapor haline getirerek ilgililere bildirmek amacıyla yapılır (Tortop, 1999, s. 125).

Belediyeler bir beldede yaşayan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak için kurulur. Anayasamızın 127. Maddesinde; belediyelerin, halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulduğu ve karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulduğu belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olduğu belirtilmiştir. Yine aynı kanunda belediyelerin görev ve sorumluluklarının mali müşterek nitelikle olması gerektiği şartı konulmuştur.

Belediyelerde iç ve dış denetim yapılmaktadır. Bu denetim; hukuka uygunluk, mali ve performans denetiminden oluşur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerince iç ve dış denetim yapılmalıdır. Belediyelerin mali işlemler dışında kalan idari işlemleri idarenin bütünlüğü ve hukuka uygunluk açısından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı denetlenir. Denetim sonuçları kamuoyuna duyurulur ve meclisin bilgisine sunulur (Tekeli, 1990, s. 27).

Kamu kurum ve kuruluşlarında iç denetim belediye başkanı gibi üst yöneticilerin belirlediği iç denetçiler tarafından yapılır. Mali harcama sonrasında yapılan dış denetimi ise Sayıştay tarafından gerçekleştirilir. İç denetimdeki mesuliyet belediye başkanına aittir. 5393 sayılı kanuna göre, belediyelerde dış denetimin yapılması merkezi yönetimin idari vesayetinin bir kanıtıdır. 5318 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, merkezi yönetimin yerel yönetim birimi olan belediyeler üzerindeki vesayet yetkisinin bir örneğidir (Yayla, 1977, s.217).

5.2.1. Belediyelerin organları üzerinde uygulanması

5393 ve 1580 sayılı kanuna göre, belediyenin tüzel kişisinin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. 5393 sayılı kanuna göre, valinin görüşü ile birlikte işlem dosyası içişleri bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanlığı kararı ile belediyeler kurulur. Belediyelerin sınırları ise belediye meclisinin kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı ile oluşur. Koyulan sınırlar zorunlu haller olmadıkça 5 yıl geçmediği sürece değiştirilemez. Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, bölünmesi ya da birleştirilmesi belediye meclisinin kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı ile olur (Tortop, 1993, s. 99).

5393 sayılı kanuna göre bir beldeni adının değiştirilmesi belediye meclisi üye tam sayısının dörtte üçü ve valinin görüşü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile değiştirilir. Karar resmi gazetede yayımlanır. Belde adının değişmesi ile belediyenin adı da değişmiş olur. Nüfusu iki binin altına düşen belediyeler Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürülür. Belediye Kanunu'na göre, norm kadro standartları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından ortaklaşa belirlenir. Belediyeye bağlı olan kuruluşların norm kadroları ise belediye meclisi kararı ile belirlenir. 5393 sayılı kanundaki bu kurallar idari vesayet olarak gösterilebilir ve

belediyenin doğrudan kararına ilişkin olmayan ancak tüzel kişilik üzerinde kullanılan idari vesayet yetkileridir (Nohutçu, 2019, s. 195).

5.2.1.1. Belediye Başkanı üzerinde uygulanması

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediye başkanının kesintisiz ve mazeretsiz 20 günden fazla görevini terk etmesi durumunda durumun gidişatı mahalli mülki idari amiri tarafından belirlenir. Vali ve kaymakam burada idari vesayet makamı olarak görev yapar. Belediye başkanlığını boşalması halinde bir kamu görevlisi bu göre geçici olarak vali tarafından getirtilir. Belediye başkanı ve başkan vekili bulunmaması halinde ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması halinde vali tarafından bir kamu görevlisi görevlendirilir. Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması veya belediye başkanı ya da başkan vekilinin seçilememesi durumunda, seçim yapılıncaya kadar belediye başkanlığı görevine büyükşehir ve il belediyelerinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, diğer belediyelerde ise vali tarafından görevlendirme yapılır. Anayasa Mahkemesi belediye başkanı atama yetkisinin merkezi idareye verilmesi kanun hükmünü anayasaya uygun görmüştür. Burada idari vesayet yetkisi yasayla kullanılmaktadır. Yerel yönetim organlarının eylem ve işlemler üzerinde olan vesayet sistemi bakanın ve valilerin zorunlu hallere bağlı atama yetkisini zararlı kılmamaktadır. Çünkü burada olağanüstü olarak nitelendirilebilecek halindeki atama vesayet hakkının bir gereğidir (Eren, 1994, s.102).

Belediye başkanı encümen kararlarını kanuna aykırı gördüğü takdirde yürütülmesini durdurup il veya ilçe idare kuruluna incelenmek üzere mahallinin en büyük mülki amirine yollayabilir. Kararın tebliğinden itibaren 15 gün içinde belediye başkanı ve encümen tarafından yapılan itirazlar il merkezi olmayan beldeler için il idare kurulunca, il merkezi olan beldeler içinse Danıştay tarafından inceleme yapılır. Karar 1 ay içerisinde verilmelidir (Erdoğan, 1972, s. 98).

5.2.1.2. Belediye meclisi üzerinde uygulanması

Belediye meclisi kararları üzerinde uygulanan idari vesayet denetimi il genel meclisleri üzerinde uygulanan idari vesayet denetiminden hafiftir. Belediye meclisinin tüm kararları vesayet denetimine tabi değildir. Yasada bu durumlar belirtilmiştir. Belediye meclisleri faaliyetlerini uygularken Çevre ve Şehircilik Bakanlığı idari

vesayet denetimine tabi olurlar. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bu denetimi mülki idare amirleri aracılığıyla yürütür. Mülki amirler kararlar üzerinde denetim yaparken belediye meclisinin toplantı yeri ve zamanı dışında toplanıp toplanmadığını, görevi dışındaki işlerle ilgilenip ilgilenmediğini ve siyasi meseleleri görüşüp görüşmediği üzerine denetim yapar. Belediye meclisinde alınan kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç 7 gün içerisinde mahallinin en büyük mülki amirine gönderilir. Mülki idare amirleri hukuka aykırı gördüğü durumlarda belediye meclis kararları aleyhine yargı yoluna başvurabilir. Mülki amire gönderilmeyen kararlar yürürlüğe giremez. Meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için vali veya kaymakamın iradesine ihtiyaç duyulmaz. Yani kararların yürürlüğe girmesi için vali veya kaymakamın onaylamasına ihtiyaç yoktur. Kararın kesinleştiği tarihten itibaren 7 gün içerisinde vali veya kaymakama gönderilmesi yeterlidir (Akyılmaz, 2004, s. 193).

5.2.1.3. Belediye encümeni üzerinde uygulanması

Belediye encümeni, belediyelerin bir diğer karar organıdır. Belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği kişiler tarafından ve atama ile gelen daire başkanlarından oluşur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, kanun maddesinde yer alan görevlerden başka, Belediye Kanunu'nda yer almayan ve çeşitli özel kanunlar ile belediye meclislerine verilen görev ve sorumlulukların meclisler toplantı halinde olmadıkları zaman belediye encümenleri tarafından karara bağlanır. Encümenin verdiği kararlara karşı belediye başkanı yasalara aykırı olduğu gerekçesiyle itiraz edebilir. İtiraz sonuçlanıncaya kadar belediye başkanı tarafından kararın uygulanması durdurabilir. Belediye başkanı ve encümen il yönetim kurulunun kararına karşı itirazda bulunabilirler. İtiraz en büyük mülki amir vasıtası ile il yönetim kuruluna yapılır. Belediye başkanı itiraz sonuçlanıncaya kadar kararın uygulanmasını durdurur (Aldan, 1985, s. 90).

1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediye başkanı encümen kararlarına kanuna ve kamu yararına aykırı gördüğü takdirde kararın uygulanmasını erteleyebilirdi ve en büyük mülki amire başvurabilirdi. Belediye başkanı başvuruyu ilçelerde ilçe idare kuruluna illerde ise il idare kuruluna yapmaktaydı. Belediye başkanı ve encümen il idare kurulunun kararları karşısında itiraz hakkına sahipti. İlçe idare kurulunun kararlarına karşı yapılan itirazlar; il idare kurulu tarafından, il idare

kurulu kararlarına karşı yapılan itirazlar ise Danıştay tarafından çözümlenmekteydi. 5393 sayılı kanuna göre ise, belediye encümeninin kararına karşı en büyük mülki amirin başvurabileceği herhangi bir yol yoktur. Bunlar çerçevesinde belediye encümeninin kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girilmesi için en büyük mülki amire gönderilme zorunluluğu yoktur bu yüzden idari vesayet yetkilerinin bulunmadığı söylenebilir (Aykaç, 1999, s. 156).

5.2.2. Belediyelerin eylem ve işlemleri üzerinde uygulanması

Belediyelerin eylem ve işlemleri üzerinde denetim yetkisine sahip kurum ve kuruluşlar şu şekilde sıralanabilir (Keleş, 2016, s.205);

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mülki Müfettişleri, Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü Ve Sayıştay'dır. Denetim yetkisi bulunan idari vesayet makamları ise Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı, diğer bakanlıklar Hazine Müsteşarlığı, Mahalli Mülki İdari Amirleri, İl Ve İlçe İdare Kurulları, Sayıştay Ve Danıştay'dır (Eryılmaz, 2020, s. 140).

5.2.3. Belediye personeli üzerinde uygulanması

Maaşlarını yerel yönetim idaresinin bütçesinden alan memurların kadrolarının alımı, atamalarının yapılması, izin, ilerleme, görevden uzaklaştırma, disiplin veya ceza kovuşturması gibi özlük haklar ile ilgili olan konularda merkezi yönetim idaresine yetkiler tanınmıştır. Yani yerinden yönetim personeli üzerinde idari vesayet denetimi uygulanmaktadır. Belediye personeli üzerinde uygulanan işlemler idari olarak görülmektedir. Yapılan işlemlere belediye bütçesi de dâhil olduğundan mali olarak da kabul edilmektedir. Bu yüzden merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkide norm kadroya ilişkin konular hem idari hem mali özelliği taşıdığından karma niteliklidir. 5393 sayılı belediye kanununa göre belediyelerde iş gören personelle ilgili norm kadro ilke ve standartları Devlet Personel Başkanlığı ile Çevre ve şehircilik Bakanlığı tarafından ortaklaşa belirlenir. Belediyelere bağlı kuruluşların norm kadroları ise belediye meclisi kararlarıyla oluşur (Karakılçık, 2013, s. 211).

Belediye başkanlığı görevinde bulunmuş olan bir kişi personel kadrosunda başka bir işe atanması durumunda belediye başkanlığında çalıştığı sürede memuriyetine dâhil sayılır. Meclis üyelerinin huzur ve izin hakkı ile encümen üyelerini verilecek ödenekler, belediye başkanlarının özlük hakları, idari vesayet denetiminin dışında tutulmuştur. Personel üzerindeki idari vesayet denetiminin düzenli bir şekilde uygulanabilmesi için yerel yönetim organlarının kendi çalışacağı personeli yine kendisi tarafından seçmesi gerekmektedir. Birçok yerel yönetim örgütü memur statüsünde personel çalıştırmak yerine sözleşmeli personel çalıştırarak idari vesayet denetiminin etkilerinden kurtulmaya çalışmaktadır. Ancak belediye personeli ile ilişkin temel yasalar ve uygulanan diğer kanunlar personel üzerindeki kısmi denetimini devam ettirmektedir. Belediye Başkanı ve personelinin yurt dışına çıkış onayı alması, memur ve işçilerin yüzde otuzluk limiti aşmaları, çalışanlarla ilgili olarak verilecek unvanların belirlenmesi merkezi idare örgütünün vesayet denetimi altındadır (Derdiman, 2007, s. 77).

5.3. İdari Vesayet Yetkisinin Köyler Üzerinde Uygulanması

5.3.1. Köy yönetiminin organları üzerinde uygulanması

Köy yönetiminin organları; köy muhtarı, köy ihtiyar meclisi ve köy derneğidir.

5.3.1.1. Köy muhtarı üzerinde uygulanması

Köy muhtarı ile ihtiyar meclisi üyelerine köyün bağlı olduğu idare kurulları tarafından belirli sebepler ile para cezası kesilebilir. Vali ve kaymakamlar köy yararına olmayan muhtar ve ihtiyar meclisinin kararlarını bozabilirler. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin görevlerini yapmadıklarının anlaşılması halinde il veya ilçe idare kurullarına iletilmesi idare vesayet denetiminin bir bağlamıdır (Arslan, 2009, s. 138).

Vali ve Kaymakamlar, köy muhtarının kanunlarla verilen görevlerini yapmadıklarını tespit ettiklerinde muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Yapılan ihtara rağmen iş görmeyen muhtar idare kurulu kararı ile görevden uzaklaştırılır. Mülki idare amirinin yazılı ihtarda bulunmasına karşılık iş görmemeye devam eden muhtarın belirlenmesi idari vesayet denetimi niteliğinde sayılır. Muhtarın görevinden alınması yargısal karar niteliğindedir. Çünkü İl İdaresi Kanunu'nda idare kurullarına yargısal kararlar alabilme yetkisi tanınmıştır.

5.3.1.2. İhtiyar meclisi üzerinde uygulanması

Merkezi yönetimin görevlileri olan köy öğretmeni ve köy imamı ihtiyar meclisinin doğal üyelerindendir. Bu düzenleme ile birlikte merkezi yönetime kendi merkezi yönetim görevlileri ile ihtiyar meclisi kararları üzerinde etkide bulunma imkânı vermektedir. 442 sayılı yasada belirtilen nedenlerle ihtiyar meclisi üyelerinin mallarına el konup satılabilmekte ve meclis üyelerine para cezası verilebilmektedir (Biricikoğlu, 2013, s. 221).

5.3.2. Köyün eylem ve işlemleri üzerinde uygulanması

Köy yönetiminin karar organı ihtiyar meclisidir. Buna rağmen köy derneği ve köy muhtarının da bazı hallerde karar alma yetkileri vardır.

5.3.2.1. Köy ihtiyar meclisinin üzerindeki vesayet denetimi

Köy ihtiyar meclisinin aldığı kararlar çok azı istisna olmakla beraber onaya tabidir. Vesayet makamının onayını gerektirmeyen kararlarda itiraz edilmesi halinde vesayet denetimine tabi tutulabilir. Bunlar dışında kalan kararlar genellikle önceden izne ya da merkezi yönetimin ikame yetkisine tabi olmaktadır (Eryılmaz, 2020, s. 218).

5.3.2.2. Köy muhtarının işlemleri üzerindeki vesayet denetimi

Vali ve kaymakamlara muhtarların kararları üzerinde geniş bir vesayet uygulama yetkisi tanınmıştır. Bunun sebebi köy yönetiminin aleyhine ve kanunlara aykırı karar vermesini engellemektir. Vali ve kaymakam köy muhtarının köylü yararına verilmeyen kararlarını bozabilme yetkisi varsa da onların yerine geçerek karar alamaz. Bozma kararına karşın idari yargıya başvurulabilir (Arslan,1978, s.248).

Vali ve kaymakamlara verilen bu yetki yalnızca muhtarlar tarafından alınan kararlar üzerinde tanınmıştır. Uygulamada ise, nadiren de olsa ihtiyar meclisi kararlarının da iptal edildiği görülmektedir. Yasada hangi organ tarafından verilen kararın iptal konusu olacağı açıkça belirtilmesine rağmen idari vesayet denetiminin genel ilke ve esaslarına aykırı şekilde kıyas yoluyla ihtiyar meclisi kararlarının bu şekilde alınmasında yasaya uygunluk yoktur. Köy ihtiyar meclisi kararlarını yasada açık olan durumlar dışında bir emir ile bozulması önlenmelidir (Çolak, 2004, s. 198).

5.3.2.3.Köy derneğinin işlemleri üzerindeki vesayet denetimi

Köy yönetiminde köye ait işler zorunlu işler ve isteğe bağlı işler olarak ikiye ayrılır. Yasada zorunlu işleri görmeyen köylülere ceza verilmesi emredilmiştir. Köylünün isteğine bırakılmış işlerde ise ceza uygulaması yoktur. Buna karşın isteğe bağlı işler mülki amir tarafından onaylanmak şartıyla köy derneğinin yarısından fazlasının kararı ile zorunlu hale getirilir ve bu işleri yapmayanlar ceza alır (Nohutçu, 2019, s. 320).

5.3.2.4. Vesayet makamının denetimi

Köy ihtiyar heyeti köy işlerini önem sırasından başlayarak bir sıraya koyar ve bunları sırasıyla köylüye gördürür. Bu işlerde öncelik yol, okul ve sağlık işlerine verilir. Öncelikli işlerin yapılmadığını şikâyet gibi yollarla öğrenen köyün bağlı olduğu kaymakam ya da vali şikâyetleri inceler ve nasıl hareket edilmesi gerekeceğine muhtar ve ihtiyar meclisine iletir. Köy işlerini düzenli ve sağlıklı bir şekilde yürütemeyen muhtara; idare kurulları, vali ve kaymakamlar tarafından para cezası verilebilir. Köy ihtiyar meclisine de aynı şekilde idare kurulları tarafından para cezası verilebilir (Arslan, 2009, s. 48)

5.3.3. Köy personeli üzerinde uygulanması

Yerel yönetim birimi olarak en az personele sahip organ köylerdir. İdari vesayet denetimi; köy koruyucusu, köy kâtibi ve köy imamı üzerinde uygulanır (Aldam, 1985, s. 121).

5.3.3.1. Köy korucusu üzerindeki denetim

442 Köy Kanunu'na göre, köy koruculari ihtiyar meclisi tarafından belirlenir. Köy muhtarı tarafından kaymakamlığa iletilerek kaymakam tarafından kaymakamın emriyle işe başlatılır. Bekçi de denilen köy korucusu dışında kalan sağlık korucusu ve gönüllü korucu da köy ihtiyar meclisince atanır ancak bu atama en büyük mülki idare amiri tarafından onaylanmak zorundadır. 1985 yılında Köy Kanunu'nda değişiklik yapılarak geçici köy korucusu düzeni getirilmiştir. Köylünün canına ve malına saldırıların ve zararların artması durumunda koruyucular ihtiyar meclisi tarafından tutularak köy muhtarı ile kaymakama iletilir. Kaymakamın emri ile işe başlar.(Şahin, 2019, s. 110).

5.3.3.2. Köy kâtibi ataması

Köy Kanunu'na göre, muhtarların köy işleriyle ilgili olan yazılarını köy katibine yazdırmasına, kâtip bulunmadığı durumlarda bu işin köy öğretmeni veya imam tarafından yapılmasını emreder. Uygulamada köy kâtipleri muhtarlar veya ihtiyar meclisleri tarafından atanmaktadır. Atama, mülki amirler tarafından onaylanmak zorundadır. Köy kâtipliği, köy yönetimi için faydalı bir uygulama gibi görünse de, yasalarda bu konu yeterince düzenlenmiş değildir. Merkezi hükümet teşkilatı araştırma projesi raporunda köy kâtiplerinin kurulması tavsiye edilmiştir (Şengül, 2010, s. 188).

5.3.3.3. Köy imamı atanması

Köy imamları köy derneğinin yapmış olduğu seçim ile müftünün emri doğrultusunda atanır. 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun; köy imamının, köy derneğinin önerisi ile müftünün uygun görmesi halinde en büyük mülki amir tarafından atanmasını emretmiştir. Bunun

sonucunda imamlar müftülüklerce atananlar ve Diyanet İşleri Bakanlığı'nca atananlar olarak iki kısma ayrılmıştır. Buna ek olarak zaman içinde köy imamları tamamıyla devlet görevlisi sayılmaya başlamıştır (Tortop, 1999, s. 77).

ALTINCI BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE İDARİ VESAYET İLİŞKİSİ

6.1. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisi

Merkezi yönetim modeli, Osmanlı döneminden miras kalan bir yönetim modelidir. Cumhuriyetin ilan edilmesi ile varlığını sürdürmeye devam etmiştir. 1950'li yıllara kadar devam eden tek partili dönem süresince iktidar tekelleşmiş, fakir olan halkın elindekileri etkili bir şekilde kullanma çabası devletin ön planda olmasını sağlamıştır. Ayrıca nitelikli çalışanın olmayışı da merkeziyetçi yapıyı desteklemiştir. Bu köklü merkeziyetçi yapı, merkezin yerele yetkili kılındığı bir yapı meydana getirmiştir (Bilgiç, 1998, s. 533).

Çıkarılan belediye kanunu, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde belediyeleri görevli kılarken daha sonra yapılan belediye kanunları belediyenin yetkilerini merkez kurum ve kuruluşlarına da vermiş, bunun sonucunda görev ve yetkilerin paylaşılmasında karmaşaya neden olmuştur (Çiçek, 2014, s. 60).

Yüz yılı aşkın bir süredir farklı siyasi rejimlere sahip olan Türk İdari Teşkilat Yapısında yerel yönetimler varlıklarını sürdürmekte ancak merkezi yönetim teşkilatının katı ve sert denetimi altında merkezi politikalar dışında farklı politikalar geliştirememektedirler. Bilhassa büyükşehir belediyelerinin kurulması ile yerel yönetimlere idari ve mali anlamda yenilikler getirilmiş olsa da teşkilat yapısındaki ağır basan merkeziyetçi yapı varlığını korumaya devam etmiştir (Arslan, 2009, s. 94).

Günümüzde merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişki tartışılan önemli konulardan biridir. Yerinden yönetimler yeniden yapılandırılmaya çalışılmaktadır. Ancak istenilen etkinlik, katılım ve verimlilik düzeyine ulaşılamamaktadır (Çiçek, 2014, s. 60).

Cumhuriyet döneminden günümüze kadar olan süreçte hantallaşan merkezi yapının taşra birimlerinin hizmetlerini görmede yetersiz olması, sorunlara zamanında müdahale edememesi ve çözümler bulamaması yerel yönetimler sorununu bir kez daha ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda 2004 ve sonrasında geliştirilen yerel yönetime yönelik reformlarda bazı kamu hizmetleri yerel yönetimlere devredilerek etkinlik ve verimlilik

oluşturulmak istenmiştir. 2004 yılından sonra yapılan reformlar ile merkeziyetçi yapı biraz olsun hafifletilmiş olsa da uygulamada hala merkeziyetçi yapının ağırlığı katı bir şekilde hissedilmektedir. Yeni yapılan yasalar ile birlikte yeni bir yapılandırılmaya gidilmiş ancak yerel yönetim idari birimlerin, idari ve mali açıdan merkeze bağlılıkları devam etmiştir (Çiçek, 2014, s. 61).

6.2. İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Özerklik

Yerel yönetimler; il, ilçe, köy ve mahalle gibi sınırları belirli bir alanda yaşayan insanlara hizmet vermek amacıyla kurulurlar. Bu sebeple kendisini ilgilendiren konularda el verdiğince kendi içerisinde şeffaf bir şekilde karar vermesi gerekir. Halk, yerel yönetim organlarının seçerken oy kullanır. Oy kullanarak bir anlamda da kendisini yönetmiş olur.Yerel yönetim birimlerinin organlarını yerel halkın seçmesi, halkın sorulara daha duyarlı olmasını sağlar. Böylelikle sorunları çözmek için yerel yönetim organlarında söz sahibi olurlar. Yerel yönetim organlarının özerkliği hakkında anayasada açıkça bir düzenleme yoktur. Buna rağmen yasada yerel yönetim ve merkezi yönetimin ayrı birimler halinde bulunması, yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi, yapılan seçimlerin belirli bir süre ile sınırlı olması, yerel yönetim organlarının kararlarını kendi organları aracılığıyla alması ve kendi bütçelerinin olması, yerel yönetimlerin kendi alanlarında özgürce hareket etmesini sağlar. Yerel yönetimler güçlendirilerek merkezi hükümetin keyfi uygulamalarına son verilir. Böylelikle yerel yönetimin demokrasinin ön koşulu olan özerkliği sağlanmış olur (Derdiman, 2007, s.170).

Yerinden yönetim birimlerinin özerkliği ile vesayet denetimi arasında ters orantı vardır. Türkiye'de ağır ve katı bir vesayet denetimi uygulanmaktadır. Bu da yerel yönetimlerin yönetsel ve finansal bakımdan merkeze bağlı halde olması demektir. Halkın katılımı olmadan yönetilen ülkelerde toplumun refah seviyesi ve demokrasinin varlığı konusunda problemler oluşmaktadır. Bu sorunların çözülmesi için yerel yönetimlere daha fazla önem verilmelidir. Yerel yönetim organlarının seçimle başa gelmesi, bu organlara demokratik özellik kazandırmaya yeterli olmamaktadır. Yerel yönetimler, kararlarını alırken özgür olmazlarsa merkezi yönetim birimleri olmaktan çıkar, merkezi idarenin taşra birimlerine dönüşürler. Kararlar, üst makamın onayına tabi olmadığı sürece gerçek bir özerklikten söz edilebilir. Yerel

yönetim kuruluşlarının görevlerini yerine getirebilmesi için mali açıdan da yeterli özerkliğe sahip olmalıdırlar. Böylelikle kuruluşlar, daha etkin kararlar alabilecek ve ülkeye daha iyi hizmet sunabileceklerdir (Keleş, 2016, s. 58).

Özerklik, hiçbir durumda ve zamanda ülkenin ulusal çıkarlar aleyhine kullanılmamalıdır. Özerklik olan yönetim biçimlerinde merkezi yönetimin denetimi kaçınılmazdır. Bu bağlamda hizmetlerin görülmesi ve ülkenin refah düzeyini bozan durumlarda denetlenmesi gerekmektedir. Burada önemli olan denetimin demokratik bir çerçevede amacına ve hizmetine uygun olarak yapılmasıdır. İdari vesayet denetimi, yerel yönetim organları üzerinde demokratik kurallara uygun bir şekilde yapılmalıdır (Eryılmaz, 2020, s. 210)

Hizmetlerin iyi bir şekilde yürütülmesi için özerk kuruluşların olması etkin bir araçtır. Vesayet denetiminin amacı, idarenin görevlerini bir bütün olarak yerine getirilmesini sağlamaktır. 1982 Anayasası'nda yer alan vesayet denetimi, denetimi çok iyi tanımlayan bir kavram değildir. Bu tanımın amacı, devlet dışındaki kamu tüzel kişilerinin devlet tüzel kişiliği ile yasalara uygun bir şekilde uyumlu olmasını sağlamaya yöneliktir. Türkiye'de idari vesayet yetkisi, yerel yönetimlerin alanlarını sınırlamak amacıyla kullandığı bir denetim şeklidir. Ülkemizde yerel yönetimler, merkezi yönetimin ortağı değil temsilcisi şeklinde yer alır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimden gelen kararları uygulamakta ve bu kararlar doğrultusunda hizmetleri yürütmektedir. Yerel yönetimlerin çok az taktir yetkisi bulunmaktadır. Bunun sebebi, yerel yönetim organlarının eylem ve işlevleri üzerinde katı ve sert bir idari vesayet denetiminin bulunmasıdır. Yerel özerklik ile birlikte, refah ve hizmetleri daha iyi yerine getirebilen bir yerel yönetim sistemi oluşacaktır (Arslan, 2009, s. 70).

6.3. Merkezi Yönetimden Yerel Yönetimlere Görev ve Yetki Devrinin Sağladığı Faydalar

Yerelleşme, güçlü ve dinamik yerel yönetim yapısı için en iyi yöntemlerden biridir. Yerelleşme yereldeki sürdürülebilir gelişme sürecinde ana bir yol gösterici özelliği taşır. Yerelleşme ile birlikte merkezdeki güç bir yerde aşağı bir şekilde yoğunlaşmaz böylece açık, şeffaf ve yönetişimin iyi olduğu bir yönetim modeli ortaya çıkar (Akalın, 1994, s. 12).

Yerelleşme ile birlikte kamu hizmetleri daha etkin hale gelirken, ülkede çapında da ekonomik anlamda büyümeye ve gelişmeye katkı sağlanır. Bunun sonucunda ekonomik etkinlik büyüyecek ulusal ve bölgesel düzeyde büyüme sağlanacaktır (a.g.e. s. 15).

Yerel yönetimler ile yönetime katılım artar ve hizmetler daha hızlı bir şekilde halkın arzuları doğrultusunda yapılabilir. Halkın kendi sorunlarını sahiplenmesi, bu sorunların çözüme kavuşturulmasında sorumluluk bilincinin artmasını sağlar. Böylece yerelleşme, yurttaşlık ve vatandaşlık bilincinin gelişmesini sağlar (Ortaylı, 1985, s. 13).

Yerelleşme kamusal hizmetlerin daha iyi bir şekilde paylaştırılmasını sağlar. Yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki görev bölüşümünün etkin olması, merkezi yönetimin daha işlevsel işlere odaklanmasını sağlar. Bu, hizmette denge ve kontrolü etkin kılar (Erkul, 2013, s. 13).

Yerelleşmiş bir yönetim ile toplulukların istek ve belirtileri ihmal edilmez ve böylece yerel ekonomik öncelikler için fırsat yaratılır (Ortaylı, 1985, s. 15). Yetki devri ile daha fazla deneyim edinilir ve farklılığa başvurulur. Örneğin çöp toplama bi ibir hizmette özel sektör için ihale yöntemi geliştirilmişse bunu ilk bulan yerel yönetimler olmuştur (Akalın, 1994, s. 17).

6.4. Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerinde Uyguladığı İdari Vesayet Denetimine İlişkin Eleştiriler

Türkiye de son 40 yıldan bu yana çok hızlı siyasal ve toplumsal değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Ancak bu değişim süreci örgütsel ve kurumsal düzeyde gerçekleşememiş tam tersine bu alanlarda bozulma ve yozlaşma yaşanmıştır. Bu yozlaşma merkezi yönetimden çok yerel yönetimlerde daha fazla görülmektedir. Çünkü ülkemizde gerçek anlamda bir yerel yönetim modeli oluşturulamamış ve bu oluşturulamayan yerel yönetim modeli ile demokratik bir yapı konulmaya çalışılmıştır. Bunun sonucunda yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında kalan kitlelerde boşluklar oluşmuştur (Aykaç, 1999, s. 9).

Ülkemizde kurulan yerel yönetim modeli, yereldeki toplumsal talepleri karşılayamamakta bu taleplerin envanterini dahi düzgünce çıkaramamaktadır. Yerel yönetimlerin asıl amacı güçlü, çağdaş, kendi kaynaklarını yaratabilen, halka istekleri doğrultusunda hizmet sunabilen, saydam bir örgüt modeli oluşturmaktır. Ülkemizde yerel yönetimler reformu kapsamında oluşturulan yasalar büyük ölçüde vesayetçi bir anlayışla yapılmaktadır. Amaç her ne kadar halka yakınlık ve girişimci bir yerel yönetim modeli olsa da yapılan yasalarla daha güçlü ve edilgen bir merkeziyetçi bir yönetim modeli oluşturulmuştur. Yapılacak yasal düzenlemelerle daha gerçekçi bir yönetim modeli oluşturulmalıdır (Tortop, 1993, s. 5).

Kamu yönetiminin küçültülmesi çerçevesinde merkezi yönetimin fonksiyonlarını yerel yönetime devretmesi gerekmektedir. Ancak bu devredilecek görevler yanında görevleri yerine getirebilecek yetkiler de vermek gerekmektedir. Ülkemizde katı bir vesayet denetimi uygulanmaktadır. Katı vesayet denetimi kırılmalı, vesayet denetimine fonksiyon olarak performans denetimi getirilmelidir (Özmen, 2012, s. 174)

Yerel yönetimlere mali kaynaklarını kullanmada esneklik getirilmeli, halkın daha etkin katılımını sağlayacak mekanizmalar kurulmalıdır. Yerel yönetimler sivil inisiyatife dayalı birimler haline getirilmelidir (Keleş, 2016, s. 127).

Türkiye'de yerel yönetimler, merkezi yönetimin bütçesinden yapılan vergi kaynağına ihtiyaç duymaktadır. Ancak kaynak ve yerel vergi kullanımı bakımından az ve sınırlı kaynaklara sahip oldukları için mali özerklik boyutları son derece düşüktür. Yerel yönetimlerin karşılaştığı bir çok finansal sorun bulunmaktadır. Bunlar; mali kaynakların yetersizliği, yasal düzenlemelerde gelir getiren faaliyetlerin bulunmaması, yerel yönetimlerin bölgesel ve sektörel yapılarından kaynaklanan finansal sorunlardır. Bu sorunların giderilmesi için yerel yönetimler yüksek derecede öz kaynak gücüne sahip olmalı, bu kaynaklar belirlenirken yerel yönetimlerin kararlara katılma derecesi artırılmalıdır (Özmen, 2012, s. 175).

Yerel yönetimlerin kaynaklarına ve gelirlerine ilişkin anlaşmazlıkların giderilmesinde yerel yönetimlere daha fazla söz verilmelidir. Yerel yönetimlere verilen gelirlerin kapsamı ihtiyaçlar ölçüsünde genişletilmelidir (Keleş, 2016, s. 126)

6.5. Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerinde Uyguladığı İdari Vesayet Denetimine İlişkin Öneriler

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı idari vesayet denetimine ilişkin öneriler şu şekilde ifade edilebilir (3723 sayılı kanun- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı):

- Yerel yönetimler kendi yapacakları hizmetlere ilişkin konularda örneğin planlama yapma, karara bağlama gibi konularda merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmelidir.
- Yerel yönetimlerdeki kanun tarafından düzenlenmiş genel hükümleri çiğnememek şartıyla iç idari örgütlenmelerini düzenleyebilmelidir.
- Yerel yönetim organlarındaki seçimle başa gelmiş kişilere görevleriyle ilgili olmayan durumların neler olduğuna dair belirsizlikler söz konusudur. Bu söz konusu belirsizlikler giderilmelidir.
- Yerel yönetim ve organların üzerinde uygulanan idari denetim sınırlanmalı ve en aza indirilmelidir.
- Yerel yönetimler kamu hizmetlerini yerine getirirken sahip oldukları mali olanaklar güçlendirilmeli ve mali özerkliğe esneklik getirilmelidir.
- Yerel yönetimlerin hizmetleri görmek için kullanacakları kaynakların nasıl olacağı ve niteliği belirlenirken yerel yönetimlere danışılmalıdır.
- Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yapacağı hibeler özel amaçlı kaynak olmaktan çıkarılıp genel amaçlı yardım niteliğine getirilmesi gerekmektedir.
- Yasalar çerçevesinde yerel yönetimler başka bir ülkenin yerel yönetimleriyle iş birliği içinde olabilmelidir.
- Yerel yönetimler haklarını koruyabilmek için yargı yoluna başvurabilmelidir.

SONUÇ

Türk teşkilat yapısı, Osmanlı devletinden günümüze kadar olan süreçte gelenekselci ve merkeziyetçi bir yapı içerisinde işleyişini sürdürmüştür. Gerek Osmanlı devleti zamanında gerekse 1950 li yıllara kadar olan tek partili süreçte iktidar tekelleşmiş, ulusun kaynaklarının sağlanması ve hizmetlerin görülmesi için merkezi yönetim ön plana çıkmıştır. Ülke içindeki bölünme ve çatışma endişesi bu merkeziyetçi yapıyı desteklemiştir. Tanzimat fermanı ve sonrasındaki gelişmeler ile ülkemizde ilk belediyecilik adımları atılarak yerel yönetimlerin temelleri oluşmaya başlanmıştır. Ancak buradaki temel sorun köklü bir yerel yönetim modeline sahip olmayan ülkemizin başka ülkelerden esinlenerek oluşturduğu yerel yönetim modelidir.

Anayasalarımızda yerel yönetim modeli için yasalar oluşturulmuşsa da günümüze kadar olan süreçte hala sağlam ve güçlü bir yerel yönetim modeli oluşturulamamıştır. Yerel yönetim örgütlenmesi merkezi yönetimin sıkı ve sert idari vesayet denetimi altındadır. Yerel yönetimlere tanınan özerklik yeterli olmamakta ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yerele inmekten uzak kalmaktadır. İdari vesayet, yerel yönetim organlarının karar alma süreçlerinde, demokratikleşme yönünde olumsuz bir etki yaratmaktadır. Çıkarılan belediye kanunları ile birlikte yerelleşme ve yerel yönetimler adına yenilikler sağlansa da bu kanunlar pratikte yer bulmakta zorlanmaktadır. Bu yasalar vesayetçi bir bakış açısıyla yapılmıştır. Merkezi yönetimin güçlü vesayet denetimi, yerel yönetimlerin etkinliğini azaltmaktadır. Bu sebeple kaynak kullanımlarındaki özerklik artırılmalıdır. Toplumun yönetime katılabilmesi, demokrasinin yaygınlaştırılması ve hemşericilik kültürünün gelişmesi için güçlü bir yerel yönetime ihtiyaç vardır. Mevcut kamu yönetimi sistemimizde merkezi idare ile yerel idare arasındaki yetki, işlev ve görev karmaşası sorun doğurmakta, yerel yönetim organlarının demokratik bir şekilde karar alamamasını sağlamaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde bazı anayasal kararlar ile yerindelik denetimi yapması özerkliği kısıtlamakta ve yerel yönetim organlarının özgürce karar almasını olumsuz yönde etkilemektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesinde Türkiye'nin çekinge gösterdiği maddeler tekrardan tartışma konusu haline getirilmeli ve yerel yönetimlere uygulanması sağlanmalıdır.

Yerel yönetim birimleri daha özerk ve bağımsız bir yapıya sahip olmalıdır. Görevlerini kendi iradeleri ile yerine getirebilmeli, merkezden yeterli kaynağı alabilmeli ve kullanabilmelidir. Bunların olabilmesi için merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı sert ve katı idari vesayet denetimi yeniden düzenlenmelidir. Bu düzenleme ancak yasalar doğrultusunda olmalı ve uygulanabilir maddeler konmalıdır. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkiler tarihimiz boyunca tartışılır bir konu olmuştur. İdari vesayet denetimi ile ilgili ivedi bir şekilde çalışmalar yapılmalı ve bu çalışmalar yapılırken yerel halk gözetilmelidir.

KAYNAKÇA

Akalın, G.(1994). Türkiye'de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *3* (2).

Akyılmaz, B. (2004). İdare Hukuku. Konya: Sayram Yayınları.

Aldan, M. (1985). "İdari Vesayet Denetimi' İller ve Belediyeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 474.

Aldan, M. (1985). İdari Vesayet Denetimi. *İller ve Belediyeler Dergisi*, 475–476.

Arsel, İ.(1961). Anayasa Hukukunun Umumi Esasları. Ankara: Mars Matbaası.

Arslan, C. (2009). Türkiye'de Yerel Yönetimler ve 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Gazi Üniversitesi, Ankara.

Arslan, C. (2009). Türkiye'de Yerel Yönetimler ve 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu (Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi) Gazi Üniversitesi, Ankara.

Arslan, S. (1978). Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi. Ankara: Kalite Matbaası.

Aykaç, B. (1999) Türkiye'de Kamu yönetiminin küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları. *G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, 1* (1).

Bilgiç, V. (1998). Yerel Yönetimler. Ankara: 21. Yüzyıl Yayınevi.

Bilgiç, V. (2007). "Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimleri Üzerine Bir Değerlendirme". Kamu Yönetimi Yazıları, Ed.: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Biricikoğlu, H.(2013). Kamu Yönetimi. Sakarya Üniversitesi. http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/68781/46567/3._hafta.pdf (30.06.2016).

Coşkun, S. (1976). İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetsel) Vesayet. Ankara.

Coşkun, S. (1976). İdarenin İdarî Denetiminde İdarî Vesayet. Ankara:

Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Yerel Yönetimler. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi 11*(1).

Çolak, H. (2004). Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği (Yüksek Lisans Tezi) Ankara Üniversitesi, Ankara.

Derdiman, R. C. (2007). İdare Hukuku. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

Erdoğan, S. (1972). Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği Yayınları.

Eren, H. (1994). Yönetimde Merkeziyetçilik, Adem-i Merkeziyetçilik ve Özerklik – Denetim. *Türk İdare Dergisi, 403* (66), 147.

Eryılmaz, B. (2020). Kamu Yönetimi (13. Basım). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Göre, İ. H. (1944). İdari Vesayet. Ankara:

Görmez, K. (1997). Yerel Demokrasi ve Türkiye. Ankara: Vadi Yayınları.

Gözler, K. (2007). İdare Hukukuna Giriş (7. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözler, K. (2009). İdare Hukuku (2. Basım). Bursa: Ekin Yayınları.

Güler, A. (2003). Devlette Reform, Konferans Konuşması. Ankara: Mimarlar Odası.

Güler, B. A. (2009). Türkiye'nin Yönetimi-Yapı (2. Basım). Ankara: İmge Kitapevi.

Günday, M. (1999). İdare Hukuku (4. Baskı). Ankara: İmaj Yayıncılık. Ankara.

Günday, M. (2004). İdare Hukuku (9. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.

Gürsoy, B. (1987). Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme. *Türk İdare Dergisi, 377*.

TBMM (2004). Bütçe ve Komisyon Raporu. 05.06.2021 tarihinde http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss791m.htm adresinden erişilmiştir.

TC Anayasası (1982). 05.06.2021 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm adresinden erişilmiştir.

İnaç, H. ve Ünal F. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, *17,* 21

Karakılçık, Y. (2013). Yerel Yönetimler (1. Basım). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Kavruk, H. ve Yaylı, H. (2008). 2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,10,* 1.

Keleş, R. (2016). Yerinden Yönetim ve Siyaset (10. Basım). İstanbul: Cem Yayınevi

Kili, S. ve Gözübüyük, A. Ş. (2000). Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze) (2. Basım). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Koçak, S. ve Ekşi, A. (2010). "Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler". *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 21,* 300.

Kösecik, M. ve Sağbaş, İ.(2005). Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye'de Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri.

Nalbant, A. (1997). Üniter Devlet-Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Nohutçu, A. (2019). İdare Hukuku (14. Basım). Ankara: Savaş Yayınevi.

Onar, S. S (1960). İdare Hukukunun Umumi Esasları (3. Basım). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

Onar, S. S. (1960). İdare Hukukunun Umumi Esasları (3. Basım). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

Onar, S. S. (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları. İstanbul: Hak Kitabevi.

Ortaylı, İ. (1974). Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler. Ankara: TODAİE.

Ortaylı, İ. (1980). Türkiye İdare Tarihi. Ankara: TODAİE, Ankara.

Ortaylı, İ. (1985). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği (1840-1878). İstanbul: Hil Yayınevi.

Ökmen, M. ve Parlak, B. (2015). Yerel Yönetimlerde Yeni Eğilimler. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Ökmen, M. ve Parlak, B. (2010). Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuatlar (2. Basım). Bursa: Alfa Akademi.

Özay, İ. (1996) Günışığında Yönetim. İstanbul: Alfa Yayın.

Özay, İ. (1996). Günışığında Yönetim. İstanbul: Alfa Yayınları.

Özbudun E. (2005). Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları.

Özmen A. (2012). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim. *Yerel Yönetim İlişkileri Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi 2* (2), 174-175.

Pıtırlı, A. (1989). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı". *TİD, 63*.

RESMi GAZETE, 21 Mayıs 1991, Sayı: 20877, 3723 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun,

Sayın, D. (1996).Yönetsel Vesayet. *Yerel Yönetim ve Denetim, 1* (1).

Soysal, M. (1992). 100 Soruda Anayasanın Anlamı. İstanbul. Gerçek Yayınları.

Şahin, Y. (2019). Yerel Yönetimler (5.Basım). Bursa: Ekin Yayınevi.

Şengül, R. (2010). Yerel Yönetimler. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Tekeli İ. (1990).Cumhuriyetin Altmış Yıllık Belediyecilik Deneyinin Değerlendirilmesi Ankara: IULA-EMME Yayını.

Tortop, N. (1993). Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2* (2).

Tortop, N. (1999). Mahalli İdareler (6. Baskı). Ankara: Yargı Yayınları.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M.A. (2006). Mahalli İdareler. Ankara: Nobel Yayın.

Türe, F. (2000). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu"nda Yerel Yönetimler". *Yerel Gündem, 2* (5), 34-41.

Urhan, F. V. Yerel Hizmet Sunumu Ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri", Alıntı http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der70m4.pdf, Erişim: 05.06.2021.

Sayıştay. (ty). Erişim adresi 05.06.2021. tarihinde http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der70m4.pdf, adresinden erişilmiştir.

Urhan, F. V. Türkiye"de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", Alıntı, http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der70m4.pdf, Erişim: 05.06.2021.

Ünal, F. (2011). "Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü". *Sosyal Bilimler Dergisi,30,* 243.

Yayla, Y. (1977). “Türkiye’de Belediyelerin Temel Sorunu”. İstanbul: Onar Armağanı.

Yayla, Y. (2009). İdari Hukuku. İstanbul: Beta Yayınevi.

TURNİTİN RAPORU

ORİJİNALLİK RAPORU

%33	%31	%17	%18
BENZERLİK ENDEKSİ	İNTERNET KAYNAKLARI	YAYINLAR	ÖĞRENCİ ÖDEVLERİ

BİRİNCİL KAYNAKLAR

1	acikarsiv.ankara.edu.tr İnternet Kaynağı	%6
2	www.sbd.ksu.edu.tr İnternet Kaynağı	%3
3	dergipark.org.tr İnternet Kaynağı	%3
4	silo.tips İnternet Kaynağı	%2
5	www.tid.gov.tr İnternet Kaynağı	%1
6	acikerisim.karabuk.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	%1
7	ayhansarisu.wordpress.com İnternet Kaynağı	%1
8	ÖNEN, Semih Mustafa and EKEN, İhsan. "YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE UYGULANAN İDARİ VESAYET YETKİSİNİN İRDELENMESİ", Dicle Üniversitesi, 2016. Yayın	%1

9	Submitted to Istanbul Aydin University	%1
10	Submitted to Canakkale Onsekiz Mart University	%1
	docplayer.biz.tr mm net I<aynagi	%1
n	dergiler.sgb.gov.tr mm net I<aynagi	%1
13	Submitted to Kahramanmara s SfJt§u İmam University	%1
e	kop.gov.tr mm net I<aynagi	<%1
15	EGELI, Halñk and DlRIL, Funda. 'Turkiye'de yerel yonetimlerde mali ozerklik ve vergilendirme yetkisi", Sayi§tay, 2012.	<%1
16	www.miargem.org.tr mm net I<aynagi	<%1
e	toleho.anadolu.edu.tr mm net I<aynagi	<%1
18	yoneticisinavi.tr.gg mm net I<aynagi	<%1
	hdl.handle.net	

19	mm net I<aynagi	<%1
20	adudspace.adu.edu.tr:8080 mm net I<aynagi	<%1
21	Submitted to Karadeniz Teknik University Öğrenci Ödevi	<. 1
22	Submitted to Suleiman Demirel University	<. 1
	eyvatanim1923.blogspot.com mm net I<aynagi	<%1
e	www.anayasa.gov.tr mm net I<aynagi	<%1
25	aof.sorular.net mm net I<aynagi	<%1
26	Submitted to The Scientific & Technological Research Council of Turkey /UBITAK)	<%1
27	Submitted to Konya Necmettin Erbakan University	<. 1
e	acmof.wordpress.com mm net I<aynagi	<%1
	tez.sdu.edu.tr mm net I<aynagi	<%1

30	Submitted to Firat Universitesi	<%1
31	Submitted to Ordu Aniversitesi	<%1
32	Submitted to Balikesir Universitesi	<%1
e	abakus.inonu.edu.tr Intine I<ayn@i	<%1
e	acikerisim.deu.edu.tr Intine I<ayn@i	<%1
35	aofdersler.com Intine I<ayn@i	<%1
e	earsiv.gop.edu.tr Intine I<ayn@i	<%1
e	www.gecekitapligi.com Intine I<ayn@i	<%1
38	§I§EK, Yeter. "Get • isten gunumuze Turkiye'de Yerel yonetimler", Kahramanmara Suttu Imam Universitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2014.	<%1
39	Submitted to Ataturk University	< 1

40	SEZE& Ozcan and VURAL Tank. •Kamu hizmetlerinin sunumunda devletin d@i§en rolu ve merkezi yonetim ile yerel yDnetimler arasinda yetki ve gorev payla§imi•. Maliye Bakanllgi. Strateji Geli§tirme Ba§kanligL 2010. Yayın	<%1
41	acikerisim.lib.comu.edu.tr:8D8O İnternet Kaynağı	<%1
42	webdosya.csb.gov.tr İnternet Kaynağı	<%1
43	Submitted to Ahi Evran AnM°rsitesi Öğrenci Ödevi	<%1
44	Submitted to TechKnowledge Turkey Öğrenci Ödevi	<%1
45	inba.info İnternet Kaynağı	<%1
46	uysadsernpozyum.org İnternet Kaynağı	<%1
47	www.cerezforum.com İnternet Kaynağı	<%1
48	Submitted to Alanya Alaaddin Keykubat Universitesi	«1
49	Submitted to Marmara Un •rsity Öğrenci Ödevi	<%1

50	www.sgb.gov.tr mm net I<aynagi	<%1
51	Submitted to Erciyes Aniversitesi	<%1
52	Submitted to Sel§uk Universitesi	<%1
e	auzefkitap.istanbul.edu.tr mm net I<aynagi	<%1
54	MINER. Can Umut and KARAKAY& Oral. "Merkez - yerel ili§kileri ve mulki idarenin donusumu", Ankara Universitesi, 2013.	<%1
55	Submitted to Beykent Universitesi	<%1
e	earsiv.odu.edu.tr:8080 mm net I<aynagi	<%1
57	paperity.org mm net I<aynagi	<%1
58	Submitted to UC. Boulder	<%1
e	sbe.dumlupinar.edu.tr mm net I<aynagi	<%1
60	www.iibfdergi.hacettepe.edu.tr mm net I<aynagi	<%1

e	www.seckin.com.tr mm net I<aynagi	<%1
62	Submitted to Mersin Aniversitesi	<%1
63	vs1.doczz.cz mm net I<aynagi	<%1
64	UNAL, Feyzullah. "Tanzimattan Cumhuriyete Turkiye'de yerel yonetimlerin yasal ve yapisal donu}umu", TUBITAK 2011.	<%1
65	GOK§E, Orhan and §AHIN, Ali. "21. Yuzyilda Turk Burokrasisinin Sorunlari ve §ozum Onerileri", Sel§uk Universitesi, 2002.	<%1
66	Submitted to Ondokuz Mayis Universitesi	<. 1
67	ets.anadolu.edu.tr mm net I<aynagi	<%1
68	www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr mm net I<aynagi	<%1
69	wwww.ilbank.gov.tr mm net I<aynagi	<%1
70	ONEN. S. Mustafa. "Yerel yonetimlerin yoksullukla mucadelesi: malatya belediyesi omegi", TUBITAK 2010.	<%1

71	Bfilent Aslan. •I§zgin Kirli YDzG: I§ik Kirlillgi". Ankara Dayani§ma Akadernisi. 2018 Yayın	<%1
72	dspacegazi.edu.tr İnternet Kaynağı	<%1
73	oper›access.iku.edu.tr İnternet Kaynağı	<%1
74	turksam.org İnternet Kaynağı	<%1
75	wn/w.igdirhaltayaba com İnternet Kaynağı	<%1
	www.kalkinmagov.tr İnternet Kaynağı	<%1
77	wnnv.openaccess.hacettepe.edu.tr:8D8O İnternet Kaynağı	<%1
	Submitted to Atilim University Öğrenci Ödevi	<%1
	acikerisim.alparslan.edu.tr:8D8D İnternet Kaynağı	<%1
80	adu.mitosweb.com İnternet Kaynağı	<%1
	canakbay.wordpress.com İnternet Kaynağı	<%1

etd.lib.metu.edu.tr

82	mm net I<aynagi	<%1
e	issuu.com mmnet I<aynagi	<%1
e	www.mku.edu.tr mm net I<aynagi	<%1
85	xebatistihdam.blogspot.com mm net I<aynagi	<%1
86	HAYAL YETKIN SALE. "ISPANYA DA MERKEZI YONETIM VE YEREL YONETIM LER ARASINDAKI MALI ILI§KID E HIZMET VE G E LIR journal of International Social Research, 2016	<%1
87	EMEK. U ur. "Kar§ilagirmali perspektiften kamu ozel i§birlikleri: Avrupa toplulugu ve Turkiye", Rekabet Kurumu, 2009.	<%1
88	www.birarada.org mm net I<aynagi	<%1

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve Soyadı: Ebru Emine OKTAY

Doğum Tarihi:

Öğrenim Durumu:

Derece	Alan	Üniversite	Yıl
Lisans:	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi	Çanakkale 18 Mart Üniversitesi	2018
Yüksek Lisans:	Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi	Atılım Üniversitesi	Halen

İş Deneyimi: -

Yabancı Diller: İngilizce

Yayınlar: -

E-Posta:

Tarih: 08.06.2021