

## **MERKEZİLEŞME YERELLEŞME TARTIŞMALARI KAPSAMINDA YEREL YÖNETİMLERDE VESAYET DENETİMİ SORUNU**

Ahmet GÜVEN\*  
Atıla KARKACIER†  
Türker ŞİMŞEK‡

### **Özet**

Yerel yönetimler yerel ihtiyaçların karşılanmasında kritik görevleri olan yönetsel birimlerin başında gelmektedir. Ancak merkezi yönetimle aralarında söz konusu olan görev, yetki ve kaynak dağılımından kaynaklanan problemlerden dolayı üzerlerine düşen görevleri yerine getirmekte zorluk çekmektedirler. Özellikle ülke yönetiminin merkezileşme ya da yerelleşme politikaları kapsamında hayata geçirdikleri yasal düzenlemeler ve uygulama örnekleri bu sorunların boyutunu önemli şekilde etkilemektedir. Bu çalışmada öncelikle yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki yetki, görev ve kaynak dağılımından kaynaklanan sorunlar üzerinde duracaktır. Ardından bu sorunların yerel yönetimlerin etkin işleyişinde ortaya çıkardığı problemlere yer verecektir. Son olarak merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde başta vesayet denetimi olmak üzere etki alanını belirleyen sorun kaynaklarından kurtulmasına yönelik çözüm önerilerine yer verilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Merkezi yönetim, Yerel yönetimler, İdari vesayet denetimi, Yerelleşme

### **CENTRALIZATION PROBLEM OF TUTELAGE SUPERVISION OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE CONTEXT OF LOCALIZATION DISCUSSIONS**

### **Abstract**

Local governments are at the forefront of administrative units with critical tasks in meeting local needs. However, they have difficulties in fulfilling their duties due to the problems arising from the distribution of duties, powers and resources which are related to the central government. In particular, the legislative arrangements and practice examples that the country's administration has undergone in the context of centralization or localization policies have significantly affected the dimension of these problems. This work will primarily focus on problems arising from the authority, duties and resource allocation between local governments and central government. These problems will then address the problems that local governments have in their effective functioning. Lastly, the central government will provide solutions to the local administrations, especially tutelage control, to solve the problem sources that determine the area of influence.

**Keywords:** Central government, Local governments, Administrative tutelage audit, Localisation

### **Giriş**

Türkiye’de özellikle son yıllarda hayata geçirilen birçok yasal düzenleme ile yerel yönetimler arzu edilen düzeyde güçlendirilmeye çalışılsa da, geçmişten günümüze yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında hep geri planda kalan yönetim birimleri olarak görülmektedir. 1850’li yıllarda başlayan ilk yerel deneyimlerden günümüz Türkiye’inde yerel yönetimlerin işlev, görev, yetki ve kaynak sorunları önemli yönde giderilmeye çalışılmasına rağmen yerel ve merkez arasında yaşanan yetki, kaynak, denetim gibi problemler hala mevcut sorunların başında gelmektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin örgütsel yapısının dışında örgütlenen, yerel düzeyde hizmet sunan, merkezi yönetim karşısında özerkliğe sahip olan yönetsel birimlerdir. Buna karşılık ülke yönetiminde ülke bütünlüğünün sağlanmasında Anayasa tarafından kendilerine verilen bu gücü kullanan merkezi yönetim hem işlevsel hem de psikolojik üstünlüğü elinde bulundurmaktadır. Merkez ve yerel arasındaki bu güç mücadelesi yıllar içinde hem politik hem de hukuki olarak alınan kararların etkisi altında bazen yerel

\* Yrd. Doç. Dr. Gaziosmanpaşa Üniversitesi İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Böl. ahmetguvenn@gmail.com

† Dr. Gaziosmanpaşa Üniversitesi İ.İ.B.F., İşletme Böl. atila.karkacier@gop.edu.tr

‡ Yrd. Doç. Dr. Gaziosmanpaşa Üniversitesi İ.İ.B.F., İktisat Böl. turker.simsek@gop.edu.tr

yönetimleri güçlendiren yönde bazense sadece kâğıt üzerinde kalacak düzeyde yerel yönetimleri etkisi altına almaktadır.

Merkez-yerel arasındaki en önemli konulardan bir tanesini hiç kuşkusuz yerel yönetimlerin denetlenmesi konusu oluşturmaktadır. Bu kapsamda merkezi yönetimin ülke bütünlüğünü sağlaması görevi karşılığında kendilerine Anayasa ile verilen vesayet denetimi en önemli sorun kaynağı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimler üzerinde uygulanmaya çalışılan vesayetle yerel yönetimlerin faaliyetleri hem hukuka uygunluk hem de yerindelik anlamında denetlenmektedir. Vesayet denetiminin kapsamının merkezi yönetimin siyasal tercihleri ile yerel yönetimin siyasal tercihlerinin farklı olduğu dönemlerde daha katı yönde gerçekleştiği görülürken, benzer siyasal tercihlerin egemen olduğu dönemlerde daha esnek bir denetim mekanizmasının işletildiği birçok uygulamada görülmektedir. Yerel yönetimlerin denetimi konusu, yerel yönetimlerin özerklik başta olmak üzere yapı ve işleyişinde merkezi yönetimin, yerel yönetimlerle olan ilişkilerini önemli şekilde etkilemekte birçok sorunun kaynağını oluşturmaktadır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki sorunların giderilmesi amacıyla yıllar içinde birçok kamu politikası geliştirilmeye çalışılmış bunların büyük bir kısmı sadece sözde kaldığı görülmüştür. Yerelleşme ve merkezileşme politikaları kapsamında merkez ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerin, yerel yönetimlere bağımsız özerk bir yapı kazandırmak, görev ve işlerini kendi iradeleri ile yerine getirmelerine olanak tanımak, mali açıdan yeterli kaynağa ve personele sahip olması, görev ve yetki alanlarının net bir şekilde ortaya çıkması amacını güttüğü görülmektedir. Ancak uygulanan politikaların bu amaca tam anlamıyla hizmet etmediği görülmektedir. Bu nedenle özellikle merkezi yönetimin gölgesini her zaman üzerlerinde hisseden yerel yönetimlerin denetimle ilgili durumu dikkatli bir şekilde incelenmesi gereken bir konu olmuştur.

Günümüzde etkisi birçok ülkede yoğun şekilde hissedilen terör, göç, mülteciler, çıkar birliklerinin dağılması vb. nedenler merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkilerinde yeni bir boyutun yaşanmasını gündeme getirmektedir. Yerel yönetimler karşısında merkeziyetçiliği güçlendiren bu son gelişmeler, uzun zamandır yerel yönetimlerin merkez karşısında güçlendirilmesi gerektiğini savunan bu yönde politik ve uluslararası alanda anlaşmalara konu olan düşüncenin zedelenmesine yol açmış olsa da genel eğilimin halen yerel yönetimlerin merkez karşısında güçlendirmesi yönündedir. Bu güçlendirme düşüncesinde yerelin merkezin denetim boyunduruğundan kurtarılarak daha özerk faaliyetlerde bulunması düşüncesi yer almaktadır.

Bu kapsamda hazırlanan çalışmayla öncelikle yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında yaşanan ilişki ve denetsel sorunlar nitel araştırma yöntemlerinden faydalanılarak betimsel olarak değerlendirilecektir. Ardından yerel yönetimlerin daha işlevsel çalışmasında vesayet denetimden kaynaklanan sorunların giderilmesine katkı sağlayacağı düşünülen önerilerde bulunulması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde eğerim güç kimdir? Bu gücün kaynağı nedir? Yerel yönetimlerin denetiminde hangi yöntemler kullanılmaktadır? Vesayet denetiminin hangi niteliği merkez karşısında yerel yönetimleri geri planda bırakıyor? Merkez karşısında yerel yönetimlerin güçlenebilmesi için vesayet denetimi nasıl sınırlandırılmalıdır? Gibi soruların yanıtları aranmaya çalışılacaktır.

## **1. Kavramsal Çerçeve**

Bu bölümde devleti meydana getiren iki temel unsurdan hareketle, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve denetim kavramlarının hukuki boyutuna değinilerek çalışmanın kavramsal çerçevesine yer verilmektedir. Devlet insanların toplum içinde yaşamaya başladıkları ilk

dönemlerden günümüze varlığını koruyan önemli bir kurumdur. Bu kurumun varlığı ve kabulü konusunda günümüzde devlet yönetiminde Anayasa'ların önemli bir yeri olduğu bilinmektedir. Devletin yapı ve işleyişi ile ilgili genel hükümler bu metinlerde belirtilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti devletin de hâlihazırda yürürlükte bulunan 1982 Anayasa'sı bu kapsamda Türkiye'nin idari yapılanması ve işleyişiyle ilgili olarak organlarının görev ve yetkilerini ilgi maddelerinde tanımlamaktadır. Bu kapsamda 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde açıklandığı üzere idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden ve yerinden yönetim esasına göre düzenlendiğini şeklinde ifade edildiği görülmektedir. Buna ilaveten 126. ve 127. maddelerde merkez ve yerinden yönetimin tanımı ve kapsamının ifade edildiği görülmektedir.

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirlerine alternatif olarak geliştirilen iki temel yönetim şeklidir (Güven, 2013:118). Merkezden yönetim her ne kadar yerel yönetimler üzerinde egemen bir konuma sahipmiş gibi gözükse de aralarındaki ilişki, görev, yetki ve kaynak bölüşümü 1982 Anayasa'sı ve beraberinde çıkarılan birçok kanunda sınırlandırılarak korunmaya çalışıldığı görülmektedir. Hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler bir araya gelerek devletin ana yapısını oluşturmaktadırlar.

### **1.1.Merkezden Yönetim**

Dünyanın her yerinde tüm devletlerin olmazsa olmaz gücü merkezi yönetimleridir. Merkezden yönetim devletlerin egemenliklerini koruyabilmeleri için ülke yönetiminde genel kararların tek bir merkezden alınmasını kamu politikalarının bu merkez tarafından hazırlanmasını, uygulanmasını ve denetlenmesini içeren bir güç merkezini ifade etmektedir. Ülkelerin büyüklüğü, nüfusu vb. faktörlere göre merkezi yönetim yetkilerini ya tek bir merkezde ya da merkeze hiyerarşik olarak bağlı taşrada örgütlenen yardımcı birimleri vasıtasıyla yerine getirir. Merkezden yönetimin, genellikle devletin başkent adı verilen noktasından ülkenin geneline yayılan bir örgütsel yapı vasıtasıyla görevlerini yerine getirdiği görülmektedir. Merkezi yönetimin iş yükü ülkenin büyüklüğü gibi unsurlar merkezi yönetimin dışında özellikle yerel düzeydeki hizmetlerin sunulması konusunda yerinden yönetimler adı verilen yönetsel birimlerin varlığını zorunlu kılmaktadır. Bölgesel ve yerel nitelikli ihtiyaçların karşılanması gereksinimi yerel yönetimlere duyulan ihtiyacı artırmaktadır (Eryılmaz, 2012: 106). Yerele duyulan bu ihtiyaca rağmen asıl yetki idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Bu bütünlüğü sağlamak amacıyla birçok yasal düzenlemeyle merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki hukuki ilişkilerin düzenlendiği görülmektedir.

### **1.2. Yerel Yönetimler**

Merkezi yönetimin dışında örgütlenen temel amaçları mahalli düzeyde vatandaşların temel ihtiyaçlarını karşılamak olan yerel yönetimler, merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip, kendi kararlarını kendi organları vasıtasıyla alabilen, kendilerine ait, kaynak, personel ve kanunlarla belirlenen görev ve yetkileri olan özerk yönetim birimleridir.

Merkezden yönetim tüm ülkeyi ilgilendiren hizmetler sunarken yerel yönetimler yerel düzeydeki toplulukların ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla örgütlenmektedirler (Güven, 2013: 123). Yerel kamusal hizmet sunumunda öne çıkan yerel yönetimler, yerel kamusal hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi, yerel halkın yönetimde daha fazla söz sahibi olabileceği demokratik değerlere bağlı özerk kuruluşlar olarak karşımıza çıkmaktadır (Çetin, 2009: 249). Yerel yönetimlerin karar organları o bölge de yaşayan yerel halk tarafından seçilerek oluşturulması, merkezi idare karşısında belli oranda bağımsız hareket etme kapasitesine sahip olması yerel yönetimlerin temel özellikleri arasında sayılmaktadır (Güven, 2014: 55).

Merkezi yönetim ve yerel yönetim ayrımına bakıldığında aslında yerel yönetimlerin merkezi yönetimin aşırı güçlenmesi karşısında, ülke yönetiminde merkezi yönetime yardımcı, merkezi yönetimin yönetsel etkisi karşısında yönetsel bir denge unsuru olarak önemli bir işleve sahip olduğu görülmektedir (Güven, 2013:123). Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bu durum, merkezi yönetimin Anayasal olarak yerel yönetimler üzerinde başta vesayet olmak üzere sahip olduğu etki gücünden dolayı birçok açıdan ilişkilerin zedelenmesine ve birçok sorunun ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişki konusu, özelde de denetim faktörü, üzerinde en çok tartışılan konular arasındadır. Başta Anayasa olmak üzere birçok yasal düzenlemede ve reform çalışmasında bu konuların öncelikle ele alındığı görülmektedir.

### **1.3.Denetim**

Denetim konusu devlet yönetiminde devleti oluşturan örgütlerin görev ve işleyişlerinde hukukun egemem olması amacıyla yaptıkları faaliyetleri ifade etmektedir. Merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine göre teşkilatlanmış kamu örgütleri görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirme konusunda önceden belirlenmiş esaslara göre belirli dönemlerde denetime tabi tutulmalıdırlar. Denetim, idarenin faaliyetleriyle alakalı önceden belirlenmiş esas ve amaçlara göre değerlendirmede bulunmak, gelecekle ilgili risk analizlerinin yapılmasına yardımcı olmak; kurum ve kişilerin gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuçları ilgililere duyurmak için yapılan bir süreçtir (Karaaslan, 2006: 303). Denetim süreci gerçekleşen sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre, tarafsız bir şekilde analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak şeklinde meydana gelir (Alıcı, 2016:188).

Genel anlamda denetimi iç ve dış denetim şeklinde ele almak mümkündür. İç denetim kısaca idarenin kendi organları vasıtasıyla yerine getirdiği denetimi ifade ederken, dış denetim idarenin kendi dışında örgütlenen bir yapı tarafından denetlenmesini ifade etmektedir. İdarenin kendi iç denetim mekanizmaları ile yapmış olduğu denetimin dış denetime oranla daha uzun süreli, ayrıntılı ve iç işleyişin daha biliniyor olmasına bağlı olarak değer katıcı olacağını söylemek mümkündür (Alıcı, 2016:185). Merkezin, vesayet makamı olarak hizmet sunmaktan çok, sunulan hizmeti denetlemek ve gerektiğinde düzenleyici tedbirler alarak hizmet sunumunun daha rasyonel bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak gibi temel bir görevi bulunmaktadır (Kızılböğü ve Alıcı, 2011:2).

Türkiye'nin idari yapısı, kuruluş ve görevleri itibarıyla merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Merkezden ve yerinden yönetim esasına göre teşkilatlanmış idare ise görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirme konusunda önceden belirlenmiş esaslara uygun şekilde belirli aralıklarla hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi tutulmaktadır. Hiyerarşik denetim iç denetimi, vesayet denetimi de dış denetimi ifade ettiğinden kurum içinde ve dışında gerçekleşen denetimin niteliği, kapsamı, tesiri gibi konularda çeşitli ayrımlar ve sonuçlar açığa çıkması kaçınılmaz olmaktadır (Alıcı, 2016:187). Her ne kadar yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında özerk olduğu ifade edilse de bu özerklik hususu yerel yönetimlerin denetlenmeyeceği anlamına gelmemektedir. Denetim ve özerklik arasında ters orantılı bir ilişki olsa bile esasında her iki kavram birer denge unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır (Kızılböğü ve Alıcı, 2011:2).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, kaynak ve yetki bölüşümü konusunda ortaya çıkan sorunlar ve ülke yönetiminin genel bir yönetim sisteminin oluşturulabilmesi ihtiyacı merkezi yönetimin yerel yönetimleri bu birlik ve bütünlük içinde tutabilmesi için

vesayet denetimi adı verilen bir denetim modelinin de uygulanmasını gündeme getirmektedir. Bu amaç doğrultusunda ülkenin birlik ve bütünlüğü için yerel hizmetlerin ülke bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu yararının gözetilmesi, yerel gereksinimlerin karşılanması için yerel yönetimlerin kendileri dışında kalan kalan merkezi yönetim unsurları aracılığıyla denetlenmeleri zorunlu kılmaktadır (Tortop, 1999: 91).

Vesayet denetimi, merkezi yönetimin ülkenin birlik ve bütünlüğünü sağlamak amacıyla yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimini de kapsayan bir kontrol mekanizmasına sahip olmasını ifade etmektedir. Bu denetime merkez ile yerel yönetim arasındaki bağın kaynağını oluşturmakla birlikte birçok sorununda sebebini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin denetimi konusunda yaşanan aksaklıklar ve vesayet denetiminin etkilerini daha sağlıklı değerlendirmek için öncelikle merkezi yönetim yerel yönetimler arası ilişkilerin bu denetim üzerindeki etkisini incelemek gerekir.

## **2. Merkezi Yönetim - Yerel Yönetimler Arası İlişkiler**

Merkezi yönetim, yerel yönetim ilişkileri devlet yönetiminin ayrılmaz iki temel unsurunu oluşturmaktadır. Her iki yapının da öncelikli hedefi kamusal hizmet sunmaktır. Birbirlerinden ayrılan tek nokta merkezi yönetimin tüm ülkeyi kapsayan hizmetler sunarken yerel yönetimlerin yerel düzeyde halkın ihtiyaçlarını karşılamasıdır. Ortak hedeflerinin aynı olması merkezi yönetimle yerel yönetimleri sık sık hizmet sunumunda karşı karşıya getirmektedir. Her ne kadar yasal düzenlemelerle görev ve yetkileri kanunlarla belirlense de merkezi yönetimin kapsayıcı yetkisi ve Anayasayla kendilerine verilen idari vesayet yetkisi aralarındaki sorunun temellerini oluşturmaktadır.

Merkezi yönetimin bu kapsayıcı yapısına rağmen yerel yönetimlerin tarihsel süreç içerisinde görev ve sorumluluklarının sürekli bir artış içinde olduğu görülmektedir. Bunun sebepleri arasında başta küreselleşme olgusu ve yerel düzeyde yaşayan insanların beklentilerinden kaynaklanan değişimin etkisi olarak açıklanabilir (Güven, 2014: 11). Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi istenmesine rağmen uygulamada bunun tam anlamıyla gerçekleştirilmediği görülmektedir. Türkiye’de merkezi ve yerel yönetiminin örgütlenme yapısına bakıldığında, “atananların”, “seçilenlere” göre üstün tutulduğunu görmek mümkündür (Üste, 2005: 50). Elbette sorunun tek kaynağı bu değildir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin yönünü belirleyen iki temel düşünce vardır. Bunlardan ilki merkezi idarenin, ağırlıklı olarak, yerel yönetimler üzerinde kullandığı vesayet yetkilerinin eleştiren görüştür. Bu görüşe göre, yerel, merkez karşısında güçlendirilmesi gereken bir konumdadır. Diğer görüşü savunanlar ise, yerelleşme ile merkezi idarenin yerel yönetimler karşısında güç kaybettiğini iddia eden görüştür (Çiner ve Karakaya, 2013: 64). Bu temel iki görüş merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yetki, kaynak, görev gibi güç bölüşümü konusu üzerinde önemli bir yere sahip olmaktadır. Merkez ve yerel arasındaki en önemli sorunun temelini bu ayırım oluşturmaktadır.

Kamu yönetimin içinde bulunduğu bu ayırım sorunu birçok soruna neden olmuştur. Bu sorunların giderilebilmesi için çok sayıda yasal düzenleme ve reform çalışması yapılmıştır/yapılmaktadır. Örneğin, kamu yönetiminin merkezileşme ile içine düştüğü bu sistem bazı dönemlerde dayandığı bürokratik ve aşırı merkeziyetçi geleneğin de etkisiyle olumsuz yönde değişerek hantallaşmıştır. Yine kırtasiyecilik, kuralcılık, sorumluluktan kaçma, personel sorunları, yönetim-siyaset ilişkisindeki sapmalar ve hizmet sunum standartlarındaki düşüş ile birlikte değişim sürecini olumlu yöne çevirmek amacıyla çok sayıda reform çalışmaları gündeme gelmiştir (Emini, 2009: 32). Yerel yönetimleri güçlendirmeye yönelik ortaya çıkarılan reform yasaları, yerel karar organlarının verdiği kararlar üzerinde mülki idareye

tanınan tasdik veya değiştirerek onama gibi yetkileri büyük ölçüde kaldırmış, bunların yerine yerel yönetim meclislerinin kararlarını idari yargıya taşıma yetkisini getirmiştir. Ancak bu yetkinin, niteliği itibarıyla idari vesayet olup olmadığı tartışılmaya devam etmektedir (Çiner ve Karakaya: 2013: 86).

Devlet yönetiminde, merkezden yönetim-yerinden yönetim ayrımı, belirli sınırlı bir coğrafi alan üzerinde konumlanmıştır. Bu açıdan, genelde “merkez” halktan uzaklık ve coğrafi kopuş ile eleştirilirken, “yerel” ise halka yakınlık ve demokratiklik açısından ele alınmıştır. Oysa merkezi yerelden ayıran, binalarının ve personelinin nerede konumlandığı kadar, ulusal düzeyde karar alma ve kaynak dağıtım tekeli olarak ifade edilebilir (Çiner ve Karakaya, 2013: 65). Merkezden yönetim, kamu hizmetlerini ve kamu otoritesini tüm ülkeye yaymak üzere, yetki genişliğinden faydalanmaktadır (Çiner ve Karakaya, 2013: 68). Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki dengenin, merkezin yerel üzerindeki vesayet denetimiyle sağlandığı düşünülmektedir (Emini, 2009: 32). Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde uygulamaya çalıştığı vesayet denetimin etki düzeyi merkezileşme-yerelleşme tartışmalarının odak noktasını oluşturmaktadır. Devletler ne kadar merkezîyetçi anlayışı benimserlerse vesayet denetiminin etki alanı o kadar artarken, devletler ne kadar yerelleşme eğilimine sahiplerse vesayet denetiminin etkisi o oranda azaldığı görülmektedir. Son yıllarda terör, göç, merkezîyetçi politikalara sahip partilerin yönetime gelmesi gibi etkenler merkezîyetçilik yönünde bir eğilim ortaya çıkarsa da genel olarak eğilimin merkezden yerele doğru olduğu görülmektedir.

### **3. Merkezileşmeden Yerelleşmeye Yönelik Eğilim**

Yerelleşme kavramı genel olarak demokratikleşme sürecinin bir parçası olarak ortaya atılan yetkilerin, mali kaynakların transferi ve örgütsel kapasitenin artırılması gibi farklı boyutları olan birleşik bir kavramdır. Yerelleşme politikasının ilk amacı, merkez ve yerel arasında yetkilerin ve kaynakların dağılımını yeniden belirlemek oluşturmaktadır (Çiner ve Karakaya, 2013: 73). 1980’li yıllarla birlikte dünyaya hâkim olan neo-liberal politikalar, küreselleşme, kamu sektöründeki verimlilik sorunu ve yerelleşme ihtiyacına yönelik söylemler, kamu yönetiminde yeni yaklaşımları gündeme gelmesine sebep olmuştur (Emini, 2009: 31). Bunlar arasında da yerelleşme kavramı ilk sırada yer almaktadır.

Yerelleşmenin birçok anlamı bulunmaktadır. Yerelleşme bir anlamada yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesini ifade etmektedir. Yerelin güçlendirilmesi bazen daha fazla görev, yetki ve sorumluluk sahibi olma, bazen de daha fazla gelire/mali imkâna sahip olma anlamında ele alınmaktadır. Yerel yönetimler bağlamında düşünüldüğünde, “özerklik” kavramı yerelin güçlendirilmesinde oldukça önemli bir yere sahip olan bir kavramdır. Özerklik, bir başka otoriteye ihtiyaç duymaksızın kendi başına hareket edebilme kabiliyetini ifade etmektedir (Çiner ve Karakaya, 2013: 73). Yerelleşme kavramıyla çok sıkı bağları olan bir anlam ifade etmektedir.

Yerelleşme, özelleştirme ve sivilleştirme söylemleri ile niteliği değişen yerel reform çalışmaları yerel yönetimlerin öneminin artmasına neden olurken, beraberinde bu gelişmeler yerelin mevcut durumunun yeni gelişmeleri hayata geçirmek açısından yetersiz kaldığı savını da gündeme getirmektedir (Emini, 2009: 31). Türkiye’de yerel yönetimler reformun tarihçesine bakıldığında reformu gündeme getiren sorunların Osmanlı döneminden miras kaldığı açık bir şekilde görülmektedir (Ortaylı, 2009: 82). Osmanlıdan günümüze miras olarak geçen reform hareketleri varlığını halen korumaktadır. Bu faaliyetlerin kaynağını neo-liberal söylem adı ile ortaya atılan, tüm dünyada meydana gelen ekonomik ve sosyal yapıdaki hızlı değişimler ile hizmet çeşitliliğindeki artışın, tüm kamu hizmetlerinin tek merkezden yönetimini zorlaştırdığı ve yerinden yönetimi zorunlu hale getirdiği savı oluşturmaktadır (Emini, 2009: 34).

Emini'nin de belirttiği üzere Türkiye'deki yerel yönetim süreci, 1980'lerden günümüze kamu yönetimindeki reformların gelişim süreci şu şekilde özetlenebilir; Öncelikle 1984 yılında 3030 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyeleri kurulmuş, ardından 1988 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kabul edilmiştir. 90'lı yıllarla birlikte reform çalışmaları boyut değiştirmiş, kamu yönetiminin niteliğini değiştirmeye yönelik yapısal reform çalışmalarının hız kazandığı görülmüştür. Bu çerçevede 1991 yılında yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik öneriler içeren "Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu" hazırlanmış, ilerleyen dönemde tüm dünyada ağırlığı hissedilen Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, 1998 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı aracılığı ile yerel yönetimler bünyesinde uygulamaya aktarılmıştır. Merkezin yetki ve sorumluluklarının yerel yönetimler lehine azaltılmasına yönelik bu yeni anlayış 2000'li yıllarda perçinlenmiştir. 2000'li yıllarda Başbakanlık tarafından "Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim" adlı bir rapor yayımlanmış, ardından, 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 2004 ve 2005 yıllarında yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu ile yeniden yapılanma çalışmalarına hız verilmesi amaçlanmıştır (Emini, 2009: 35).

Tüm bu reform sürecinin özünü, merkezi yönetim karşısında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacını taşıyan merkezileşme karşısında yerelleşmeyi ön plana çıkaran yerelleşme kavramı oluşturmuştur. Yerelleşme ile anlatılmak istenen merkezi yönetimin etkili ve verimli bir biçimde sunamadığı düşünülen hizmetlerin alt kademe yönetim birimlerine devredilmesini ifade eden sistemin hayata geçirilmesidir (Demir ve Yavaş, 2014: 52). Yerelleşme ilkesine geçiş yerel ve ortak kamu hizmetlerinin merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi gerekliliğini vurgulayan bir olgudur. Diğer bir deyişle bu geçiş süreci merkezi yönetim dışında başka yönetim birimlerinin de sürece dâhil gerektiğine atıf yapmaktadır (Tortop vd, 2012: 392). Yerellik ilkesi merkezi yönetim ile merkezi yönetimin dışında kalan diğer yönetsel birimler veya toplumsal kurumlar arasında görev ve yetkilerin nasıl bir biçimde dağıtılacağını öngören bir ilke olarak kabul görmektedir (Demir ve Yavaş, 2014: 52). Yerelleşme fikrine ağırlık veren bu hareketler yerel yönetimlerin yeni işlevler yüklenmesine ve bu durum merkez-yerel arasındaki ilişkiler ile görev ve sorumluluk paylaşımının yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır (Emini, 2009: 42).

Türk Kamu Yönetimi'nin, 1982 Anayasası'na göre hizmetlerin merkeziyetçi devlet yapısıyla yürütülmesi anlayışını benimsediği görülmektedir. Bu anlayışın devletin üniter yapısını koruyacağı düşünülmüştür (Emini, 2009: 42). Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin paylaşımında, çoğunlukla hizmette etkinlik sağlama amacının ön plana çıkarılmaya çalışıldığı görülmektedir (Taşpınar vd, 2015).

Özellikle 1980'lerden itibaren gündeme gelen reform çalışmaları, bazı hizmetlerin yerel yönetimlere devri ve merkezi yönetimin iş yükünün hafifletilmesi suretiyle katı merkeziyetçi yapının, bürokrasinin ve bunlardan kaynaklanan verimsizliğin çözümlenmesini amaçladığı öne sürülen hareketler olarak kabul edilmektedir (Emini, 2009: 42). Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılanması ile ilgili gelişmeler genel manada kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenlerin bir parçasını oluşturmaktadır (Ökmen vd, 2004: 62). Tüm bu gelişmeler küreselleşme olgusu ve neo-liberal söylem, kamu yönetiminin işlevsel açıdan yetersizliğine vurgu yaparak kamu yönetiminin görev alanının yeniden tanımlanmasını gündeme getirmektedir (Emini, 2009: 43).

Kamu yönetiminde yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla ortaya çıkan yönetişim, yerelleşme, şeffaflık, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik gibi ilkelerin desteklendiği, subsidiarite ilkesinin öngörüldüğü, merkezi yönetimin görev alanının yerel yönetimler lehine daraltıldığı,

merkez-yerel arasındaki ilişkinin yeniden tanımlandığı ve bu bağlamda merkezin yerel üzerindeki vesayet denetiminin sınırlandırılarak yerel yönetimlerin özerkliğinin artırıldığı görülmektedir.

Yerel özerklikle yerel yönetimlerin faaliyetlerini gerçekleştirirken merkezi yönetime bağımlı olmamasını ve kendilerine ait kaynaklarla kendilerinin belirlemiş oldukları görevleri yerine getirebilmesini amaçlayan bir anlayış ifade edilmektedir. Yerel özerklik ile yerel yönetimlerin işlem yapabilme kabiliyetine vurgu yapılmakta ve merkezi yönetimin etkisi olmadan görevlerini yerine getirebileceğini ifade etmektedir (Demir ve Yavaş, 2014: 47). Buna göre yerellik ilkesini de bünyesinde barındıran özerklik kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yürütülmesini öngören bir anlam ifade etmektedir (Kırışık, 2013: 2). Başka bir tanıma göreyse yerel özerklik “Bir merkez organ tarafından yönetilen geniş bir örgütlenme içinde bir topluluğun veya bir yersel birimin kendini serbestçe idare etmesi veya kendi yasalarıyla hükümet etmesi durumudur.” (Nalbant, 2012: 38). Yerel yönetimlere tanınan özerklik yetkisi merkezi yönetimin bir ihsanı değil yerel yönetimlerin ve halkın uzun süreler boyunca vermiş olduğu mücadeleler sonucunda kazanılmış bir hak olarak kabul görmektedir (Çelik, 2013: 18). Yerel özerklik kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmesinde etkili olan bir ilke olarak benimsenmektedir (Demir ve Yavaş, 2014: 64).

Kamu yönetiminde aşırı merkeziyetçilik merkezi yönetimin sorumluluklarını fazlalaştırmış, bürokratik yapılanmayı ve kırtasiyeciliği arttırmış, böylece merkezi yönetimin zamanının büyük kısmını taşradan kendine gelen sorulara cevap ve talimat vermeyle geçirmesine sebep olmuştur (Eryılmaz, 2012: 124). Merkezi yönetimin bu sorunlarının giderilebilmesi amacıyla yönetim yapısında yerelleşme ilkesini benimsemesi bir zorunluluktur. Bu sayede yerelleşme ilkesine göre şekillendiren devletlerin merkezi yönetimin bütçe açıklarını kapatabilmek, mali krizden kurtulabilmek, kaynakların etkili ve adaletli bir biçimde kullanılmasını sağlayabilmek, kamu yönetimini daha şeffaf bir hale getirebilmek ve yönetimde hesap verebilirliği sağlayabilmek gibi amaçları gerçekleştirme şansı bulacağı düşünülmektedir (Acartürk ve Özgür, 2004: 146-147). Yerelleşme merkezi yönetimin iş yükünü azaltarak asli görevlerine odaklanabilmesi için imkân yaratmaktadır (Demir ve Yavaş, 2014: 159). Yerelleşmenin başlıca çıkış noktasını merkezi ve yerel yönetim birimleri arasında güç dengesini tekrar kurma çabası oluşturmaktadır (Rao, 2008: 209). Merkezileşmeden kopuş yerelleşme çabaları bu düşüncelerin ortaya çıkmasındaki temel dayanakları ifade etmektedir.

Yeni kamu yönetimi kavramıyla nitelenen ve halen yaygın kabul gören bu yaklaşımlar, devletin verimlilik esasına göre ve özel sektör yaklaşımlarıyla işlemesi ve etkinliği en üst düzeye çıkaracak şekilde örgütlenmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Akyel ve Köse, 2010: 13). Aynı zamanda yeni kamu yönetimi yaklaşımı, özel sektör temelli piyasa, rekabet, misyon yönelimlilik, sonuç odaklılık, katılım, demokratik yönetim, yönetimde açıklık, bilgi edinme hakkı, girişimcilik ve yönetimde kalite gibi paradigmalardan ön plana çıkmasına neden olmaktadır (Al, 2002: 238-239).

Demokrasinin güçlendirilmesi, iyi bilgilendirilmiş bir halkın varlığına bağlıdır (Dye, 1996: 14). Bu nedenle yerel düzeyde yaşayan halkın yönetime katılımı katılım yollarının açık ve net olması, halkın yönetimden hesap sorabilmesi için gerekli bilginin sağlanması zorunludur. Bu durum merkezi yönetime göre yerel yönetimlerde daha kolay sağlanabilir. Yerel yönetimlerde demokrasinin güçlendirilmesi yönetişim adı verilen birlikte yönetim ilkesinin önemini artırmaktadır. Yönetişim yaklaşımı, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere ve şirketlere aktarılmasını

öngören bir ilkedir (Akyel ve Köse, 2010: 13). Yönetişim kavramı, devlet merkezli yönetim yerine toplum merkezli ve yapabilir kılma stratejisini esas alan bir kavramdır. Yönetişim, kamu-özel ve sivil toplum işbirliğinde yönetime katılmak anlamında, ideolojik temelleri aynı ancak katılımın mekansal boyutlarına göre, yerel, ulusal ve küresel alanda gerçekleşmesini ifade etmektedir (Ökmen vd, 2004: 23).

Kamu yönetimi alanındaki en çarpıcı dönüşüm, şüphesiz demokratikleşme sürecine paralel olarak sorumluluk anlayışında meydana gelmiştir. Kamu yönetiminde demokratik kurum ve kuralların yaygınlaşması halkın bilinç düzeyinin artması, kamu kaynaklarını kullananlardan hesap verme sorumluluğuna sahip olmaları yönündeki beklenti ve taleplerin güçlenmesini sağlamıştır (Akyel ve Köse, 2010: 17). Merkezi idarenin hantal bir yapıya sahip olması, bu yapıdan kurtulmada halkın katılımının daha mümkün olduğu yerelleşme faaliyetlerinin ortaya çıkması ve yerelleşme hem demokrasinin gelişmesine hem de yönetsel denetimin güçlenmesine katkı sağlamaktadır.

Kamu yönetiminin istenilen şekilde bir denetim mekanizmasına sahip olamaması merkez yerel arasındaki kuruluşların denetim problemi ve denetimin hizmetlerinin çok dağınık bir halde olması sorun teşkil etmektedir. Bu sorunun giderilmesinde de yerelleşmenin rolü önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma girişimleriyle hedeflenen, aşırı merkezleşmiş durumda olan kamu yönetiminin yerelleştirilerek kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi ve halkın yönetime katılımının artırılarak kamunun hesap verebilir hale gelmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin sağlanmasıdır (Başbakanlık, 2003: 68).

Yeni yönetim düşüncesi, 1980'den sonra ekonomik ve yönetsel sistemin yapı ve faaliyetlerindeki değişimi yorumlayan, yönlendiren ve geleneksel yönetim düşüncesine alternatif olarak ortaya çıkan bir yaklaşım olarak kamu yönetimini derinden etkilemektedir (Ökmen vd, 2004: 39). Yine merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümü yapılırken ekonomik kriterlerin öne çıktığı kabul gören bir gerçek olmakla beraber, "ulusal kamu hizmetleri" ve "bölgesel kamu hizmetleri" ayrımı da bir ölçüt olarak değerlendirilmesi gereken bir durumdur (Taşpınar vd, 2015). Merkez-yerel arasındaki görev yetki paylaşımının netleştirilmesi merkez ile yerel arasındaki sorunların çözümünde üzerinde durulması gereken önemli bir konudur.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin artırılması, yerel yönetimler üzerindeki merkezi denetimin en aza indirilmesi konularında çoğu ülkede başlayan gelişmeler, uluslararası düzenlemelerde ve ülkelerin anayasalarında daha açık bir biçimde yer almaya başlamıştır. Dünyanın çoğu ülkesindeki gelişmeler incelendiğinde bu durumun halkın yönetime daha çok ve daha aktif olarak katılması yönünde geliştiği görülmektedir. Günümüzde yerel politikalara verilen önemin arttığı görülmektedir. Bu nedenle yerel düzeyde oluşturulan politikaların ülke çapındaki politikaları daha çok etkilemeye başladığı söylenebilir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin demokrasinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması konusunda daha büyük görevlere sahip olmaları beklenmektedir. Yerel yönetimlerin, yalnızca bir hizmet kuruluşu olarak değil, aynı zamanda demokratik kurumlar olarak yeni işlevlere sahip olması kaçınılmazdır (Ökmen, 2005: 19). Yerelin bu gücünün farkına varılması ve bu potansiyelinden faydalanılması günümüzde bir zorunluluk olarak düşünülmektedir. Bu durum yeni kamu yönetimi yaklaşımının da özünü oluşturmaktadır.

Hizmetlerin yerinden ve halka en yakın birimler tarafından sunulması, hizmet sunumunda gerekli olan kaynakların elde edilmesi ve kullanımının kamuoyunun bilgisine açık olması, yönetimde etkinliğin sağlanması için öngörülen performans odaklı yönetim anlayışı, halkın

yönetime katılması, yeni kamu yönetiminin temel ilkelerini oluşturmaktadır (Demircan, 2015: 136). Yerelleşme genel yönetimi daraltan bir kavram gibi gözükse de aslında yerelin güçlenmesi; yerel yönetimlerin ülke yönetiminde önemli bir paya sahip olması nedeniyle, ulusal boyutlarda toplumun ve dolayısıyla devletin güçlenmesini sağlayan bir kavramdır (Demircan, 2007:147). Bu açıdan bakıldığında yerelin güçlenmesine paralel olarak merkezi yönetimin ülke bütünlüğünün sağlanmasında ve kamusal hizmet sunumunda gücü artmış olacaktır.

Yerel yönetimler, doğası gereği merkezi yönetimden uzakta, yerinden yönetim ilkesinin uygulama alanı bulduğu, yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren yönetim birimleri olarak kabul edilmektedir (Mutluer vd, 2005: 188-189). Fakat yerel yönetimlerin merkezi yönetime destek veren merkezin aksayan, işlerini daha etkin yapmasını sağlayan, merkezin iş yükünü azaltan daha demokratik birimler olması, ülkenin genel çıkarların korunmasına da katkıları bulunmaktadır. Bu eğilimin dünyanın birçok ülkesinde en azından politik olarak kabul gördüğü bilinmektedir. Merkezileşmeden yerelleşme ye doğru ortaya çıkan politik istekler birçok ülkede yerelleşme isteğini ön plana çıkaran politika ve yasal düzenleme ihtiyacını ortaya getirirken, bir yanda da son yıllarda yaşanan terör, göç dalgaları, güvenlik alanında yaşanan gelişmeler yerelleşme karşısında merkezileşmenin tekrar başta AB ülkelerinde yükseliş eğilimine girdiğini göstermektedir. Üye ülkelerde bölgeselleşme ve yerelleşme politikalarının hem yerel hem de merkezi düzeylerde ve üçüncü aktörler tarafından tam anlamıyla benimsenememesi, güçlü yönetim mekanizmalarının kurulamaması bu politikaların etkin ve işlevsel olmamasına yol açmıştır (Atatorun, 2016:152). Bunların yanında AB'nin sürekli artma eğiliminde olan ekonomik, sosyal ve politik sorunları nedeniyle ortaya çıkan tepkilerinin aşırı sağcı partilerde somutlaşmış olması, son seçimlerde merkezileşmeyi dillendiren partilerin seçimlerde ön sıralara gelmeleri, İngiltere'nin AB'den kopuşunu vb. etkenler AB'nin her krizinde merkezileşme eğilimini daha üst boyutta artmaktadır (Peköz, 2016: 1).

Ancak birliğin kuruluşundan günümüze genel sürecine bakıldığında Avrupa Birliği'ne üye devletlerinin bölgesel politikalarını oluşturan uygulama süreçlerinde adem-i merkezileşme anlayışını yansıtan hizmette yerellik ilkesi başta olmak üzere; katılımcılık, açıklık, hesap verilebilirlik, etkinlik ve uyum ilkelerinin yerleştirilmesi, yerelleşme adına yapılan adımlardan oluştuğu görülmektedir (Atatorun, 2016:152). AB üyesi ülkelerde gerek kendi geçmişlerinden getirdikleri ve sürekli geliştirdikleri özerk yerel yönetim geleneğinden dolayı, gerekse birlik mevzuatından kaynaklanan yasal ve kurumsal sorumluluklar nedeniyle merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde, yerel yönetimleri görev, yetki ve mali yönlerden güçlü ve verimli kılacak, ama bu arada yönetimler arası etkileşimde optimal bir dengeyi koruyacak politika ve uygulamalara daha çok yer vermeye çalıştıkları görülmektedir (Parlak, 2014: 38). Avrupa'da merkezileşmenin yükseldiği dönemlerde dahi Avrupa'da yerel yönetimlere ayrı bir önemin verildiği bilinmektedir (Ökmen ve Parlak, 2010: 359-361). Bu açıklamalar eşliğinde günümüzde halen Avrupa Birliği'nin yerelleşmeyi savunan önemli bir oluşum olduğunu ifade etmek mümkündür. Yerelleşmeyi "subsidiarity" kelimesi ile kullanan Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında benimsemiş olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde yer alan "Kamu görevlerinin yerine getirilmesi öncelikle yurttaşın en yakın birimlerin yetkisi içindedir. Diğer birimlere görev devredilirken görevin biçimi ve niteliği, etkinlik koşulu ve önemi dikkate alınır" şeklinde bir ifade kullanmaktadır. Yine AB hizmetlerin halka en yakın birim tarafından sunulması anlamında kullanılan yerellik ile eşdeğer kabul ederek 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması'na koyarak bunu desteklemiştir. Benzer şekilde Amsterdam Antlaşması'nda da bu hükme yer verildiği görülmektedir. Bu sayede

Avrupa Birliği'nin yerel yönetimleri merkezi yönetim karşısında güçlendirmek istediği sonucuna ulaşılabilir (Alıcı, 2013:135).

Son dönemde yaşanan siyasal ve ekonomik sorunlarına rağmen Avrupa Birliği ülkeleri, merkez ve yerel arasında ulusal ve yerel çıkarları bağdaştıran ve yerel ve bölgesel yönetimleri ön planda tutan, aynı zamanda Avrupa sathında bu konuda ortak ve genel ilkelerin hayata geçirildiği bir siyasal ve yönetsel düzenden yana tavır almakta oldukları görülmektedir (Parlak, 2014: 38). AB Yerel Yönetimler Özerklik Şartları ve beraberinde bu alanda çıkarılan birçok yasal düzenlemeyle yerelleşmeyi savunan politikalar geliştirmekte ve bunu en azından politik olarak istemektedir. Son yaşanan olaylar küresel olarak merkezîyetçiliği ön plana çıkarıyor gözükse de yerelleşmeye yapılan vurgunun devam ettiği görülmektedir. Örneğin Almanya, Avusturya gibi federal devletlerde, federal devletin federe devlet üzerindeki kontrolü Anayasa ile sınırlandırılmış iken, Belçika ve İspanya gibi devletlerde de aynı şekilde merkezi yönetimin yetkilerinin azaltılmaya çalışıldığı görülmektedir (Keser, 2004: 121). Dünya görülen politik rüzgârlar küresel çapta tüm ülkeleri etkilemektedir. Özellikle gelişmiş ülkeler ve AB ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede yerelleşmeye yönelik desteğin merkez karşısında güç bulmaya başladığı görülmektedir. Özellikle Avrupa Birliği'ne üye olan federal ve üniter yapıli devletlerde yerel yönetimlerin güçlenmesi ve ülke yönetiminde gerek hizmet sunumu, gerekse kaynakların yönetimi konusunda ağırlığının artması sonucunu ortaya çıkarmıştır (Demircan, 2007: 154). Bu eğilim dünyanın pek çok ülkesinde de geçerli bir hal aldığı görülmektedir.

Çağdaş devletlerde toplumsal ihtiyaçların karşılanması tek başına merkezi yönetimlerin özerinden gelebileceği bir durum değildir. Mutlaka yerel yönetimlerle beraber kamusal hizmet sunmaları gerekmektedir. Kamu yönetimindeki değişim başta olmak üzere birçok etken yerelleşmenin ön plana çıkmasını zorunlu hale getirmektedir. Bu bağlamda devletlerin siyasi yapısına bağlı olarak yerel yönetimlere verilen önemi günden güne artmış ve günümüz küreselleşme sürecinde yerel yönetimler ağırlık kazanması kaçınılmaz olmuştur (Demircan, 2007: 153).

Merkezi yönetimden yerel yönetimlere kaynak, yetki, görev ve sorumluluk gibi güç unsurların aktarılması isteğinin dünyanın her ülkesinde aynı istek ve arzuya karşılanmadığı gerçeği de unutulmamalıdır. Özellikle merkezi yönetimlerin güçlü olduğu ülkelerde yerel yönetimlerin kaynak, yetki ve görev konusunda yeterli güce sahip olmadığı, yerel yönetimlerin önemsendiği ülkelerde ise yerel yönetimlerin yetki, kaynak ve görev açısından daha adil bir dağılıma sahip olduğu gerçeği de göz ardı edilmemelidir (Güven, 2013: 127).

Tüm bu varsayımlar ışığı altında merkezi yönetimler artık günümüzde tek başlarına her türlü kamusal hizmeti karşılama kapasitesine sahip olmadıkları bilinmektedir. Bu nedenle yerel yönetimleri kendilerine rakip olarak değil de bir yardımcı unsur olarak görmeleri sadece iş yüklerini değil aynı zamanda vatandaşın beklentilerine daha sağlıklı ve yerinde cevap vermelerine katkı sağlayacaktır. Bu durumun gerçekleşmesi de ancak yerel yönetim merkezi yönetim arasındaki yetki, görev, kaynak ve sorumluluk paylaşımının adil ve yerinde olmasıyla mümkün olabilecektir. Bu paylaşım yanında denetim unsurunun sınırlarının net belirlenmesi merkezin yerel yönetimler üzerinde hâkimiyet kurmalarına neden olan vesayet kapsamının hukuki düzenlemelerle kısıtlanması, her bir yönetim yapısının kendi işiyle ilgilenmesi ve ülke bütünlüğü ve vatandaşların beklentilerinin karşılanmasında ortak hareket etmeleri gerekmektedir.

#### **4.Yerel Yönetimlerin Denetimi ve İdari Vesayet Sorunsalı**

Yerel yönetimlerin denetimi konusunda çok sayıda denetim tekniğinin beraber kullanıldığı görülmektedir. Bunlar arasında en popüler olanı vesayet denetimi olmakla beraber diğer

denetim yöntemleri de yerel yönetimlerin denetiminde etkili olduğu görülmektedir. Bu denetim tekniklerinden bir grubu, iç ve dış denetim adı verilen denetim yönetimi oluşturmaktadır. İlk kez 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kurumlarında mali açıdan iç ve dış denetim sistemleriyle örgütlerin yönetsel hesap verilebilirliğin kurumlarda yerleşmesine katkıda bulunduğu görülmektedir (Karaarslan, 2006: 326). Kamu da ortaya çıkan bu değişim süreci denetim anlamında yerel yönetimlerin denetiminde iki denetim şeklinin esas alınmasına neden olmuştur. Bunlardan birincisi iç denetim ki bunlar, belediye müfettişleri ve belediye iç denetçileri tarafından yerine getirilmektedir. Dış denetim ise, İçişleri Bakanlığı görevlileri ve Sayıştay denetçileri tarafından yerine getirildiği görülmektedir (Alıcı, 2008: 223). İç denetçiler kurum ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla “iç kontrol, uygunluk, yolsuzluk, faaliyet ve yönetim denetimleri, danışmanlık faaliyetleri ve kurumsal risk yönetimi” alanlarında faaliyet göstermektedirler (Galloway, 2006: 3). Bu faaliyet alanı; hukuka uygunluk denetimi, performans denetimi, mali denetim, bilgi teknolojisi denetimi ve sistem denetiminden oluşmaktadır (Karaarslan, 2006: 324).

Yasal düzenlemelere bakıldığında bu denetimin izlerini görmek mümkündür. Örneğin 5393 Sayılı Belediye Kanununun 55. Maddesinde, belediyelerde iç ve dış denetimin yapılacağına yer verildiği görülmektedir. Belediye kanununun 55. maddesinde belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı ile belediye başkanı veya görevlendireceği kişilerce de denetleneceği ifade edilmektedir. Bu kapsamda yapılacak denetimin iç ve dış yönetsel denetim olarak yapılacağından söz edilmektedir (Alıcı, 2008: 225)

İç denetim, kamu kurumlarının personeline değer katmak ve geliştirmek için kamu örgütlerinin kaynaklarını daha etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız bir danışmanlık faaliyeti olarak uygulanan denetimi ifade etmektedir. Bu tanımdan hareketle iç denetimin icrai bir denetim olmanın dışında, tespit edici ve danışma niteliği ağır basan bir denetim süreci olduğu söylemek mümkündür (Alıcı, 2008: 225). 5018 Sayılı Kanunun 57. maddesine göre iç denetim, mali yönetim ve kontrol süreci; harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler birimi ile ön mali kontrolden oluşmaktadır. İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesine göre, iç denetim faaliyetinin amacı şu şekilde ifade edilmektedir. “Kamu idarelerinin faaliyetlerinin amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara, performans programlarına ve mevzuata uygun olarak planlanmasını ve yürütülmesini; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını; bilgilerin güvenilirliğini, bütünlüğünü ve zamanında elde edilebilirliğini sağlamayı amaçlamaktadır.”

Bu iç denetimin faaliyetine paralel olarak mahalli idarelerin mali işlemleri dışında kalan idari işlemlerinin hukuka uygunluk, performans programı ile idarenin bütünlüğü açısından kendisine bağlı denetim elemanlarınca denetlenmesi de öngörülmektedir (Ekici ve Toker, 2005: 7). İdari iç denetim olarak adlandırılan bu durum belediyelerde teftiş kurulu olarak faaliyet gösteren ve belediye başkanının emri veya onayı ile belediye mücavir alanları içerisinde belediyenin her türlü faaliyet ve işlemleri ile ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmekle görevlendirilen belediye yetkililerince yerine getirilmektedir (Alıcı, 2008: 229). Ancak uygulamada iç denetimle alakalı olarak bu birimlerin varlığına rağmen ortaya konulan iç denetim birimlerinin benzer içerikli faaliyetleri iki başlılığa sebep olmasından dolayı eleştirildiği görülmektedir. Bu durum yetki görev ve sorumluluklarda çakışmalara neden olmaktadır (Kandegir ve Alıcı, 2012: 99). Bu iki başlı denetim sistemi mükerrer denetimlerin ortaya çıkmasına neden olmuş, görev, yetki ve sorumlulukların kapsamı ve sınırları konusunda belirsizlikler ortaya çıkmıştır. Tüm bu gelişmeler neticesinde “denetim kirliliği” ve

“denetimsizleştirme” gibi yeni kavramların ortaya çıkmasına neden olmuştur (Kızılböğâ ve Alıcı, 2011:2).

Dış denetim ise Anayasa'nın 160. maddesinde 29. 10. 2005 tarihinde 5428 sayılı Kanunla yapılan bir değişiklik sonrasında yerel idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması görevi Sayıştay'a devredilmiştir (Aytaç, 2006: 5). Bu değişiklik ve 5018 Sayılı Kanunun 77. maddesinde belirtilen “mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıkması” istisnası dışında İçişleri Bakanlığının belediyeler üzerindeki mali denetim yetkisi ortadan kaldırmıştır (Alıcı, 2008: 227). 5018 Sayılı Yasa ile oluşturulan yeni mali sistemin temeli olan saydamlık, hesap verme sorumluluğu, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanımı gibi kavramların hayata geçirilmesi dış denetim yolu ile TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın temel görevi olarak tanımlanmıştır (Damar, 2005: 14).

Yine bu dış denetimin faaliyetine paralel olarak mahalli idarelerin kendi tüzel kişiliği dışında yer alan makamlarca idari işlemlerinin hukuka uygunluk, performans programı, kamu düzeni ve kamu yararı ile idarenin bütünlüğü açısından denetlenmesine olanak veren dış yönetsel denetiminde uygulandığı görülmektedir. Belediyelerde dış yönetsel denetim, idari eylem ve işlemlerin özellikle idarenin bütünlüğü ve hukuka uygunluk açısından İçişleri Bakanlığınca denetlenmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır (Güney, 1994: 129). İçişleri Bakanlığı yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri aracılığıyla yerine getirdiği görülmektedir (Karabaş, 1986: 85). Mülkiye müfettişleri, İçişleri Bakanı adına kurum içinde hiyerarşik denetim ile mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetimi yapma yetkisine sahipken, kontrolörler Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün İçişleri Bakanlığından aldığı onay üzerine mahalli idareler üzerinde mülkiye müfettişleri gibi teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma yapma yetkisini sahip oldukları görülmektedir (Alıcı, 2008: 229-230).

Yerel yönetimlerin iç ve dış denetimleri dışında merkezi yönetimin gözetimi altında onların performansını ve işleyişini etkileyen en önemli denetim kalemi idari vesayet denetimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin denetimi denildiğinde aslında ilk akla gelen denetim şeklinin idari vesayet denetimi olduğu görülmektedir. Vesayet denetimi merkezi yönetiminin sakıncalarını gidermek için kullandığı yetki genişliği konusuna alternatif olarak geliştirilen bir değerlendirme mekanizması olarak ortaya çıkmıştır (Güven, 2013: 129). İdari vesayette yerel idarelerin devlet tarafından kamu yararı kapsamında denetlenmesi olarak tanımlanmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2008: 175).

İdari vesayetin kapsamını açıklamaya geçmeden önce idari vesayetin yerel yönetimlerin faaliyetleri üzerindeki etkisine değinmekte fayda vardır. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimlerin faaliyetlerini bağımsız olarak yerine getirmeleriyle yani özerklikleriyle idari vesayet arasında negatif yönlü bir ilişkinin olduğunu söylemek mümkündür. Özerklik yerel yönetimlerin olmazsa olmaz ilkeleri arasında yer almaktadır. Özerklik kavramı merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında tarihsel süreç içinde gelişen ve değişen ilişkilere bağlı olarak mahalli idareler tarafından merkezi yönetimden alınmaya çalışılan bir hak olarak değerlendirilir (Alıcı, 2013:130). Bu yetki, genel olarak yerel mahalli idarelerin görevlerini yerine getirmesi sırasında onlara daha özgür bir hareket alanı sağlama ve yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yeteneğini geliştirme amacını gütmektedir (Keleş, 1992: 13). Yerel yönetimlerin hizmet sunumunda özerk olmaları, önceden belirlenmiş yasal dayanaklar kapsamında kamu yararı adına tesis edilmesi ve bu aşamada yerel birimlerin kendi karar organlarını seçimle kurabilmesi, icrai kararlar alabilmesi, bu kararları uygulayabilmesi, vesayet denetimi açısından sadece alınan kararların hukukilik denetimine tabi kılınması

gerektirmektedir (Çağdaş, 2011: 391). Yine yerel yönetimlerin mali açıdan, mahalli idarelerin, merkezi yönetime mali anlamda bağlı olmadan, kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek kadar yeterli kaynağa sahip olması ve bu kaynakları serbestçe kullanabilmeleri mali açıdan özerkliklerini göstermektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264).

Mahalli idarelere sağlanan özerklik onların sınırsız bir yetkiye sahip oldukları anlamına gelmemektedir (Alıcı, 2013:131). Merkezi yönetim idarenin bütünlüğü ve ülke genelinde mahalli müşterek ihtiyaçların gereği gibi görülmesi adına bazı sınırlamalara gitmesi özerklikle bağdaşır uygulamalar olarak kabul görmektedir (Coşkun, 1996: 39). Ancak bu sınırlamaların keyfi olmaması ve amacının dışına çıkmaması gerekmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin özerkliği demokratik temellerde merkezin sınırlamalarından çok merkezden yerele doğru yetki aktarımını gerekli kılan bir anlam ifade ettiği söylenebilir (Alada, 2008: 5). Yerel idarelerin demokratikliği ve özerkliği idari vesayet uygulamalarının kapsamı ve yoğunluğu ile yakın bir ilişki içindedir (Yaylı ve Pustu, 2008: 151). Yerel yönetimlerin özerklik alanını daraltan bir uygulama olarak ortaya çıkan idari vesayet, etkin ve demokratik bir yerel yönetim sistemi yapılandırmasında önemli bir konudur (Kavruk ve Yaylı, 2008:1).

Vesayet denetimi başta Anayasa olmak üzere birçok hukuki metinde kendine yer bulmaktadır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre, merkezi yönetim, mahalli idareler üzerinde, yerel 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. 1982 Anayasa'sında yer alan tanımdan hareketle, idari vesayet'in temel amaçları, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması olarak özetlenebilir. İdari vesayet, merkezi yönetimin mahalli idarelerin kararlarını ve faaliyetlerini denetleme hakkını ifade eder (Onar, 1966: 622). İdarî vesayet, kamu düzenini, ülke bütünlüğünü sağlamak için kamu yararı amacıyla kanunların verdiği yetkiye dayanarak merkezi idarenin yerel idareler üzerinde; organları, işlemleri ve parasal kaynakları açısından denetimdir (Coşkun, 1976: 18). İdari vesayet, kamu düzenini korunması ve kamu hizmetlerinin tüm ülkede en iyi şekilde ve dengeli bir biçimde yerine getirilmesi için merkezi idarenin organlarının yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerindeki gerçekleştirdiği denetimi ifade eder (Kavruk ve Yaylı, 2008:3).

İdari vesayet Anayasanın 123. maddesinde düzenlenen "idarenin bütünlüğü" ilkesinin bir uygulama aracı olarak değerlendirilmektedir (Karasu, 2003: 56). İdari vesayet uygulamalarının kapsamının genişletilmesi ya da daraltılması halinde yerel idarelerin özerklik alanının daralması ya da denetiminin güçleşmesi söz konusu olacağından dolayı idari vesayet konusu kamu yönetiminin en tartışmalı konulardan birini oluşturmaktadır (Kavruk ve Yaylı, 2008:4). Ancak yerel idarelerin idari ve mali özerklikleri asıl ilke olmakla birlikte dünyada hiçbir ülkede sınırsız bir özerklikten söz etmek mümkün değildir (Eke, 1982: 63). Bu nedenle az ya da çok idari vesayet'in her ülkede yerel yönetimler üzerinde uygulandığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin kendisinden beklenen mahalli ve müşterek nitelikli hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması işlevinin yanı sıra demokrasinin gelişmesi ve derinleşmesine de katkı sağlama işlevini gerçekleştirebilmesi için idari vesayet uygulamalarının kapsam ve sınırının belirlenmesini zorunlu hale getirmektedir (Kavruk ve Yaylı, 2008: 4). Merkezi idare mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimini onların kararları, eylemleri, işlemleri, organları ve görevlileri üzerinde uygulamaktadır (Keleş, 1994: 325).

Yerel yönetimler üzerinde idari vesayete yönelik uygulamaların pek çok yasal düzenlemede yer aldığı görülmektedir. Bunlar arasında; 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye

Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ilk sırada gelmektedir. Yine yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetimin idari vesayet uygulamalarına değinen 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, 3194 Sayılı İmar Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gibi kanunlarla da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim faaliyetlerini içerdiği görülmektedir (Kavruk ve Yaylı, 2008: 12). Bu doğrultuda merkezi yönetim vesayet yetkisini birçok yasal düzenlemeden hareketle yerel yönetimlerin denetiminde kullandığı görülmektedir. Örneğin merkezi yönetimin 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'yla sahip olduğu vesayet yetkileri, meclisin kararlarının kesinleşmesi, meclisin bilgi edinme ve denetim yolları, meclis üyeliğinin sona ermesi, meclisin feshi, görevden uzaklaştırma, norm kadro ve personel istihdamı, denetimin kapsamı ve türleri, faaliyet raporu, hizmetlerde aksama, borçlanma, bütçe içi işletme kurulması, yurt dışı ilişkileri başlıkları altında ele alarak yerine getirmeye çalıştığı ifade edilmektedir (Çiner ve Karakaya, 2013: 84). Bu kanuna ilaveten, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı çerçeve alınarak hazırlanan 5393 Sayılı Belediye Kanunu da benzer düzenlemeler öngörmektedir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile "Subsidiarite" ilkesinin benimsendiği, belediyelerin görev alanlarının genişletildiği ve genişletildiği, vesayet denetiminin sınırlandırılarak belediyelerin idari ve mali özerkliğe kavuşturulmaya çalışıldığı görülmektedir (Emini, 2009: 45).

Yine 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 1580 Sayılı eski Belediye Kanunu'nun, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki ağır vesayeti nedeniyle 2005 yılında yasalaraşarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da etkisiyle, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki söz konusu vesayet yetkilerinin önemli bir kısmı kaldırmaya çalıştığı görülmektedir (Çiner ve Karakaya: 2013: 81).

Hem 5393 sayılı belediye yasası hem de 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası eski yasalara kıyasla belediyeler üzerindeki idari vesayeti azalttığı, bunun yerine yargısal denetimi ön plana çıkaran ve yeni bazı denetim mekanizmalarını öngördüğü de görmek mümkündür (Kavruk ve Yaylı, 2008:7). 5216 ve 5393 sayılı yasalarda yerel özerklik vurgusu yapılmasına rağmen uygulamada örneğin belediyelerin sınırlarının düzenlenmesi, mahalle kurulması, birleştirilmesi ve kaldırılması, belde adının değiştirilmesi, diğer belediyelerle işbirliği yapılması, belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi, mekansal alanlara ad verilmesi gibi iş ve işlemlerde hala vesayet makamının baskın belirleyiciliği devam ettiği görülmektedir (Çağdaş, 2011: 414). 5393 Sayılı Yasa ile belediyelerin karar organı olarak belediye meclisleri öngörülmüş ve belediye encümeninin karar organı olma durumu son verilmiştir. Bu nedenle belediyelerin işlemleri üzerindeki idari vesayet daha çok belediye meclisleri kapsamında ele alınmaya başlanmıştır (Kavruk ve Yaylı, 2008: 7).

1580 sayılı yasada belediye meclisi kararları içinde yer alan bütçe, kesin hesap, bütçede değişiklik, aktarmalar, ödünç alma ve verme gibi kararların kesinlik kazanmasında o bölgenin en büyük mülki amirin onayı şartı yer alırken, 5393 Sayılı Yasada mülki amirin bu yetkisine son verilmiştir. Mülki amire sadece hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilme yetkisi verilmiştir. Yine 1580 Sayılı Yasada yer alan "Bakanlar Kurulunca görülecek lüzum üzerine tespit edilecek bazı beldelerden vilayet merkezi olanlardan belediye başkanları İçişleri Bakanlığınca, vilayet merkezi olmayan yerlerin belediye başkanları ise il valileri tarafından görevlerinden çıkarılması 5393 Sayılı Yasayla ortadan kaldırılmıştır (Kavruk ve Yaylı, 2008: 9). Bunlar Yanında 5393 Yasada, belediye meclisinin alacağı kararlar için ilgili merkezi yönetim biriminden önceden izin alınmasını gerektiren tek durum yurt dışı ilişkiler konusunda karşımıza çıkmaktadır (Kavruk ve Yaylı, 2008: 10). Bu kapsamda belediye, bu

teşekkül, organizasyon ve yabancı yerel idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilmek için, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi için önceden İçişleri Bakanlığının iznini almak zorundadır, denilmektedir (Coşkun ve Nohutçu, 2007: 80-81).

5393 Sayılı Yasada 47. maddede, hakkında kovuşturma ya da soruşturma açılan belediye organları ve bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanlığı tarafından şartlı veya geçici olarak görevden uzaklaştırma hükmü getirilmiştir. İçişleri bakanlığının bu yetkisiyle vereceği karar, geçici tedbir kararıdır, yargı süreci tamamlanana kadar geçerlidir ve bu karar iki ayda bir gözden geçirilir denmektedir (Kavruk ve Yaylı, 2008: 10). 5393 Sayılı Belediye Yasasının 55. maddesi uyarınca, belediyelerin mali hizmetler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenir. Mahalli İdarelerin koordinasyonundan ve yönetiminden sorumlu olan İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulu Teftiş Kurulunda görevli mülkiye müfettişleri ile Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Denetim Biriminde görevli kontrolörler aracılığıyla İçişleri Bakanının emir ve onayı üzerine belediyeleri denetleyebilirler denilmektedir (Kavruk ve Yaylı, 2008: 11).

İster Anayasal olsun ister birçok kanuna dayansın, yerel yönetimlerin denetlenmesinde vesayet kaçınılmaz olduğu günümüzde bir gerçektir. Son zamanlarda vesayeti azaltıcı birçok önlem alınmasına rağmen vesayet denetimi yerel yönetimler üzerinde görevlerin yerine getirilmesinde onları engelleyebilen bir silah gibi kullanılması potansiyel olan bir denetim türüdür. Bu denetimin doğrudan merkezi yönetim eliyle yerine getirilmesi yerel yönetimlerin özerkliklerini zedeleyen bir unsur oluşturmaktadır. Bu nedenle vesayet denetiminin kapsamı doğru ayarlanmalıdır. Vesayet denetimi sadece hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılmalıdır. İstisnai de olsa yerindelik denetimini kapsamamalıdır. Vesayet denetimi ne kadar çok kullanılırsa yerel yönetimlerin en temel özelliği olan özerk olmalarından hareketle kendi eylem ve işlemlerini kendi organları eliyle yerine getirme ilkeli o oranda zarar görmesine neden olacaktır. Bu nedenle vesayetin hukuka uygunluk sınırının dışında kullanılmaması yerel yönetimlerin güçlenmesi ve halkın onlardan beklentilerini en etkin şekilde yerine getirmesine imkân verecektir.

## **Sonuç**

Merkez ve yerel yönetim ilişkilerinden kaynaklanan sorunlar devletlerin üzerinde sıkça durduğu konular arasında yer almaktadır. Bu sorunlar karşısında birçok devlet birçok yasal düzenleme ve reform çalışması ile bu sorununun üstesinden gelmek istemiş, yerel yönetimleri korumak ve güçlendirmek adına pek çok faaliyette bulunulmuştur. Birçok ulusal ve uluslararası antlaşmalarla bu sorun çözüme kavuşturulmak istenmiştir. Anacak yerel yönetimlerin merkez karşısındaki gücü, kullandıkları kaynaklar, yetkileri, görev sorumlulukları halen birçok ülkenin yönetsel problemleri olmaya devam etmektedir. Özellikle son yıllarda yaşanan göç, terör, mülteci sorunu ve merkezîyetçiliği savunan partilerin ön plana çıkması gibi nedenlerle merkezîyetçilik eğilimlerinin artmaya başladığı görülmektedir. Bu ortamda merkezden yerele kaynak, görev ve sorumluluk aktarımı için yıllardır süren çabanın zarar göreceği düşünüldüğünde merkez ve yerel arasındaki güç mücadelesinin dünya devletlerinin uzun zaman daha tartışacağı ve bu soruna kafa yoracakları görülmektedir.

Türkiye’de benzer bir şekilde 1850’li yıllardan bu yana yerel ve merkez arasındaki güç ve denge konusu üzerinde ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Merkez ve yerel arasındaki bu güç mücadelesinin yerel lehine iyileştirilmesi amacıyla ortaya konan yönetsel reform çalışmaları yeterli seviyeye ulaşamamıştır. Bu alanda yapılan araştırma ve projelerin sadece tozlu raflarda kaldığı, bu amaç doğrultusunda hükümetlerin yasal düzenleme taleplerinin meclis

salonlarının dışına çıkamadığı görülmektedir. İktidar ve muhalefet partilerinin parti programlarında yer almasına rağmen iş somut adımlar atılmasına geldiğinde göz ardı edilen ya da geçiştirilen bir konu olarak ülke gündeminde her zaman yer alan bir konu olmaktan öteye gidememiştir. Son yıllarda bu eğilimin kırılmasına yönelik yasal bir takım adımların atılmasına rağmen merkez ve yerel arasındaki sorununun ana kaynağını oluşturan merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet denetimi konusunda halen ciddi sorunlar bulunmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerle merkezi yönetimin siyasal tercihlerinin uyuşmadığı dönemlerde vesayet denetiminin yerindelik ağırlıklı bir tarzda uygulanması yerel yönetimlerin özerklik ilkesine ters düşecek uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Bu sorunun çözümü için öncelikle vesayet denetiminin sadece hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılması, istisnai bile olsa yerindelik anlamında denetim uygulamalarına yer verilmemesi ilk aşamada bu sorunun çözümünde önemli katkı sağlayabilir. Bu adımın dışında vesayet anlayışını sadece hukuka uygunluk denetimi sınırları içine almak amacıyla yıllardır hazırlanmaya çalışılan reform çalışmalarının sadece kâğıt üzerinde değil de somut bir şekilde yasal düzenlemelerle desteklenip uygulanması merkez ve yerel sorunlarının azaltılmasında önemli bir yere sahip olacaktır. Yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen faaliyetleri istenilen şekilde yerine getirmesinde özerkliklerinin artmasına neden olacak olan vesayet denetiminin sınırlandırılması bu kapsamda hayati önem arz etmektedir.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına vesayet denetimi kapsamında yerel yönetimlerin denetiminde gözlemlenen çok başlı denetim anlayışının daha işlevsel, sade bir hale getirilerek, bir düzene kavuşturulması gerekmektedir. Bunun yanı sıra yerel yönetimlerin kendi içinden ve dışından denetlenmesi konusunda ortaya yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile konmaya çalışılan performans denetimi gibi modern denetim teknikleriyle desteklenmesi, denetimin bu amaca uygun şekilde yapılması ve yaygınlaştırılması yerel yönetimlerin merkeze değil halka hesap verme önceliğiyle çalışmalarında önemli bir yere sahip olacağı düşünülebilir.

Yerel yönetimlerin denetimi konusu görev ve faaliyetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesinde ve halka karşı sorumluluklarının temininde önemli bir yere sahiptir. Ancak bu denetimin işlevsel ve amacına uygun bir şekilde yapılması ön koşuldur. Yerel yönetimlerin denetimi amaç olmaktan ziyade yerel yönetimlerin etkin performans göstermelerinde bir araç olarak değerlendirilmelidir. Bu nedenle yerel yönetimlerin yerel halka sunacakları hizmetlerin niteliği, içeriği, yetki ve sorumluluk düzeyleri yerelin kendi kendini denetleyen mekanizmalarla güçlendirilmesi, merkezin sadece hukuk ile sınırlı bir tarzda yereli gözeterek ülke bütünlüğü hedefi doğrultusunda kendi sınırları içerisinde görev yapması daha doğru bir tercih olacaktır.

#### **Kaynakça**

- Acartürk, E. ve Hüseyin Ö. (2004), “Teoride ve Türkiye’de Desantralizasyon”, Kamu Yönetimi, (Editörler: Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen), Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 143-182.
- Akyel, R. & Köse, H. Ö. (2010), “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, ss.9-45.
- Al, H. (2002), “Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi”, Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- Alada, A. B. (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimleri "Özerklik Meselesi" Üzerinden Yeniden Düşünmek”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 17, Sayı 4, ss. 5-44.
- Alıcı, O. V. (2013), “Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari ve Mali Özerkliği”, *Yerel Politikalar Dergisi*, Yıl, 1, ss.127-152.
- Alıcı, O. V. (2016), “Kamu Yönetiminde İç Denetim Mekanizmasının Reorganizasyonu”, *Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(5), ss.185-200.

- Alıcı, O.V. (2008), “Belediyelerin Denetlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Akademik İncelemeler*, C.3,S2. ss.223-233.
- Atatorun, M. (2016), “Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının Yönetimsel Boyutu: Macaristan Uygulaması”, *Journal of Suleyman Demirel University Institute of Social Sciences*, 24(2).
- Aytaç, F. (2006), “Belediyelerin İç ve Dış Denetimi Üzerine Düşünceler”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt 11, Sayı 2, Şubat 2006.
- Çağdaş, T. (2011), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik”, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt XXX, Sayı 1, ss. 391-416.
- Coşkun, B. (1996), “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 3, ss. 35-47.
- Coşkun, B. ve Nohutçu, A. (2007), “5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun İdari Vesayet Denetimi Açısından Değerlendirilmesi”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, II. Cilt, Beta Yayıncılık, Ankara, ss.71-96 .
- Coşkun, S. (1976), “İdarenin İdarî Denetiminde İdarî Vesayet”, Ankara.
- Çelik, A. (2013), “Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Genel Bir Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Yıl: 2013, Cilt: 18, Sayı: 1, S.17-28.
- Çetin S. (2009), “Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdaresi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.25
- Çiner, C. U., & Karakaya, O. (2013). “Merkez–Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68(02), 063-093.
- Damar, M. (2005), “Sayıştay’ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi Açılış Töreni Konuşması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 57.
- Demir, K. A., & Yavaş, H. (2014), “Kent Yönetiminin Yerelleşmesi: Yerellik İlkesi Kapsamında Yönetimsel Federalizm”, *Yerel Politikalar*.
- Dye, Kenneth M. (1996), *Accountability, Auditing And Democracy*, (Notes For An Address To The Commonwealth Conference Of Auditors General), Lahore,
- Eke, A. E. (1982), “Anakent Yönetim ve Yönetimler arası İlişkiler”, *Ankara Üniversitesi SBF Yayınları*, Ankara.
- Ekinci, B. ve TOKER, M. C. (2005), “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 1, Ocak 2005.
- Emini, F. T. (2009), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç Ve Dış Dinamikleri” *Yönetim ve Ekonomi*, 16(2), 31-48.
- Eryılmaz, B. (2012), “Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar”, *Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Baskı*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Galloway, D., (2006), *Internal Auditing: A Guide for The New Auditor*, İkinci Baskı. Institute of Internal Auditors.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2008), “İdare Hukuku”, Cilt-1, Genel Esaslar,6. Baskı, Ankara, Turhan Kitapevi.
- Güney, H. (1994), “İdarenin İç Denetimi”, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul Üniversitesi, SBE, 1994, İstanbul.
- Güven, A. (2013) “Yönetim Organları ve Türleri”, (Editörler, Yüceltürk, E. ve Öge, H.S. Yönetim Bilimi, Lisans Yayıncılık, İstanbul.
- Güven, A. (2014) “Yerel Yönetimlerde Performans Denetimi”, *Türkiye Alim Kitapları*, Almanya
- Kandegör, B ve Alıcı, O.V. (2012), “Türk Kamu Yönetiminde Denetimin Evrimi ve Geleceği”, *Türk İdare Dergisi*, S474, ss.89-100.
- Karaaslan, E., (2006), “Kamu Harcama Hukuku”, Ankara, Yaklaşım Yayıncılık

- Karabaş, E. (1986), “Belediyelerin Gelirleri Harcamaları ve Mali Denetimi”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi).
- Karasu, K. (2003) "Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı", *A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri, Özel Sayı (2)*, No.60.
- Kavruk, H. & Yaylı, H. (2008), “2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi Ve Bir Araştırma”, *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(3), 1-31.
- Keleş, R. (1992), “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, ss. 9-14.
- Keleş, R. (1994), “Yerinden Yönetim ve Siyaset”, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keser, H. (2004), “Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, Biga-Çanakkale, ss. 117-125.
- Kırıışık, F. (2013), “Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Namık Kemal Üniversitesi Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Metinleri*, No: 5, ss. 1-21.
- Kızılboga, R. ve Alıcı, O.V. (2011), “Belediyelerin Denetiminde Farklı Bir Model Önerisi” *Mevzuat Dergisi*, Yıl 14, Sayı 167.
- Nalbant, A. (2012), “Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye”, On İki Levha Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul.
- Onar, S.S. (1966), “İdare Hukukunun Umumî Esasları”, Cilt 2, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (2009), “Son İmparatorluk Osmanlı”, Timaş Yayınları, İstanbul.
- Ökmen, M. (2005), “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetim Yazıları-1: Reform (Edit: M. Kösecik, H.Özgür), Nobel Yayınları, Ankara, Ss.539-564.
- Ökmen, M., Baştan, S., & Yılmaz, A. (2004), “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, *Kamu Yönetimi*, 23-80.
- Ökmen, M., Parlak, B. (2010), “Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat”, Alfa Yay. Aktüel, Bursa.
- Parlak, B. (2014). “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”. *Tesam Akademi Dergisi*, 1(1).
- Peköz, M (2016), İngiltere’nin Kopuşu ve Avro Bölgesi’nde Merkezileşme Eğilimi <http://www.avrupahaber.org/ingilterenin-kopusu-ve-avro-bolgesinde-merkezilesme-egilimi-dr-mustafa-pekoz.html> (Erişim Tar. : 12.05.2017).
- Rao, V.B. (2008), “Public Administration: Steel Or Plastic Frame, Kalpaz Publications”, (Isbn: 81-7835-561-2), Delhi, India.
- Sanal, R. (2002), “Türkiyede Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu”, TODAİE Yay. Ankara.
- Sivrekli, E. D. (2007), “Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 29, Ss. 135-159.
- T.C. Başbakanlık, (2003), Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Ankara, Ekim 2003.
- Taşpınar, Y., Alptürker, H. ve Şahin, A. (2015), “Merkezileşme ve Yerelleşme Bağlamında Vatandaşların Kamusal Hizmet Tercihleri: Nevşehir İlinde Bir Alan Araştırması”, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu (Kaysem 9), 7-9 Mayıs 2015, Malatya.
- Tortop, N. (1999), “Mahalli İdareler”, Yargı Yayınları, 6. Baskı, Ankara.
- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman H. ve Özer, M.A (2012), Yönetim Bilimi, 9. Basım, Nobel Yayınevi, Ankara.

- Ulusoy, A., ve Akdemir, T. (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 12, Sayı 21, ss. 259-287.
- Üste, R. B. (2005), “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme”, *Türk İdare Dergisi*, 448, ss.49-60.
- Yaylı, H. ve Pustu, Y. (2008), “Yerel Demokrasinin İlkeleri”, *Karadeniz Araştırmaları*, Sayı:16, ss. 133-153.