

2004 BELEDİYE REFORM ÇALIŞMALARINDA İDARİ VESAYETE İLİŞKİN DÜZENLEMELERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE BİR ARAŞTIRMA

Hikmet KAVRUK*

Hasan YAYLI**

Öz:

Türk idare yapısında anayasal bir kurum olarak yer alan idari vesayetin mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla uygulanması Anayasal bir çerçeve olarak belirlenmiştir. Mahalli idarelerin özerklik alanını daraltan bir uygulama olarak ortaya çıkan idari vesayet, etkin ve demokratik bir mahalli idare sistemi yapılandırmasında hassas bir yere sahiptir. Anayasal gerekçelerle sisteme entegre edilmesi gereken idari vesayet uygulamalarının mahalli idare sisteminin özerkliğini erozyona uğratmayacak bir içerikle tanımlanması gerekmektedir. Ancak mahalli idarelerin tarihsel gelişimi incelendiğinde idari vesayet uygulamaları çoğu zaman merkezi yönetimin mahalli idareleri sıkı denetim altında tutma araçlarından biri olarak ortaya çıkmıştır. 2004 yılından itibaren yapılan yasama işlemleri ile temel yerel yönetim kanunları yenilenmiştir. 1930 yılından beri yürürlükte bulunan 1580 sayılı kanunun yerini 5393 sayılı Kanun almıştır. Büyükşehir belediye kanunu, il özel idaresi kanunu yeni kanunlarla değiştirilmiş, mahalli idare birlikleri kanunu ilk kez çıkarılmıştır. Bu temel kanunlardan sonra da yerel yönetimlere ilişkin yeni yasalar çıkarılmıştır. Bu yasalarla yerel yönetimlerde bir anlayış değişikliği yaratıldığı söylenebilir. Bu makalede 2004 belediye reformu çerçevesinde Türk mahalli idare sisteminin temel birimi olan belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamaları ve bu uygulamalara yerel yöneticilerin bakışı ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, İdari Vesayet, Türk Belediyecilik Sistemi, Yerel Özerklik, 2004 Belediye Reformu

* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, kavruk@gazi.edu.tr

** Dr., Öğretim Görevlisi, Kırıkkale Üniversitesi, Keskin Meslek Yüksekokulu, hyayli@hotmail.com

EVALUATION OF ARRANGEMENTS ABOUT ADMINISTRATIVE SUPERVISION ON 2004 MUNICIPALITY REFORM STUDIES AND A RESEARCH

Abstract:

For the purpose of performing local services that is suitable to the integrity of administration, providing unity on public service, saving the benefit of society and meeting the local needs properly, to carry out administrative supervision that is a constitutional institution in Turkish administrative structure is designated as a constitutional frame. Administrative supervision that appeared as an application which constricts the autonomous structure of local administration has a sensitive place on configuring an active and democratic local administration. Administrative supervision applications that should be integrated to the system by the constitutional reasons must be defined via the content of not causing autonomous system to encounter with erosion. But when the history of local administration is searched, it has been observed that administrative supervision application is one of the tools by which central management inspects the local administration.

Both municipality system of Ottoman and the character of municipality system formed in Republic period caused municipality system to come out as a system of supervision. While the municipality system was formed, this character is forming the municipality structure as a tool of strengthen the central administration in Ottomans and Republic period and of realizing an aim related to save its authority in the provinces. While Ottoman central burocracy was forming a municipality organization for providing a contribution to save the Payitaht's sovereignty against the senators in the provinces, Republic administrators put forward a municipality structure that would allow to strengthen the authority of central administration on the provinces. This status centre defined for municipality brings the supervision of central administration together and when it was joined to the traditional central structure of Turkish public administration, one of the basic problems of municipality has been rigid supervision applications on municipality. This situation has been appeared as the most important obstacle for forming autonomous and strong municipality structure.

During historical process, the fact that Turkish municipality hasn't been put forward as an institution that will provide a contribution for spreading democracy to base and the fact that it has been constructed as a unit of pure service are the main reasons of the structure that municipality system stays under supervision applications of central administration. This study has been aimed to bring out the basic arrangements about administrative supervision in 2004 municipality reform which claims to bring out more democratic and autonomous municipality structure, and on the frame of these arrangements to measure the perception of local administrators related to arrangements that realized about administrative supervision.

Keywords: Local Governments, Administrative Supervision, Turkish Municipality System, Local Autonomy, 2004 Municipality Reform.

GİRİŞ

Gerek Osmanlı belediye sistemi ve gerekse Cumhuriyet döneminde oluşturulan belediye sisteminin sahip olduğu ortak karakter, belediyeçilik sistemimizin vesayetçi bir sistem olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu karakter, Türk belediyeçilik sistemi oluşturulurken Osmanlı döneminde ve Cumhuriyet döneminde merkezi idarenin güçlendirilmesi ve taşrada otoritesini koruyabilmesine yönelik bir amacın gerçekleştirilmesinin bir aracı olarak, belediye yapılanmasının oluşturulmasıdır. Gerçekten Osmanlı merkez bürokrasisi taşrada ayanlara karşı Payitahtın egemenliğini korumaya katkı sağlayacak bir belediye teşkilatı oluştururken “merkez taşrayı olabildiğince kontrol arlında tutmaya çalışmış” (Heper,1985:39), Cumhuriyet idarecileri de devrimlere karşı İttihat ve Terakkicilerin belediyeler üzerinden muhalefetlerini örgütlemelerini önlemek ve merkezi yönetimin taşradaki otoritesini sağlamlaştırma-larına imkân sağlayacak bir belediye yapılanması öngörmüşlerdir. Belediyeler için tanımlanan bu statü merkezi yönetimin sıkı vesayetini de beraberinde getirirken, Türk kamu yönetiminin geleneksel merkeziyetçi yapısı ile de eklemlenince belediye sisteminin temel sorunlarından biri, belediyeler üzerindeki katı vesayet uygulamaları olmuştur. Bu durum özerk ve güçlü belediye yapıları oluşmasının önündeki en önemli engel olarak ortaya çıkmıştır.

Tarihsel süreç içerisinde Türk belediyeçiliğinin demokrasinin tabana yayıl-masına katkı sağlayacak bir kurum olarak öngörülmediği, salt bir hizmet birimi olarak yapılandırıldığı gerçeği de belediye sisteminin merkezi idarenin vesayet uygulamaları altında kalan bir yapı olarak ortaya çıkmasının temel sebeplerinden biri olarak görülebilir. Bu çalışma, Türk belediye sistemi üzerindeki vesayet uygulamalarının görece azaltılarak daha demokratik ve özerk bir belediye yapısı ortaya çıkarma iddiası taşıyan 2004 belediye reformunda idari vesayete ilişkin temel düzenlemelerin ortaya koyulması ve bu düzenlemeler çerçevesinde yerel yöneticilerin idari vesayet konusunda gerçekleştirilen düzenlemelere yönelik algılarının ölçülmesi amacını taşımaktadır.

D) İDARİ VESAYETİN TANIMI VE KAPSAMI

Genel anlamda idari vesayet, merkezi yönetimin mahalli idarelerin kararlarını ve faaliyetlerini denetleme yetkisidir (Onar,1966:622). İdarî vesayet, kamu düzenini, yurt bütünlüğünü sağlamak için kamu yararı amacıyla yasaların verdiği yetkiye dayanarak merkezi yönetim örgütünün yerel yönetim ve kamu hizmeti yönetimi tüzel kişilerinin; organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimdir (Coşkun1976:18). Tanımlardan anlaşıldığı gibi idarî vesayet, kamu düzenini korunması ve kamu hizmetlerinin tüm ülkede en iyi şekilde ve dengeli biçimde yerine getirilmesi için merkezi yönetim organlarının yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerindeki denetim yetkisidir. İdari vesayet, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri içinde yer alan ve Anayasa'nın

123.maddesinde düzenlenen “idarenin bütünlüğü” ilkesinin bir uygulama aracı olarak değerlendirilmektedir (Karasu, 2003:56). İdari etkinlikler arasında uyum ve ahengi öngören idarenin bütünlüğü ilkesi, uygulamada tekdüze örgütsel biçimlerin ve yetki kalıplarının oluşmasını kolaylaştırmakta ve yönetimde “koordinasyon”u temel değer haline getirmektedir (Tutum, 2003:452). İdarenin bütünlüğü ilkesinden beklenen bu faydanın elde edilmesi ise her şeyden önce idari vesayet uygulamalarının kapsamının ve sınırlarının optimum düzeyde tespit edilmesi ile ilgilidir.

Bu denetimin sınırı ve konusu kamu yönetimi sisteminin en tartışmalı konulardan biridir. Çünkü idari vesayet uygulamalarının kapsamının genişletilmesi halinde mahalli idarelerin özerklik alanının daralması sorunu ortaya çıkmaktadır. Aksi bir uygulama durumunda da mahalli idarelerin denetimsizliği gibi bir sorunla karşılaşılabilir. Mahalli İdarelerin idari ve mali özerklikleri asıl ilke olmakla birlikte hemen hiçbir ülkede ideal, sınırsız bir özerklikten söz etmek mümkün değildir (Eke,1982:63). Bu imkânsızlık, idarenin bütünlüğü ilkesinin doğal bir sonucudur ve idari vesayet uygulamaları ile ortaya çıkmaktadır.

Mahalli İdarelerin 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 belirlenmesi sorunu ortaya çıkmaktadır. Literatürde mahalli idarelerle demokratikleşme arasında doğrudan bir ilişki olmadığı ifade edilse de (Güler, 1998:143, Tolma Smith'den aktaran Hill,1974:23), yerel düzeyde demokrasinin gelişmesinin ulusal demokrasinin de temel koşullarından biri olduğu genel kabul gören yargılardan biridir (Gannet,2005,721, Görmez,1997:12, Hill,1974:22-23). Dolayısıyla mahalli idarelerin demokratikliği ve özerkliği idari vesayet uygulamalarının kapsamı ve yoğunluğu ile yakından ilgilidir (Yaylı, Pustu, 2008:151).

2004 belediye reform çalışmalarına kadar Türkiye’de idari vesayet yetkisinin kapsamı belirlenirken merkezi yönetimin lehinde bir içerikle düzenlendiği görülmektedir. 2004 belediye reformu, özellikle belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamalarının kapsamını önemli ölçüde daraltarak belediyelerin özerklik alanını genişletmiştir. Ancak belediyeler üzerinde idari vesayet uygulamalarının azaltılması yönündeki düzenlemelere karşı da üniter devlet yapısının erozyona uğratıldığı yönünde eleştiriler ortaya çıkmıştır.

İdari vesayet uygulamalarının kapsamının ne olması gerektiği konusunda hem 1982 anayasasında hem de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında bazı hükümler yer almaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 8. maddesinde ideal idari vesayetin kapsamı şu şekilde belirlenmiştir:

1. Mahalli idarelerin her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

2. Mahalli idarelerin faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece yasayla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır.

3. Mahalli idarelerin idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Türkiye bu fıkralardan ilk ikisini kabul etmiş üçüncü fıkraya ise çekince koymuştur. Şartın 12. maddesine göre, 8. maddenin 2. fıkrası zorunlu olarak kabul edilmesi gereken fıkralardan biridir. Ancak birinci fıkra hükmü Türkiye tarafından zorunlu olmadığı halde kabul edilmiştir. Buna göre “Mahalli idarelerin her türlü idari denetimi ancak yasayla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilecektir”. Türkiye’nin zorunlu olmadığı halde bu fıkrayı kabul etmesinin nedeni zaten 1982 anayasasında idari vesayet uygulamalarının kapsamının belirlenmiş olmasıdır.

Türk mahalli idare sisteminde idari vesayet kapsamı 1982 anayasasının 127. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre merkezi idare ancak; mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler üzerinde denetim yetkisine sahip olabilecektir. Bunun dışında gerçekleştirilecek vesayet uygulamaları hem anayasaya hem de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına aykırı olacaktır.

1961 Anayasasında yer almayan idari vesayet yetkisinin 1982 Anayasasında düzenlenmiş olması Soysal’a göre “geriye gidiş” sayılabilecek bir adımdır. Çünkü değiştirilmesi veya en azından yepyeni bir yaklaşımla yorumlanması gereken bir ilke anayasallaştırılmıştır (Soysal,1992:354). Ancak idari vesayet yetkisinin 1961 anayasasında yer almaması bu dönemde merkezi idarenin mahalli idareleri denetlemediği/denetleyemeyeceği anlamı taşımamaktadır. Çünkü idari vesayet yolu ile denetim, kamu hukukunun genel ve temel kurallarından biridir. Bu çerçevede 1961 Anayasası döneminde uygulanan idari vesayet yetkisinin yerinden yönetim ilkesinin kapsamı dışına çıkma ihtimali 1982 Anayasası dönemine göre daha fazladır. Esasında 1982 Anayasası ile 1961 Anayasasında yer almayan ancak pratikte var olan bir ilke yazılı hale getirilerek, anayasal sınırları çizilmiş ve böylece idari vesayet amaç ve kapsamı belirlenerek keyfi uygulamaların önüne de geçilmiştir.

İdari vesayet bir idari işlem olmasından dolayı hukuka uygun bir idari vesayet için de idari işlemin unsurlarının varlığından söz etmek gerekmektedir. Bu unsurlar; konu, sebep, yetki, şekil ve usul ile maksat unsuru olarak sıralanabilmektedir. Bu bağlamda konu unsuru, mahalli idarelerin yetkili organları tarafından alınmış bir karar ya da işlemin varlığını ifade etmektedir. Sebep unsuru, mahalli idarelerin yetkili

organlarınca alınmış olunan kararın bir yasa hükmüne dayanarak idari vesayet altına alınmasının şart olmasını ifade etmektedir. Yetki unsuruna göre de idari vesayet hakkının yasayla kendisine tanınmış olan makam ve organ eliyle kullanılması gerekmektedir. Şekil ve usul unsuruna göre ise idari vesayet hakkının, yasaların tespit ettiği süre, şekil ile usullere göre kullanılmasının şart olması belirtilmektedir. Son olarak maksat unsuru da idari vesayet hakkının, devletin siyasi bir yükümlülüğünü, yerel halkın maddi ve manevi menfaatlerine uygun bir şekilde yürütmesi gerektiğini (Tortop ve diğerleri,2006:324-330) ve mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını ifade etmektedir.

II) TÜRK BELEDİYE SİSTEMİNDE İDARİ VESAYET UYGULAMALARI

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini ifade eden idari vesayet üç şekilde belirmektedir (Erauw:1978 den aktaran Eke:1982:65):

- Genel idari vesayet: Vesayet makamı, kendi değerlendirmesine göre, yasalara ya da kamu yararına aykırı gördüğü yerel kararları bozabilir.
- Önleyici vesayet yetkisi: Yasalarda açıkça belirlenen konularda, yerel kararların uygulanmaya konulabilmesi için, vesayet makamından ön izin alınması ya da kararların onaylanması gerekir.
- Yerine geçme: Oldukça seyrek kullanılan bu denetim biçiminde vesayet makamları, yerel yönetimlerin yasal görevlerini yapmaktan kaçınmaları durumunda görevleri doğrudan yerine getirir.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki bu denetim yetkisi yerel yönetimlerin a-kararları b-eylem ve işlemleri, c-organları, d-görevlileri üzerinde uygulanır (Keleş,1994:325).

Demokratik yerel yönetim gerçekten arzu edilen bir ideal ise yerel özerkliği ortadan kaldırmayacak, yerel demokrasinin gelişmesine hizmet edebilecek bir denetim şekli öngörülmelidir. Bu yapılırken de devletin gerekleri ve zorunlulukları da göz önünde bulundurulması gereken asli unsur olarak ele alınmalıdır (Yaylı, Pustu, 2008:151)

2004 belediye reform düzenlemeleri öncesinde Türk belediye sisteminin, katı idari vesayet uygulamaları nedeni ile özerk idareler olamadığı yönünde görüşler olduğu gibi (Yalçındağ, 1992:3-4), Türk belediye sistemini yarı özerk mahalli idare birimleri olarak tanımlama eğiliminde olanlar da vardı (Eryılmaz, 1988:52).

2004 belediye reform girişiminin Türk belediyecilik sistemi açısından doğruduğu en önemli gelişmenin belediyeler üzerindeki vesayet uygulamalarının kapsamını oldukça daraltmış olmasından kaynaklandığı söylenebilir. Gerçekten Türk belediye sisteminin temel sorunlarının incelendiği bir çok çalışmada idari vesayetinin sistem

üzerindeki baskın görüntüsünün özerk belediye yapısı oluşturmada ortaya çıkardığı güçlükler önemli bir handicap olarak gösterilmiştir. Bu nedenle 2004 reform girişimini doğuran en önemli neden de sistemin üzerindeki merkezi yönetim baskısını mümkün olduğu kadar azaltmak düşüncesidir.

Merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde gerçekleştireceği denetimde, yerel özerkliği zedeleyici bir nitelik olarak görülen "yerindelik denetimi" yerine "hukuka uygunluk denetimi" üzerinde durulmalıdır. Bu konu dâhilinde mahalli idarelerin de uyması gereken ilke ve standartlar merkezi yönetim tarafından yasa, plan haline getirilerek hukuka uygunluk denetimi bu kapsamda yapılmalıdır (TÜSİAD, 1992:54). Ancak denetimin sonuçları üzerinde karar verme yetkisi sadece bağımsız yargı organlarına ait olmalıdır (Çoker, 1993:8). Genel olarak idari vesayetin "iyi uygulaması"na yönelik olarak çizilen bu çerçevenin 2004 reform girişimi sonrasında Türk belediyeciliğinde hâkim uygulama olarak yerleştirildiği görülmektedir.

Her ne kadar 2004 reform girişimi ile belediye sistemi üzerindeki vesayet uygulamaları hafifletilmiş olsa da özerkliğin, keyfî yönetime dönüşmesini engellemek ve idarenin bütünlüğü ilkesinin gözetilmesine yönelik olarak 5393 sayılı Belediye Yasası ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası kapsamında bazı vesayet uygulamaları yer almaktadır.

III) 2004 BELEDİYE REFORM GİRİŞİMİ ÇERÇEVESİNDE İDARİ VESAYETE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

A) 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na Göre İdari Vesayet Uygulamaları

5393 sayılı Belediye Yasasında, yerine geçtiği 1580 sayılı Belediye Yasasına göre yeni bir belediye tanımı getirilmiştir. Bu tanımda kamu tüzel kişiliği kavramı içerisinde yorumlanan 'özerkliğin' içeriği açıkça yazılmıştır. Buna göre belediye; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, "idari ve mali özerkliğe" sahip kamu tüzel kişisidir (5393,md.3-a). Bu unsurlardan birisi olan belde sözcüğü ile belediyesi bulunan yerleşim birimi ifade edilmektedir (5393. md. 3-c). Belediyenin organları aynen korunmuş, belediye başkanı, meclisi ve encümeni olarak ifade edilmiş ve görevlerinden bahsedilmiştir (Kalabalık,2005:304-316).

Gerek 5393 sayılı belediye yarası gerekse de 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası eski yasalara kıyasla belediyeler üzerindeki idari vesayeti azalttığı, bunun yerine yargısal denetimi ikame ettiği ve yeni bazı denetim mekanizmaları öngördüğü görülmektedir. Ayrıca 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu"nun öngördüğü denetim sistemi belediyeler için de geçerlidir (Coşkun, Nohutçu, 2007:71-72).

5393 sayılı yasa sonrasında belediyelerin karar organı olarak belediye meclisleri öngörölmüş ve belediye encümeninin karar organı olma durumu sonlandırılmıştır. Bu nedenle belediyelerin işlemleri üzerindeki idari vesayet daha çok belediye meclisleri çerçevesinde ele alınmaktadır.

1580 sayılı yasada belediye meclisi kararlarından bir kısmının (bütçe, kesin hesap, bütçede değişiklik, aktarmalar, ödünç alma ve verme gibi) kesinlik kazanması en büyük mülki amirin onayına bağlı idi. Yeni yasayla mülki idare amirlerinin bu onaylama yetkisi kaldırılmıştır. Bunun yerine mülki idare amirine hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilme yetkisi verilmiştir. Ayrıca belediye meclislerinin kararları kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilecektir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 1580 sayılı yasaya göre, belediye tarafından yapılan hizmetlere ait ücret ve tarifeler, belediye meclislerince belirlenip mülki amirce onaylanarak kesinlik kazanırdı. 5393 sayılı yasa ise, “yasalarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek” yetkisini belediye meclisine vermiş ve bu konuda alınacak kararlar için bir onaylama makamı belirlemediği görölmüştür.

Bunun dışında belediyelerin taşıt alımı hususunda 1580 sayılı diğer yasada yer almayan, 237 Sayılı Taşıt yasasında yer alan düzenlemeye göre, belediyelerin taşıt alabilmeleri için Bakanlar Kurulunun iznine tabi idi. Ancak yasa kapsamına giren taşıtlardan, ambulans ve cenaze taşıma araçlarının alımına önceden izin alınmayabilir. 2005 yılında 5393 sayılı yasayla 237 sayılı yasanın 10.maddesinde yapılan değişiklikle, belediyeler önceden izin almaksızın belediye meclisinin kararıyla taşıt alma yetkisini kazanmıştır. Böylece taşıt alım konusunda önceden izin alma koşulu kaldırılmıştır.

1580 sayılı Belediye Yasasına göre mülki amirler, belediye bütçesinin onaylanması aşamasında, yasa ve tüzüklere aykırı hükümleri düzeltmeye, vergi oranlarını yasal sınırlara indirmeye, belediyenin görevi olmayan konular için konulmuş ödenekleri iptal etmeye, bütçeye konulması zorunlu olup da yer almayan ödenekleri bütçeye eklemeye, zorunlu görevler için öngörölen ödenekler yetersiz ise bu ödenekleri yasal sınırlar içerisinde arttırmaya yetkiliydiler. Bu yetkiler yeni yasa ile beraber yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak “Hizmetlerde Aksama” başlığını taşıyan 57. maddenin tanımladığı durumun ortaya çıkması halinde, valiye bazı belediye hizmetlerini görme yetkisi verilmektedir. Bu durumda, eğer söz konusu belediye hizmeti belediye meclisinin kararını gerektirecekse, valinin belediye meclisinin yerine karar vermesi söz konusu olacaktır.

Eski yasada bazı hallerde belediye meclisinin aldığı kararlar, valinin veya İçişleri Bakanlığı’nın istemi üzerine il idare kurulu veya Danıştay tarafından iptal edilebilirdi. Yeni yasaya göre ise kesinleşen belediye meclis kararı en geç yedi gün içerisinde vali veya kaymakama gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen

kararlar yürürlüğe girmez. Ancak mülki idare amirinin belediye meclis kararlarına müdahale etme yetkisi yoktur. İlgili amir sadece meclis kararlarına yönelik olarak hukuka aykırılık iddiası ile idari yargıya başvurabilir. Burada nihai karar yargı organınınındır (Coşkun,Nohutçu,2007:83).

1580 sayılı yasada belediye başkanlığının meclis ile aynı anda boşalması halinde yeni seçim yapıncaya kadar İçişleri Bakanlığı ve valilerce başkan vekilleri atanabilmekteydi (1580/93). 5393 sayılı yasayla beraber belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin 10 gün içinde toplanması sağlanacaktır. Yasanın 45. ve 46. maddelerine göre meclis birinci başkan vekilinin, onun bulunmamamsı durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanacak; yasada bulunan durumlara göre başkan veya başkan vekili seçilecektir (Mahmutoğlu, 2007:40).

1580 sayılı “Belediye Yasası”nın 94. maddesi ile belediye başkanları ile ilgili hükmünün düzenlemiş olduğu görülmektedir. Buna göre: 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 başkanlıktan çıkarılabilirlerdi. Bu gibi başkanlıklar İçişleri Bakanlığının teklifi Cumhurbaşkanının onayı ile vali veya kaymakama verilebilirdi. Bu düzenlemeler yeni yasayla beraber yürürlükten kaldırılmıştır.

Mahallelerin kurulması, kaldırılması, sınır ve isimlerinin değiştirilmesine ilişkin kararları vali onaylamaktaydı. Belediye şubelerinin kurulması ise Cumhurbaşkanının onayına bağlı idi. Yeni yasa ile belediye sınırları içerisinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olmaktadır. Tüzel kişiliği bulunmayan ve bir yerel yönetim birimi sayılmayan mahalle, yeni kanunla belediyelerle ilişkileri sağlamlaştırılmış, kent konseyleri ve ihtisas komisyonlarına katılımları sağlanmıştır (Kavruk, 2008:62).

Yeni yasada eski düzenlemeden farklı olarak; yasanın 10. maddesi ile bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile değiştirilebilmektedir. Bu karar Resmi Gazetede yayımlanır ve beldenin adının değişmesi ile belediyenin adı da değişmiş olur (Mahmutoğlu, 2007:30-38).

5393 sayılı yasa ile devam ettirilen en önemli vesayet uygulaması borçlanma konusundaki İçişleri Bakanlığı onayıdır. Yasanın 68. maddesine göre belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Yasasına göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçen iç borçlanma için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

5393 sayılı Belediye Yasası'na bakıldığında, belediye meclisinin alacağı kararlar için ilgili merkezi yönetim biriminden önceden izin alınmasını gerektiren tek durum yurt dışı ilişkiler konusunda karşımıza çıkmaktadır. Yasanın 74. madde de yer alan; Belediyeler, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye, bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilmek için, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının iznini almak zorundadır (Coşkun, Nohutçu, 2007:80-81).

5393 sayılı yasa belediyelerin personel giderlerinin bir önceki bütçe gelirlerinin %30'unu aşması durumunda gereken merkezi yönetim izni kaldırılmış ve eski yasa döneminde gerçekleştirilen suiistimallerin önüne geçilebilmesi için de belediye başkanlarını kişisel olarak sorumlu tutmuştur. Böylece belediyelerin gereğinden fazla personel istihdamı önlenilebilecektir.

Anayasa'nın 127.maddesinde öngörüldüğü üzere belediye meclisleri bağlamında değinilen durum başkanlar için de geçerli olmakla beraber; görevleriyle alakalı bir durum nedeniyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan başkanlar kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir. Ancak bu konuda getirilen önemli eleştiriler vardır. Örneğin Çoker, İçişleri Bakanlığına verilen bu yetkiyi, "demokratik ilkeyi zedeleyen bir unsur" olarak nitelemektedir. Önerisi ise bu yetkinin İçişleri Bakanlığından alınarak, yasal düzenlemeler sonucu, yargıya bırakılmasıdır (Çoker,1993:13-14). Görevden uzaklaştırılmakla ilgili olarak 5393 sayılı yasada 47.maddede yer alan ilgili fıkrada, hakkında kovuşturma yada 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.

1580 sayılı Belediye Yasası'nda belediye meclisinin olağan toplantı süresinin uzatılması, belediye meclisinin olağanüstü toplanması gibi bazı konularda valilerin bazı yetkileri vardı. Ancak 5393 sayılı yeni yasayla beraber belediye meclislerinin olağanüstü toplantı yapma uygulaması kaldırılmıştır.

Belediye personelinin atanabilmeleri 657 sayılı yasa ile iş yasası ve diğer hukuki hükümler çerçevesinde 1580 sayılı yasaya göre merkezi idareden izin ve onay alınarak yapılabilen iken 5393 sayılı yasa kapsamında personelin atanması belediye başkanı tarafından yapılmaktadır. Yasanın 18.maddesi gereğince norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas-iptal ve değiştirilmesine karar vermek belediye meclislerine yetki ve görev olarak verilmiştir. Belediyelerde istihdam edilecek olan personeli atama yetkisi belediye başkanına verilmiştir. Ancak belediye başkanı bu yetkisini Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmeliğin ilgili hükümlerine bağlı kalarak gerçekleştirecektir.

Böylece belediyeye alınacak herhangi bir personelin yerleştirilmesi ÖSYM tarafından gerçekleştirilen KPSS sınavının sonuçları doğrultusunda gerçekleştirilmiş olacaktır. Belediyelerin burada yapması gereken işlem “sınav komisyonu” kurarak ÖSYM tarafından kendilerine bildirilen isimlerin kurumun istediği şartları taşıyıp taşımadığını kontrol etmektir. Yalnız müfettiş yardımcılığı kadrosu (A) grubu kadrolar kapsamına girdiği için, eğer belediyeler isterlerse KPSS sınavından sonra ayrıca bir kurumsal sınav yapabilirler.

Ayrıca belediye zabıtası veya itfaiye eri olarak istihdam edilecek olanlar için de belediyeler ilan ettikleri kadro sayısının üç katı kadar aday arasından mülakatla personel seçecekleri ifade edilmiştir. Mülakata çağırılacak adayların ise KPSS sınav notuna göre sıralanmaları esastır. İşçi kadrosunda ise, (4857 sayılı yasaya tabi) çalışan personelle ilgili olarak 1580 sayılı yasa döneminde 190 sayılı KHK'nin 11. maddesi gereğince, Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının vizesi ile gerçekleştirilirdi. 5393 sayılı yasayla beraber belediyelerde merkezi yönetimin belirlediği ilkeler doğrultusunda ve norm kadro esaslı çerçevesinde daimi işçi kadrolarının ihdası belediye meclislerine bırakıldığı görülmektedir.

Sözleşmeli personel üzerindeki idari vesayet yetkilerine bakıldığında 5393 sayılı yasa birçok meslek alanında kadroya dayalı olarak sözleşmeli personel istihdam etme yetkisini belediyelere vermektedir. Genel olarak sağlık, teknik dallarda ve uzmanlık alanlarında çalıştırılan bu mesleklerdeki kişiler yıllık yapılan bir sözleşmeyle çalıştırılabilmektedirler. Sözleşmeli olarak çalıştırılacak olan kişileri seçme yetkisi ise belediyelerde olup bunların ücretleri 49.maddede belirtilen azami sınırı geçmemek şartıyla belediye meclisine aittir.

Bunlar dışında 5393 sayılı yasadaki kaynaklanan diğer vesayet uygulamaları da şunlardır:

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.

5393 sayılı Belediye yasasının 15. maddesi uyarınca, il sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alanları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere, İçişleri Bakanının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir.

5393 sayılı yasanın 7. maddesi uyarınca, sınır uyuşmazlıklarını da vali karara bağlar.

5393 sayılı yasanın 26.maddesi uyarınca, vali, belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar ile ilgili belediye meclisince alınacak yetersizlik kararı ve görüşmeleri kapsayan tutanak kendisine gönderildiğinde, bunu, gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Danıştay uygun gördüğü takdirde, belediye başkanı, başkanlıktan düşer.

Belediyeler üzerindeki merkezi yönetimin denetimini ifade eden idari vesayet uygulamaları sadece belediye yasasından kaynaklanmamaktadır. Başta 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu olmak üzere, 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 yönetim birimlerine belediyeler üzerinde denetim yetkisi verilmiştir.

Türk belediye siteminin denetlenmesine imkân veren yasal altyapı ve denetim makamları aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

B) 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na Göre İdari Vesayet Uygulamaları

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'na göre, büyükşehir belediye başkanına, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içerisinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade etme yetkisi verilmiştir. Büyükşehir belediye başkanınca yeniden görüşülmesi istenilmeyen belediye meclisi kararları ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen meclis kararları kesinleşir. Ancak büyükşehir belediye başkanı meclisin kesinleşen kararına karşılık olarak on gün içerisinde idari yargıya başvurabilir.

Büyükşehir belediye meclisi kararları kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içerisinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülki idare amiri hukuka aykırı bulduğu kararlar aleyhine idari yargı mercilerine başvurabilir.

Ayrıca büyükşehir belediye başkanlarına 5216 sayılı yasayla ilçe belediye meclislerinin imar ve bütçe dışındaki kararlarına ilişkin verilen denetleme yetkisi 5747 sayılı yasayla kaldırılmıştır. Bu sayede büyükşehir yönetim sistemi içinde büyükşehir belediye başkanının hiyerarşik denetimine tabi gibi düzenlenen ilçe belediyelerinin özerklikleri güçlendirilmiş ve bu konudaki denetleme yetkisi mülki amire bırakılmıştır. Diğer taraftan büyükşehir ilçe belediyelerinin imara ilişkin kararları hala büyükşehir belediye meclisinin incelemesine tabidir. Fakat bu uygulamada eski yasaya göre üç aylık süre kısıtlaması getirilerek keyfi gecikmelerin/geciktirmelerin önüne geçilmek istendiği bilinmektedir.

Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasasının 7. maddesi uyarınca, ilçe belediyelerinin nazım imar planlarına uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar

*2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin / 13
Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma*

planlarını, onaylamak ve uygulanmasını denetlemeye büyükşehir belediyesi yetkilidir. 5393 sayılı yasanın 7. maddesi uyarınca büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçe belediyelerinin sınır değişikliklerinde büyükşehir belediye meclisinin görüşü alınır. 5393 Sayılı yasanın 8. maddesi uyarınca da, büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılınacak ilçe belediye meclisinin görüşü üzerine, büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır.

BELEDİYELERİN İÇ DENETİMİ, DIŞ DENETİMİ VE İDARİ VESAYET			
Denetim Türü	Denetim Makamı	Denetim Sayısı	Denetimin Yasal Dayanakları
İÇ DENETİM	Belediye Başkanının Denetimi	3 Adet	5393 sayılı kanun 23. ve 38. md. İle Evlendirme yönetmeliğinin 53. md.
	Belediye Meclisinin Denetimi	7 Adet	5393 sayılı kanun 25 ve 26. md., 5018 sayılı kanun 11. md.
	İç Denetçilerin Denetimi	1 Adet	5018 sayılı kanun 63 ve 64. md.
	Mali Hizmetler Biriminin Denetimi	1 Adet	5018 Sayılı Kanun 58. md.
	Harcama Birimlerinin Denetimi	1 Adet	5018 Sayılı Kanun 57. md.
DIŞ DENETİM	Merkezi İdare Birimlerinin Denetimi		
	1-Devlet Denetleme Kurulunun Denetimi	1 Adet	2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun 2. maddesi
	2- Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı	1 Adet	3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 20. maddesi
	3-Kamu İhale Kurumunun Denetimi	1 Adet	4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 53. maddesi
	4-Kamu Görevlileri Etik Kurulu	1 Adet	5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 3. ve 5. maddeleri
	5- Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Baş.	1 Adet	3194 Sayılı İmar Kanununun 9. maddesi
	6-Maliye Bakanlığı	1 Adet	178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 37 maddesi
	7-İçişleri Bakanlığı	17 Adet	5393 Sayılı Kanunun 11., 15., 30., 44., 45., 46., 47., 49., 55., 57., 68. ve 74. md., 5018 Sayılı Kanununun 77 md., Evlendirme Yönetmeliğinin 53.maddesi, 657 Sayılı Kanununun 125.maddesi, 4483 Sayılı Kanunun 3. ve 6. maddesi,
	8- Bayındırlık ve İskân Bakan.	4 Adet	3194 Sayılı Kanunun 9.maddesi
	9-Çalışma ve Sos.Göv. Bakanlığı	4 Adet	4857 Sayılı İş Kanununun 91., 92., 95. ve 97. md.
	10-Vali ve Kaymakamların Denetimi	10 Adet	5442 Sayılı Kanununun 9. ve 31 maddeleri, 2942 Sayılı Kanunun 6. maddesi, 5393 sayılı Kanunun 4., 6., 7., 23., 26., 29. ve 81. md., 4483 Sayılı Kanunun 3. ve 5. maddeleri
	Belediyelerin TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesi		2514 Sayılı Divan-ı Muhasebat Kanununun 68. 69. 70. ve 71. maddeleri, 832 Sayılı Sayıştay Kanununun 38., 39., 46., 47. ve 48. md.,
	Belediyelerin Yargı Yoluyla Denet.		Anayasanın 125. maddesi
	Büyükşehir Belediyesinin Denetimi		5216 Sayılı Kanununun 7., 11., 14., 25. md., 5393 Sayılı kanunun 7. md.
GENEL TOPLAM	65 Adet		

Kaynak: <http://www.pendik.bel.tr/s80-InPage.aspx> 15/12/2008

IV) İDARİ VESAYET UYGULAMALARI HAKKINDA BELEDİYE BAŞKANLARI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ ÜZERİNE ALAN ARAŞTIRMASI¹

A) Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Bu çalışmada 2004 yılında başlayan ve belediye sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik düzenlemeler içeren yasalarla oluşturulan yeni belediye sistemindeki idari vesayet uygulamalarına taşra ve yerel idare yöneticilerinin bakışı tespit edilmesi amaçlanmıştır.

Belediye başkanları ve mülki idare amirlerine yönelik olarak gerçekleştirilen bu araştırmada veriler, birincil tanımlayıcı kaynaklarından biri olan gözetim yöntemlerinden yüz yüze anket yöntemi kullanılarak toplanmaya çalışılmıştır. Uygulanan anket çalışmasında bir tanesi açık uçlu olmak üzere 43 adet soru bulunmaktadır. Araştırmanın kapsamlı ve çok özel bir konu oluşu ve tutum ölçümlerinin gerekliliği soru sayısının artmasına neden olmuştur. Bu olumsuz gibi görünen durum, anketlerin yüz yüze ve İçişleri Bakanlığının tavsiye mektubuyla yapılması suretiyle ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Ankette yer alan sorular çoktan seçmeli ve likert ölçeğinde hazırlanmıştır.

Gerçekleştirmiş olduğumuz araştırmadaki ana kütle son derece ulaşılabilecek zor 3078 kişiden oluşmaktadır. Bu kişiler Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde halen aktif olarak görevde olan Vali, Kaymakam ve Belediye başkanlarından oluşmaktadır. Son derece yoğun bir çalışma temposuna sahip olan kişilerin oluşturduğu ana kütlemin tamamına ulaşmanın neredeyse imkânsız olması bizi örneklem kullanmaya mecbur etmiştir. Buna bağlı olarak araştırmamızda tesadüfî örneklem yöntemi kullanılarak örneklem seçimine gidilmiştir. İnsan sağlığı gibi riskli olmayan sosyal bilimlerdeki araştırmalarda birinci tip hata düzeyi alfa 0,1'e yani %10 hata oranına kadar çıkarılabilmektedir (Nakip,2004:186). Ancak sosyal bilimlerde çoğunlukla kullanılan hata düzeyi 0,05 yani %5 hata oranıdır. Taro Yamane'den alınan ve sonlu ana kütle için hata payları dikkate alınarak hesaplanan örneklem hesaplama yöntemi aşağıdaki formülle gösterilmiştir. (Yamane, <http://edis.ifas.ufl.edu/PD006>, 15.06.2008)

$$n = \frac{N}{1 + N(e)^2}$$

Bu formül üzerinden yapılan hesaplama göre 3078 kişilik bir ana kütlede % 5 hata oranı ile yapılacak bir araştırmada ulaşılabilecek anket sayısı 353'dür. Ana kütlede tesadüfî örneklem yöntemi ile belirlenen 353 kişiye anket uygulanması için gidilmiş ancak toplam 302 kişi anket uygulamasına katılmayı kabul etmiştir. 302 anket içerisinde 15 adet anket geçersiz olarak kabul edilerek çıkarılmış ve 283 sayısına ulaşılmıştır. Ulaşılan bu sayı %5,7 hata oranına karşılık gelmektedir ki bu oran istatistikî bir araştırma için geçerli bir oranı ifade etmektedir.

B) Araştırma Bulgularının Değerlendirilmesi

1) Araştırmanın Bağımsız Değişkenlerine İlişkin Frekans Dağılımları

Tablo : 1
Demografik Değişkenler

Değişken	Frekans	Oran
Yaş	Sayı	%
25-30	14	5,0
31-35	17	6,1
36-40	28	10,1
41-45	61	21,9
46-50	54	19,4
51-55	63	22,7
56-60	32	11,5
61+	9	3,2
Toplam	278	100
Cinsiyet		
Bay	280	98,9
Bayan	3	1,1
Toplam	283	100
Eğitim Durumu		
İlkokul	14	5
Ortaokul	12	4,3
Lise	35	12,5
Önlisans	10	6,8
Lisans	161	57,5
Lisansüstü	39	13,9
Toplam	280	100

Araştırma sonuçlarına göre; katılımcıların % 5 i 25-30, %6,1 i 31-35, %10 u 36-40, %21,9 u 41-45, % 19,4 ü 46-50, %22,7 si 51-55, %11,5 i 56-60, %3,2 s,de 61 yaş ve üzerindedir. Katılımcıların %98,9 u bay, %1 i ise bayandır. Eğitim durumuna bakıldığında %57,5 inin lisans, %13,9 unun lisansüstü, %12,5 inin lise, %6,8'inin ön lisans, %4,3 ünün ortaokul, % 5 inin ise ilkokul olduğu görülmektedir.

Tablo : 2
Yürüttükleri Görev Bakımından Katılımcıların Dağılımı

Yürütülen Görev	Sayı	%
Vali	15	5,3
Kaymakam	51	18
Büyükşehir Belediye Başkanı	8	2,8
Büyükşehir İlçe Belediye Başkanı	45	15,9
İl Belediye Başkanı	20	7,1
İlçe Belediye Başkanı	72	25,4
Belde Belediye Başkanı	72	25,4
Toplam	283	100

Araştırma sonuçlarına göre, katılımcıların %25,4 ü Belde belediye başkanı, %25,4 ü İlçe belediye başkanı, %25,4 ü büyükşehir ilçe belediye başkanı, %18 i Kaymakam, %7,1 i İl belediye başkanı, %5,3 ü Vali, %2,8 i büyükşehir belediye başkanıdır. Ankete katılanların sayısı ise toplam 283 tür.

Tablo : 3
Ankete Katılan Belediye Başkanlarının Parti Değişkenine Göre Sınıflandırılması

Partiler	Sayı	%
AKP	126	57,3
CHP	37	16,8
MHP	23	10,5
DP	9	4,1
DSP	2	.9
ANAP	2	.9
DYP	7	3,2
SP	2	.9
DTP	9	4,1
Diğer	3	1,4
Toplam	220	100,0

Araştırmaya katılan belediye başkanlarının %57,3 ü AKP, %16,8 CHP, %10,5 i MHP, %4,1 i DP, %4,1 DTP, %3,2 DYP'lidir.

2) Araştırmaya Katılanların İdari Vesayet Uygulamalarına İlişkin Görüşleri

Tablo : 4
Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerindeki Vesayet Uygulamalarına İlişkin Görüşler

Görüşler	Ortalama	Katılıyorum		Kısmen Katılıyorum		Katılmıyorum	
		Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Bütün kararlar, eylemler ve işlemler üzerinde hem yerindelik denetimi hem de hukukilik denetimi olmalıdır	1,67	137	50.6	87	32.1	47	17.3
Bütün kararlar, eylemler ve işlemler üzerinde sadece yerindelik denetimi bulunmalıdır	2,22	60	22.7	85	32.2	119	45.1
Bütün kararlar, eylemler ve işlemler üzerinde sadece hukukilik denetimi bulunmalıdır	2,02	86	32.7	86	32.7	91	34.6
Sadece yasayla belirtilmiş sınırlı konularda yerindelik ve hukukilik denetimi olmalıdır.	1,66	134	50.6	86	32.5	45	17
Bölgesel ve ulusal bakımdan önem taşıyan konularda yerindelik ve hukukilik denetimi sağlanmalıdır.	1,46	175	66.5	55	20.9	33	12.5
Yasalarca düzenlenecek belirli konularda yalnızca hukukilik denetimi yapılmalıdır.	1,81	112	42.9	86	33	63	24.1

Araştırma sonuçlarına göre, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisine ilişkin en fazla katılım bulan görüş, 1,46 ile “Bölgesel ve ulusal bakımdan önem taşıyan konularda yerindelik ve hukukilik denetiminin sağlanması”dır. Katılımın en düşük düzeyde olduğu görüş ise 2,02 ile “bütün kararlar, eylemler ve işlemler üzerinde sadece yerindelik denetimi bulunması” ile ilgili görüşüdür. Bu sonuç Türk belediye sisteminin baş aktörlerinin, sistemin yapılandırılmasında hem yerel özerkliğin güçlendirilmesini içeren düzenlemeler talep ederken diğer taraftan da idarenin bütünlüğü ilkesini gözettiğini göstermektedir.

Tablo : 5
Yürütülen Görev Ve İdari Vesayete İlişkin İstatistikî Değerler

Görüşler	Yürütülen görev	Sayı	Ortalama	Standart Sapma
Bütün kararlar eylemler ve işlemler üzerinde hem yerindelik denetimi hem de hukukilik denetimi olmalıdır	Mülki amir	66	2,00	,841
	Belediye başkanı	205	,56	,695
Bütün kararlar eylemler ve işlemler üzerinde sadece yerindelik denetimi olmalıdır	Mülki amir	65	2,62	,630
	Belediye başkanı	199	2,10	,801
Bütün kararlar eylemler ve işlemler üzerinde sadece hukukilik denetimi olmalıdır	Mülki amir	64	2,23	,850
	Belediye başkanı	199	1,95	,802
Sadece yasayla belirtilmiş sınırlı konularda yerindelik ve hukukilik denetimi olmalıdır	Mülki amir	65	1,85	,870
	Belediye başkanı	200	1,61	,701
Bölgesel ve ulusal bakımdan önem taşıyan konularda yerindelik ve hukukilik denetimi sağlanmalıdır	Mülki amir	65	1,55	,791
	Belediye başkanı	198	1,43	,678
Yasalarca düzenlenecek belirli konularda yalnızca hukukilik denetimi yapılmalıdır	Mülki amir	64	2,05	,916
	Belediye başkanı	197	1,74	,743

1. Katılıyorum
2. Kısmen Katılıyorum
3. Katılmıyorum

İdari vesayetinin nasıl olması gerektiğine ilişkin görüşler, araştırmaya katılanların görevlerine göre anlamlı farklılık göstermektedir. Araştırma sonuçlarına göre, idari vesayete ilişkin “bölgesel ve ulusal bakımdan önem taşıyan konularda yerindelik ve hukukilik denetimi sağlanmalıdır” görüşü dışındaki tüm yargılara katılım ortalaması mülki amirler ve belediye başkanları arasında anlamlı farklılık göstermektedir. İdari vesayet ile ilgili yukarıdaki tüm yargılara belediye başkanlarının katılımı daha yüksek görülmektedir. Aynı zamanda belediye başkanlarının en fazla katıldığı yargı 2,10 ortalama ile bütün kararlar eylemler ve işlemler üzerinde sadece yerindelik denetimi olmalıdır görüşüdür. Benzer bir analiz belediye başkanlarının mensup oldukları parti değişkenine göre yapıldığında, idari vesayetinin içeriğine ilişkin olarak belediye başkanlarının mensup oldukları partilere göre anlamlı farklılık gösteren bir algılarının olmadığı görülmüştür.

Bu sonuçlar değerlendirildiğinde mülki idare amirlerinin sahip oldukları bazı denetim yetkilerinden vazgeçmelerini içeren bir belediye yapılanmasına çok sıcak bakmadıkları ve özerkliği güçlendirilmiş bir belediye yapılanmasına karşı, belediye başkanlarına göre, daha tereddütlü bir duruş sergiledikleri söylenebilir.

Benzer bir sonuç da 2004 belediye reformu kapsamında gerçekleştirilen ve idari vesayet uygulamalarının bazılarının kaldırılmasına yönelik düzenlemeler için geçerlidir.

Tablo : 6
2004 Belediye Reform Girişimi İle Kaldırılan Vesayet Uygulamalarına İlişkin Görüşler

Uygulamalar	Kaldırılması İyi Oldu		Kaldırılması İyi Olmadı	
	Sayı	%	Sayı	%
Bütçenin onaylanması	203	76.3	63	23.7
Bazı meclis Kararları üzerindeki vesayet	198	73.9	70	26.1
Belediyelerin hizmet birimi oluşturmasındaki vesayet	205	77.4	60	22.6
Mülki amirin gizli toplantılara katılması	182	69.2	81	30.8
Belediyelerin kamu kurum ve kuruluşları ile doğrudan yazışmalarını	203	75.7	65	24.3
Kendileri ile ilgili bilgi toplama yetkisinin olmaması	173	66.8	86	33.2
Personel konusundaki vesayet uygulamaları	188	70.4	79	29.6
Meclis üyelerinin huzur haklarının belirlenmesinde vesayet	200	75.2	66	24.8
Belediye ücret tarifelerinin tespitinde vesayet	198	74.7	67	25.3
Taahhüt edinmede vesayet	193	72.3	74	27.7

Araştırma sonuçlarına göre, 2004 reform girişimi ile kaldırılan bazı idari vesayet uygulamaları ekseriyetle olumlu olarak karşılanmıştır. Cevaplayıcıların, kaldırılmasının en fazla kabul gördüğü idari vesayet uygulaması yüzde 77,4 ile Belediyelerin hizmet birimi oluşturmasındaki vesayettir. Daha sonra ise sırasıyla 76,3 ile bütçenin onaylanması ve 75,7 ile Belediyelerin kamu kurum ve kuruluşları ile doğrudan yazışmalarına ilişkin uygulama gelmektedir. Mülki idare amirlerinin belediye meclisinin gizli toplantılarına katılmasının kaldırılması ise cevaplayıcıların kaldırılmasını en fazla olumsuz bulduğu uygulamadır.

Tablo : 7
Yürütülen Görev ve 2004 Reform Girişimi İle Kaldırılan Vesayet Uygulamalarına
İlişkin Görüş Karşılaştırması Çapraz Analiz

Uygulamalar	Ortalama	1		2		Toplam	
		Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Bütçenin onaylanması		203	76,3	63	23,7	266	100
Mülki amir	1,34	42	65,6	22	34,4	64	100
Belediye başkanı	1,20	161	79,7	41	20,3	202	100
Bazı meclis Kararları üzerindeki vesayet		198	73,9	70	26,1	268	100
Mülki amir	1,52	31	48,4	33	51,6	64	100
Belediye başkanı	1,18	167	81,9	37	18,1	204	100
Belediyelerin hizmet birimi oluşturmasındaki vesayet		205	77,4	60	22,6	265	100
Mülki amir	1,36	41	64,1	23	35,9	64	100
Belediye başkanı	1,18	164	81,6	37	18,4	201	100
Mülki amirin gizli toplantılara katılması		182	69,2	81	30,8	263	100
Mülki amir	1,54	29	46,0	34	54,0	63	100
Belediye başkanı	1,24	153	76,5	23,5	200	100	
Belediyelerin kamu kuruluşları ile doğrudan yazışmalarını		203	75,7	65	24,3	268	100
Mülki amir	1,17	54	83,1	11	16,9	65	100
Belediye başkanı	1,27	149	73,4	54	26,6	203	100
Kendileri ile ilgili bilgi toplama yetkisinin olmaması		173	66,8	86	33,2	259	100
Mülki amir	1,15	53	85,5	9	14,5	62	100
Belediye başkanı	1,39	120	60,9	77	39,1	197	100
Personel konusundaki vesayet uygulamaları		188	70,4	79	29,6	267	100
Mülki amir	1,44	35	56,5	27	43,5	62	100
Belediye başkanı	1,25	153	74,6	52	25,4	205	100
Meclis üyelerinin huzur haklarının belirlenmesinde vesayet		200	75,2	66	24,8	266	100
Mülki amir	1,34	42	65,6	22	34,4	64	100
Belediye başkanı	1,22	158	78,2	44	21,8	202	100
Belediye ücret tarifelerinin tespitinde vesayet		198	74,7	67	25,3	265	100
Mülki amir	1,34	42	65,6	22	34,4	64	100
Belediye başkanı	1,22	156	77,6	45	22,4	201	100
Taşıt edinmede vesayet		193	72,3	74	27,7	267	100
Mülki amir	1,34	42	65,6	22	34,4	64	100
Belediye başkanı	1,26	151	74,4	52	25,6	203	100

1. Kaldırılması iyi oldu
2. Kaldırılması iyi olmadı

Araştırma sonuçlarına göre, 2004 reform girişimi ile kaldırılan vesayet uygulamalarından, bütçenin onaylanması, bazı meclis kararları üzerindeki vesayet, hizmet birimi oluşturulmasındaki vesayet, mülki amirin gizli toplantılara katılması uygulaması, kendileri ile ilgili bilgi toplama yetkisinin olmaması, personel üzerindeki vesayet uygulamalarına ilişkin görüşlerin ortalaması mülki amir ve belediye başkanına göre anlamlı farklılık göstermektedir ($p < 0,05$). Mülki idare amirlerinin kaldırılan idari vesayet uygulamalarına yaklaşımı belediye başkanlarına göre daha temkinli görünmektedir. Belediye başkanları kaldırılan vesayet uygulamalarına ilişkin olarak büyük çoğunlukla “kaldırılması iyi oldu” yönünde kanaat beyan etmişlerdir. Sadece belediyelerin diğer kamu kurumları ile doğrudan yazışmalarına imkân veren düzenleme mülki idare amirleri bakımından belediye başkanlarına göre daha fazla benimsenen bir düzenleme olarak görülmektedir. Bunda mülki idare amirlerinin belediyelerden gelen yazıları ilgili kamu kurumuna havale etmek yönündeki kırtasiyecilikten kurtulmuş olmanın etkisinin olduğu söylenebilir. Diğer taraftan mülki idare amirleri kaldırılan vesayet uygulamaları konusunda her ne kadar, belediye başkanlarına göre daha temkinli olsalar da sonuçta mülki idare amirleri de kaldırılan iki uygulama dışında diğer vesayet uygulamalarının kaldırılması konusunda çoğunlukla düzenlemelerin lehinde kanaat beyan etmişlerdir. Mülki idare amirlerinin kaldırılması iyi olmadı yönünde görüş beyan ettikleri vesayet uygulamaları; mülki idare amirlerinin belediye meclislerinin gizli toplantılarına katılma uygulamasının sona erdirilmesi ve bazı meclis kararları üzerinde sahip oldukları denetim yetkisinin kaldırılmasıdır.

2004 belediye reform girişiminin yerel özerkliği güçlendirmek çerçevesinde gerçekleştirdiği düzenlemelerden idari vesayet uygulamalarının bir kısmının kaldırılması yönünde olanlara ilişkin olarak, belediye başkanlarının siyasi partilere göre yapılan analizlerinde anlamlı farklılıklara rastlanmamıştır. Bu durum, daha özerk ve güçlü belediye sistemi oluşturulmasına yönelik çabaların partiler üstü bir beklenti olarak ortaya çıktığını göstermektedir. Elde edilen bu bulgular göstermektedir ki 2004 belediye reform girişimi ile oluşturulmaya çalışılan yeni belediye sisteminin daha özerk bir sistem olması, siyasi parti farkı olmaksızın tüm belediye başkanlarının ortak talebidir.

Tablo : 8
2004 Belediye Reform Girişimi İle Getirilen Veya Devam Eden Vesayet Uygulamalarına İlişkin Görüşler

Uygulamalar	Getirilmesi/Devam etmesi iyi oldu		Getirilmesi/Devam etmesi iyi olmadı	
	Sayı	%	Sayı	%
Belediye borçlanmalarında merkezi idarenin izni	208	77.6	60	22.4
Belediye sınırlarında mahalle kurulmasında vesayet	192	71.4	77	28.6
Belediye sınırlarının kesinleşmesinde vesayet	189	71.6	75	28.4
Sınır uyuşmazlıklarının çözümünde vesayet	207	77.2	61	22.8
Görevleri ile ilgili soruşturma ya da kovuşturma açılan belediye organları/üyelerinin görevden uzaklaştırılmasında vesayet	191	72.1	74	27.9
Belde adının değiştirilmesinde vesayet	176	66.4	89	33.6
İşletme tesisinde bakanlık izni	144	54.1	122	45.9
Yurt dışı ilişkilerinde vesayet	177	66.5	89	33.5
Cadde sokak gibi yerlere ad verilmesi amblem ve filama kullanımına dair vesayet	180	66.9	89	33.1
Mahalli idare birliklerinin kurulumunda bakanlar kurulunun izni	183	68.8	83	31.2
Mahalli idare birlik tüzüğüünün onaylanmasında vesayet	180	69	81	31
Mahalli idare birliklerinin mülki idare amiri tarafından denetlenmesi	186	71	76	29.0
Hizmetlerini aksatan belediyelerin görevlerinin mülki amirler tarafından üstlenilmesi	176	66.7	88	33.3
Nüfusu 2000'in altına düşen belde belediyelerinin belediye tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi	188	71.2	76	28.8

Araştırma sonuçlarına göre 2004 reform girişimi ile getirilmesinin/ devam ettirilmesinin iyi olduğu düşünülen uygulamalardan en fazla kabul görenler sırasıyla, %77,6 ile borçlanmalarda merkezi idarenin izninin aranması, %77,2 ile sınır uyuşmazlıklarında çözümünde vesayet ve %72,1 ile görevleri ile ilgili soruşturma ya da kovuşturma açılan belediye organları/üyelerinin görevden uzaklaştırılmasında vesayet uygulamalarıdır.

Cevaplayıcıların göreceli olarak en az olumlu buldukları vesayet uygulaması işletme kurulmasında bakanlık izni uygulamasıdır. Araştırma sonuçlarına göre yerel yöneticilerin vesayet uygulamaları konusunda idarenin bütünlüğü ilkesini gözetmediği ve idari vesayetten tamamen soyutlanmış bir mahalli idare birimi talep etmediği görülmektedir.

Tablo : 9
Yürütülen Görev ve 2004 Reform Girişimi İle Devam Eden/Yeni Getirilen
Vesayet Uygulamalarına İlişkin Görüş Karşılaştırması Çapraz Analizi ve
Ortalaması

Uygulamaya İlişkin Görüşler	Ortalama	1		2		Toplam	
		Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Belediye borçlanmalarında merkezi idarenin izni		208	77.6	60	22.4	64	100
Mülki amir	1,03	62	96.8	6,2	3,1	204	100
Belediye başkanı	1,28	146	71.6	58	28,4	269	100
Belediye sınırlarında mahalle kurulmasında vesayet		192	71.4	77	28.6	65	100
Mülki amir	1,11	58	89.2	7	10,8	204	100
Belediye başkanı	1,34	134	65.7	70	34,3	264	100
Belediye sınırlarının kesinleşmesinde vesayet		189	71.6	75	28.4	64	100
Mülki amir	1,08	59	92.2	5	7,8	200	100
Belediye başkanı	1,35	130	65.0	70	35	264	100
Sınır uyumsuzluklarının çözümünde vesayet		207	77.2	61	22.8	65	100
Mülki amir	1,09	59	90	8	9,8	203	100
Belediye başkanı	1,27	148	72.9	55	27,1	265	100
Görevleri ile ilgili soruşturma ya da kovuşturma açılan belediye organları/üyelerinin görevden uzaklaştırılmasında vesayet		191	72.1	74	27.9	265	100
Mülki amir	1,08	60	92.3	5	7,7	65	100
Belediye başkanı	1,35	131	65,5	69	34,5	200	100
Belde adının değiştirilmesinde vesayet		176	66.4	89	33.6	64	100
Mülki amir	1,09	58	90,6	6	9,4	201	100
Belediye başkanı	1,41	118	58,7	83	41,3	201	100
İşletme tesisinde bakanlık izni		144	54.1	122	45.9	65	100
Mülki amir	1,14	56	86,2	9	13,8	201	100
Belediye başkanı	1,56	88	43,8	113	56,2	201	100
Yurt dışı ilişkilerinde vesayet		177	66.5	89	33.5	65	100
Mülki amir	1,05	62	95,4	3	4,6	201	100
Belediye başkanı	1,43	115	57,2	86	42,8	201	100

Cadde sokak gibi yerlere ad verilmesi tanıtıcı amblem ve filama kullanımına dair vesayet		180	66.9	89	33.1	65	100
Mülki amir	1,11	58	89,2	7	10,8	204	100
Belediye başkanı	1,40	122	59,8	82	40,2	204	100
Mahalli idare birliklerinin kurulumunda Bakanlar Kurulunun izni		183	68.8	83	31.2	65	100
Mülki amir	1,09	59	90,8	6	9,2	201	100
Belediye başkanı	1,38	124	61,7	77	30,3	265	100
Mahalli idare Birlik tüzüğü'nün onaylanmasında vesayet		180	69	81	31	64	100
Mülki amir	1,06	60	93,8	4	6,3	197	100
Belediye başkanı	1,39	120	60,9	77	39,1	262	100
Mahalli idare Birliklerinin mülki idare amiri tarafından denetlenmesi		186	71	76	29.0	65	100
Mülki amir	1,08	60	92,3	5	7,7	197	100
Belediye başkanı	1,36	126	64	71	36	264	100
Hizmetlerini aksatan belediyelerin görevlerinin mülki amirler tarafından üstlenilmesi		176	66.7	88	33.3	64	100
Mülki amir	1,25	48	75,0	16	25	200	100
Belediye başkanı	1,36	128	64	72	36	264	100
Nüfusu 2000'in altına düşen belde belediyelerinin belediye tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi		188	71.2	76	28.8	64	100
Mülki amir	1,05	61	95,3	3	4,7	200	100
Belediye başkanı	1,37	127	63,5	73	36,5	264	100

1. Getirilmesi/devam etmesi iyi oldu
2. Getirilmesi/devam etmesi iyi olmadı

Araştırma sonuçlarına göre, 2004 reform girişimleri ile vesayete ilişkin olarak getirilen veya devam ettirilen yukarıdaki uygulamalardan “Hizmetlerini aksatan belediyelerin görevlerinin mülki amirler tarafından üstlenilmesi” hariç diğer tüm uygulamalara ilişkin görüşlerin ortalaması mülki amir ve belediye başkanları arasında anlamlı farklılık göstermektedir.

Araştırma sonuçlarına göre yeni uygulama ile getirilen veya devam ettirilen uygulamalara belediye başkanlarının görüşü mülki amirlere göre daha olumsuz görülmektedir. Belediye başkanları vesayet ile getirilen yukarıdaki uygulamaların

getirilmesinin iyi olmadığını düşünmekte. Belediye başkanlarının ve mülki idare amirlerinin bu yöndeki düşünceleri bir önceki analizimizle de örtüşmektedir.

Zira mülki idare amirleri, belediye başkanlarına göre belediyeler üzerindeki merkezi yönetimin denetim yetkisini ifade eden idari vesayet uygulamaları konusunda daha hassastır, belediye başkanları ise güçlü ve özerk bir belediye sisteminin oluşturulması için idari vesayet uygulamalarının mümkün olduğu kadar hafifletilmesi gerektiğini düşünmektedir. Mülki idare amirlerinin belediyeler üzerindeki vesayet uygulamalarına ilişkin bu hassasiyetlerinin temelinde, belediyeleri verimsiz hizmet sunan yapılar olarak görme eğiliminde olmaları yönündeki düşünceleri yatmaktadır.

Devam eden ya da yeni kurulan vesayet uygulamalara bakışın belediye başkanlarının mensup oldukları siyasi parti değişkenine göre analizinde ise siyasi parti alt guruplarına göre farklılık gösteren uygulamalar yer almaktadır. Buna göre sınır uyumsuzlukların çözümünde vesayet uygulaması AKP ve CHP arasında anlamlı farklılık göstermektedir. Ortalamalar incelendiğinde ise CHP AKP ye göre daha olumsuz düşünmekte ve bu uygulamanın getirilmesinin iyi olmadığı görüşünü AKP ye göre daha fazla savunmaktadır. Belde adının değiştirilmesinde vesayet uygulamasında ise yine AKP ve CHP görüşleri anlamlı farklılık göstermektedir. Bu konuda da CHP AKP ye göre daha olumsuz düşünmektedir. Mahalli idare birliklerinin kurumunda Bakanlar Kurulu iznine ilişkin uygulamada AKP ve CHP arası anlamlı farklılık söz konusudur. CHP bu konuda da AKP ye göre olumsuz düşünmekte ve bu uygulamanın getirilmesini/devam ettirilmesini AKP ye göre uygun bulmamaktadır. Nüfusu 2000 in altına düşen belde belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasına ilişkin uygulama ise AKP- CHP ve AKP- DTP arasında anlamlı farklılık göstermektedir. DTP ortalama 1,75 ile bu uygulamaya hiç sıcak bakmazken, CHP de 1,61 ortalama ile AKP ye göre çok daha olumsuz düşünmekte.

Tablo : 10

2004 Belediye Reform Girişimi Sonrasında Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetim Yetkisini İfade Eden İdari Vesayet Hakkındaki Görüşler

	Sayı	%
Yeni yasalarla oluşturulan sistemde idari vesayet yetkisi azaltılmış ve belediyeler daha rahat çalışabilir hale gelmiştir	120	62,5
Yeni durumda herhangi bir değişiklik olmamıştır.	41	21,4
Yeni sistem merkezi idareye daha fazla vesayet yetkisi sağlayan düzenlemeler içermektedir.	22	11,5
Yeni sistem aşırı özerk bir yapı oluşturmuştur, bu yapı belediyelerin merkezi idarenin kontrolü dışında kalmasına neden olmaktadır.	9	4,7
Toplam	192	100

Araştırma sonuçlarına göre belediye başkanlarının %62,5 i 2004 belediye reform girişimi sonrasında merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisini ifade eden idari vesayet hakkında yetkinin azaltıldığını ve belediyelerin daha rahat çalışabildiğini ifade etmişlerdir.

Tablo : 11
Belediye Başkanı, Faaliyet Raporunun Yetersiz Görülmesi veya Hakkında Gensorunun Gündeme Alınması Sonucunda Belediye Meclisi Tarafından 3/4 Çoğunlukla Düşürülmesine İlişkin Görüşler

	Sayı	%
Belediye meclisinin şu anki kanunda öngörülen çoğunlukla belediye başkanını düşürmesi yerinde bir uygulamadır	126	64,6
Şimdiki çoğunluktan daha az çoğunlukla belediye başkanının düşürülmesi, yani daha kolay düşürülmesi daha iyi olurdu	18	9,2
Şimdikine göre daha zor şekilde yani daha fazla çoğunlukla belediye başkanının düşürülmesi daha yerinde olurdu	51	26,1
Toplam	197	100

Araştırma sonuçlarına göre, belediye başkanının düşürülmesi için gerekli olan 3/4 çoğunluk, belediye başkanlarının %64,6'sı tarafından yeterli bulunmaktadır. %26,1'i ise belediye başkanlarının daha fazla çoğunlukla düşürülmesi gerektiğini ifade etmiştir. Araştırmaya katılan cevaplayıcıların önemli bir çoğunluğunun belediye meclislerinin belediye başkanları üzerindeki denetim yetkisinin daraltılmasına yönelik bir talep içinde oldukları görülmektedir. Bu çerçevede belediye başkanlarının önemli bir çoğunluğu, belediye başkanlarının düşürülmesine yönelik mecliste aranan nitelikli çoğunluk oranının 2/3'den 3/4'e yükseltilmesine olumlu yaklaşmaktadır. Bu durum belediye başkanlarının belediye meclisi karşısında daha güçlü hale gelmesini sağlayan bir düzenlemedir.

SONUÇ

Belediye reformunun en önemli düzenlemelerinden biri, belediyeler üzerindeki vesayet uygulamalarının azaltılarak yerel özerkliğin güçlendirilmesidir. 5393 sayılı yasada belediyelerin denetlenmesi konusu, yasanın 55. ve 58. maddeleri arasında düzenlenmiştir. 5393 sayılı yasada hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasının hükümlerinin uygulanacağı öngörülmele 5018 sayılı yasayı belediyelerin mali denetimi bakımından temel yasa haline getirilmiştir. Ayrıca, 5393 sayılı yasanın 55. maddesinde "belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı

tarafından da denetlenir” denilmekle vesayet makamı olarak saptanan İçişleri Bakanlığı’nın denetimi hukuka uygunluk ile sınırlandırılmıştır. Ancak bunun dışında hukuki-idari denetim karışımı olan karma nitelikte yeni bir denetim mekanizmasına yer verilmiştir. Bu sisteme göre kimi hizmetlerin aksamasının yetkili yargı organlarına tespit ettirilmesi sonrası bu hizmetlerin belediyeye, bunun sağlanamaması halinde söz konusu hizmetin o yerin valisi tarafından giderilmesi şeklinde bir denetim ve yetki ikamesi karışımı bir sistem öngörülmüştür. Ayrıca düzenleme ile belediye meclis kararları üzerindeki mülki idare amirinin vesayeti de önemli ölçüde kaldırılmıştır.

Diğer taraftan Anayasanın 127. maddesine göre; hem belediye meclis üyeleri ve hem de belediye başkanı hakkında, görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açıldığında, İçişleri Bakanı tarafından belediye başkanı veya meclis üyelerini kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilmeleri şeklinde bir denetim mekanizmasına yer verilmiştir. Yeni belediye sisteminde ise öngörülen hukuki ve idari denetim şekli ve belediye meclisinin kendisine yasayla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi durumunda geçerli olmaktadır. Bu durumun belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması hali, hem kapsam olarak geniş bir denetim yapma olanağı veren hem de yerindelik denetimine imkân veren bir yapıya sahiptir. Ayrıca yine bu bağlamda belediye meclis üyeleri ile belediye başkanın görevleri ile ilgili bir suç işlemesi halinde haklarında soruşturma veya kovuşturma açılması şartı ile İçişleri Bakanı tarafından belediye başkanı veya meclis üyelerinin kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilme yetkisine sahip olması, suiistimale açık ve hukuka uygunluğu bakımından denetlenmesi zor bir denetim mekanizması olarak görülmektedir. 5393 sayılı yasanın 47. maddesi ile, görevden uzaklaştırma kararının iki ayda bir gözden geçirilerek, devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararlarının kaldırılması esası getirilerek bu konuda kısmi bir iyileşme sağlanmıştır.

5216 sayılı yasadaki atıf nedeniyle 5393 sayılı yasadaki öngörülen idari vesayet ve iç denetim mekanizmasının bu yasa için de aynen geçerli olduğu görülmektedir. Ancak 5216 sayılı yasa ile 5393 sayılı yasadaki farklı olarak büyükşehir belediyesine, büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde sıkı bir denetim yetkisi öngörülmüştür.

2004 belediye reformuna yöneltilen ve belediyeler üzerinde var olan merkezi idarenin denetiminin azaltılarak üniter yapının erozyona uğratıldığı yönündeki eleştirilerin, yasa metninde tam olarak karşılık bulmadığı açıkça görülmektedir. Gerçekten 2004 reform girişimi ile belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamalarının hafifletildiği ve belediyelerin özerkliklerinin güçlendirilmesine yönelik düzenlemelerin yapıldığı alanlar öteden beri literatürde tartışılan ve talep edilen alanlardır. Hatta geçmişte gerçekleştirilen ve belediye sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik öneriler içeren çalışmalarda/raporlarda ortaya koyulan öneriler dikkate alındığında

2004 düzenlemelerinin bu önerilerin çok gerisinde kaldığı görülebilir. Bu çerçevede 2004 reform girişimi ile gerçekleştirilen düzenlemeler bir taraftan yerel özerkliğin güçlendirilmesi yönündeki uluslararası taahhüdü, diğer taraftan da Türk Kamu Yönetimi sisteminin temel ilkelerinden olan idarenin bütünlüğü ilkesini birlikte şekillendirme çabası taşımaktadır. Yine bu bağlamda değerlendirilmesi gereken ve bu çalışma çerçevesinde gerçekleştirilen alan araştırmasında elde edilen bulgularda, belediye reformunun temel uygulayıcılarının da aynı kaygıyı paylaştığı görülmektedir. Yapılan alan araştırmasında yerel yöneticilerin 2004 belediye reformu kapsamında idari vesayete ilişkin olarak gerçekleştirilen düzenlemelere ilişkin algılarına dair elde edilen bulgular özetle şu şekilde sıralanabilir:

Mülki idare amirleri belediye başkanlarına göre belediyelerin özerkliklerinin güçlendirilmesi gerekliliğine yönelik anlayışa ve bu doğrultuda gerçekleştirilen düzenlemelere daha merkeziyetçi bir anlayış çerçevesinde yaklaşım sergilemektedir. Bu tutumun temel nedeni de mülki idare amirlerinin belediyeler hakkında sahip oldukları olumsuz yargıdır. Zira mülki idare amirleri belediyeleri verimsiz hizmet sunan birimler olarak görme eğilimindedir ve Türkiye’deki belediye yapılarının güçlü ama talana müsait yapılar olduğunu düşünmektedir. Ayrıca merkez bürokrasisinin yetki ve kaynağa sahip olan üst düzey bürokratlarının ellerindeki gücü kaybetmek istememesi ve bu nedenle de reform düzenlemelerine direnç göstermesi de bu sonucun sebeplerinden biri olarak görülebilir.

Mülki idare amirlerinin belediyeler üzerindeki vesayet yetkilerinden, özellikle kırtasiyeciliği ve gereksiz iş yükünü ifade eden uygulamaların azaltılmasına yönelik düzenlemelerin büyük çoğunluğu, mülki idare amirleri tarafından da benimsenmiş görünmektedir.

Belediye başkanları ve mülki idare amirleri genel olarak 2004 belediye reformuna olumlu bakmaktadır. Bazı spesifik konularda yürütülen görev ve belediye başkanının siyasi kimliği çerçevesinde farklı görüşler ortaya çıkmış olmakla birlikte, reform çerçevesinde çıkarılan yasalar benimsenmiş görünmektedir. Hatta ulusal siyasal ölçekte CHP ve MHP’nin 2004 belediye reformuna yönelttiği başlıca eleştiriler, bu partilere mensup olan belediye başkanları tarafından aynı düzeyde benimsenmektedir. Sadece DTP’ye mensup belediye başkanlarının belediyelerin daha özerk ve merkezi idarenin vesayet uygulamalarından tamamen “kurtarılmış” bir yapıda örgütlenmesine yönelik talepleri bulunmaktadır. Bu talepler, ulusal siyasette siyasal özerklik talep eden bir siyasi partinin belediye başkanlarının, Türk belediye sisteminin idari ve mali özerkliklerinin güçlendirilmesini talep etmesi, ulusal siyasal söylemleriyle örtüşmektedir.

Yerel yöneticiler yapılan düzenlemelerin bu haliyle belediyelerin temel sorunlarının çözümü için yeterli olmadığı kanaatine de sahiptir. Özellikle gelir ve personel sorununun çözümüne yönelik reform girişimini destekleyecek istikamette düzenlemelerin yapılması gerektiğini ifade etmektedir. Yapılacak olan gelir bölümüne ilişkin düzenlemelerde, temel ilkenin, belediyelerin öz kaynaklarının güçlendirilmesi şeklinde benimsenmesi gerektiği ifade edilmektedir.

2004 belediye reformu ortaya koyduğu düzenlemeler bakımından genel olarak uygulayıcılar düzeyinde benimsenmiş görünmektedir. Bu sonuçta reform çalışmaları ile ortaya koyulan genel yapı ve perspektifin, batı ülkelerindeki uygulamalarla uyuşmasının, literatürde bu alanda ortaya koyulan düşüncelerle örtüşmesinin ve bu alanda Türk kamu yönetimi örgütünün sahip olduğu birikimin önemli bir etkisi etkisi vardır. Ancak reform çalışmaları konusunda ortaya konulan bu genel mutabakatın bizi, 2004 belediye reform çalışmalarının başarılı bir şekilde sonuçlandığı yargısına ulaştıramayacağı da açıktır. Zira reform çalışmaları her şeyden önce dinamik bir süreçtir ve bu özelliği nedeniyle sürekli güncellemeler gerektirmektedir. Diğer taraftan 2004 reform çalışmaları çerçevesinde ortaya koyulan düzenlemelerin geribeslemeleri de henüz yeni yeni alınmaktadır. Dolayısı ile bu geribeslemeler çerçevesinde, ortaya çıkabilecek yeni talepler ve düzenleme ihtiyaçları reform sürecinin bir parçası olarak değerlendirilmesi gerekecektir. Ayrıca 2004 belediye reform çalışmaları çerçevesinde çözümsüz kaldığına yönelik uygulayıcıların genel mutabakatı bulunan belediye sisteminin gelir yapısı sorunu ve personel sorununun da, uygulayıcıların beklentileri, Türk kamu yönetimi sisteminin temel nitelikleri ve 2004 belediye reform girişiminin ruhuna uygun bir şekilde ele alınması da, reform girişiminin başarısı için bir zorunluluktur. Bunun yanı sıra kamu yönetim sisteminin bütüncül bir bakış açısı ile ele alınması gerekliliği, belediye reform girişiminin başarısının kamu yönetimi reformu ile bir arada düşünülmesini de gerektirmektedir. Bu bağlamda belediye sistemi için öngörülen aşırı merkezîyetçilik, bürokratik merkezîyetçilik ve kırtasiyecilik gibi merkezden yönetimin ilkesinden sapmayı ifade eden uygulamaların azaltılması yönündeki düzenlemelerin, idarenin bütünlüğü ilkesini de gözetenerek kamu yönetimi sisteminin tamamını kapsayacak biçimde ele alınması gerekmektedir.

SONNOTLAR

¹ Bu bölüm Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde hazırlanan "Türkiye'de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması: 2004 Belediye Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Çalışma" isimli doktora tezi çerçevesinde yapılan kapsamlı alan araştırmasının idari vesayete ilişkin bölümünün gözden geçirilerek düzenlenmesi ile oluşturulmuştur. Adı geçen çalışma Dr. Hasan YAYLI tarafından "Türkiye'de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması" ismi ile kitap olarak yayınlanmış ve kaynakçada gösterilmiştir.

KAYNAKÇA

- ATASOY, Veysel. (1992), *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul.
- COŞKUN, Bayram ve NOHUTÇU, Ahmet. (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, Sabri. (1976), *İdarenin İdarî Denetiminde İdarî Vesayet*, Ankara.
- ÇOKER, Ziya. (1993), “Yerel Yönetim Reformu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, cilt. 2, sayı. 4, Temmuz, ss.3-10.
- EKE, Ali Erkan. (1982), *Anakent Yönetim ve Yönetimlerarası İlişkiler*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal. (2007), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal. (1988), “1980’den Sonra Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Sayı:2, ss. 35-58.
- GANNETT Jr., Robert T. (2005), “Tocqueville and Local Government: Distinguishing Democracy’s Second Track”, *Review of Politics* , Volume:67, Issue:4, ss.721-736.
- GÖRMEZ Kemal. (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara.
- HEPER, Metin. (1985), *The State Tradition in Turkey*, The Eothen Press, Beverley.
- HILL, Dilys M.. (1974), *Democratic Theory And Local Government*, London.
- KALABALIK, Halil. (2005), *Avrupa Birliği Ülkeleri İle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- KARASU, Koray. (2003) "Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı", *A.Ü. SBFGETA Tartışma Metinleri*, Özel Sayı (2), No.60.
- KAVRUK, Hikmet. (2008), “2004 ve Sonrası Yerel Yönetim Reform Girişimleri Açısından Köy ve Mahalle Yönetimleri”, *I. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya.
- KELEŞ, Ruşen. (1994) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- MAHMUTOĞLU, Abdulkadir. (2007), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Cilt 2*, Beta Yayıncılık, Ankara.
- NAKİP, Mahir. (2004), *Pazarlama Araştırmalarına Giriş (SPSS Destekli)*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ONAR, Siddık Sami. (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt 2, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.

- SOYSAL, Mümtaz. (1992), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek yayınevi, İstanbul.
- TORTOP, Nuri; AYKAÇ, B.; YAYMAN, H. ve ÖZER, M.A.. (2006), *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınları, Ankara.
- TUTUM, Cahit. (2003), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Der: B Aykaç, Ş.Durgun, H.Yayman, Yargı Yayınevi, Ankara.
- TÜSİAD. (1992), *Yerel yönetimler Sorunlar ve Çözümler*, İstanbul.
- YALÇINDAĞ, Selçuk. (1992)Yerel Yönetimleri Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, cilt 1, sayı 4, ss.3-11.
- YALÇINDAĞ, Selçuk. (1992) “Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdırlar”, *Çağdaş yerel Yönetimler Dergisi*, cilt:1, sayı:2, Mart, ss.3-7.
- YAMANE, , Taro. (1967) *Statistics, An Introductory Analysis*, Harper and Row, New York, 1967, <http://edis.ifas.ufl.edu/PD006>, 15.06.2008.
- YAYLI, Hasan. (2009), *Türkiye’de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması*, Kırıkkale Belediyesi Yayını, Kırıkkale.
- YAYLI, Hasan ve P., Yusuf, (2008), “Yerel Demokrasinin İlkeleri”, *Karadeniz Araştırmaları*, Sayı:16, ss. 133-153.
- <http://www.pendik.bel.tr/s80-InPage.aspx> 15/12/2008