

BELEDİYELER ÜZERİNDEKİ VESAYET ÇIKMAZI

Murat AKÇAKAYA

G.Ü.İ.B.F.

*Kamu Yönetimi Bölümü
Araştırma Görevlisi.*

GİRİŞ

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerin siyasi, idari ve ekonomik olmak üzere üç yönü vardır. Bunları birbirinden ayırmak olanağı kuşkusuz yoktur. Çünkü birbirlerini yakından etkiler ve belirlerler. Merkezi İdare ile mahalli birimler arasındaki ilişkilerin siyasi ve idari olanları, idare hukukumuzda "idari vesayet" diye bilinen, gözetim ve denetim yetkisinin sonuçlarıdır. Bunlara, uygulamada aldıkları biçim de göz önünde bulundurularak, merkezi idare-mahalli idare ilişkilerinin olumsuz yanı da denilebilir.

Merkezi idare, yönetimde bütünlüğü sağlamak, kamu hizmetlerinde belirli standartları gerçekleştirmek ve toplum yararını korumak gibi nedenlerden dolayı, mahalli idareleri denetlemektedir. Bütün üniter devletlerde bu denetim sistemi bulunmaktadır. Ancak denetimin yoğunluğu ve kapsamı, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Ülkemizde mahalli idareler, özerk yerinden yönetim idareleri olarak kurulmuştur. Anayasa ve özel kanunlarıyla, merkezin taşra örgütü yanında, seçilmiş organları, mal varlıkları ve bütçeleri vardır. Bununla beraber, merkezden tamamiyle bağımsız da değildir. Denetim, kalkınmayı hızlandırıcı, merkezi idarenin yükünü hafifletici ve merkezdeki darboğazları ortadan kaldıracı, mahalli idare sistemini teşvik edici bir nitelik taşımaktadır. Merkezi idarenin mahalli idarelerle ilişkileri gerekenden daha sıkı bir denetim niteliği kazanırsa, o zamanda denetim, amacından saptırılmış, yararsız bir duruma gelmiş olur. Zamanla mahalli girişim gücü zedelenmeye yüz tutar, mahalli halkın idareye katılım isteği zayıflar, mahalli sorumluluk yok olur.

Ülkemizde mahalli idareler üzerindeki denetimin özelliği, vesayet niteliği taşımasıdır. Amacı, mahalli idareleri gözetim altında tutma ve merkezle ilişkilerinde, merkezi idarenin egemenliğini korumaktır. İdare bir bütün olduğuna göre, mahalli idarelerin kendi hallerine bırakılmaları kuşkusuz düşünülemez. Sınırlı kaynakların etkili, verimli ve en rasyonel biçimde kullanılması, mahalli dengesizliklerin yaratılmaması ve gelişmede bütünlük amaçlarıyla denetimin gerekli olacağı düşünülebilir. Fakat, mahalli idare sisteminin gerektirdiği özerklik düşüncesinden de vazgeçilmemelidir.

Bu çalışmamızda, ülkemizdeki mahalli idare kuruluşlarından biri olan belediyeler üzerinde, merkezi idarenin uyguladığı idari vesayet üzerinde duracağız. Çalışmanın, uzun yıllardır dünyada ve ülkemizde tartışmaların yapıldığı ve hassas bir konuda olduğunu biliyoruz. Bunun da bilinciyle,

ülkemizde merkezi idarenin belediyeler üzerinde uyguladığı vesayet denetimi ele alırken, yeri geldikçe sık sık bunların uygulamaya nasıl yansıdığını belirtecek, tarafsız bir gözle eleştirilerini yapacak ve bu konuda önerilerimizi sunacağız.

VESAYET DENETİMİ KAVRAMI VE ÖZEL HUKUK - KAMU HUKUKU AYIRIMI

Vesayet kavramı, aslında Medeni Kanun'da yer alan bir terimdir. Kendi kendine medeni haklarını kullanma ehliyetine sahip olmayan bir kimse- nin bu haklarının, onun yerine mahkemece belirlenen bir kişi tarafından kul- lanılması anlamına gelir. Bir kişinin ehil sayılmaması yaşça küçüklük, akıl- ca hastalıklılık gibi nedenlere dayanır. Bu hakkı kullanma yetkisi verilen ki- şiye vasi denir. (TBD, 1992: 55) Bu niteliğini düşünecek olursak, belediye- ler üzerinde vesayetten söz etmek, insanı şaşırtır. Belediyeler kendi kendile- rine iş göremez kuruluşlar mıdır ki vesayetten bahsediliyor? denebilir.

Merkezi yönetim organlarının yerinden yönetim kuruluşlarını "idare- nin bütünlüğü ilkesi" çerçevesinde denetleme yetkileri vardır. Merkezden yönetim ve yetki genişliğine dayanan kuruluşlardaki hiyerarşik denetime karşılık, yerinden yönetim kuruluşlarında merkezi yönetimin, yani devletin denetimi vardır. Bu denetim vesayet denetimi olarak karşımıza çıkar.

Katı bir merkezi yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak ve yöne- timde verimlilik ve etkinliği en iyi bir şekilde gerçekleştirebilmek, devletin yüklendiği çeşitli ekonomik ve toplumsal görevlerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak amacıyla, yerinden yönetim kuruluşlarına kendi organları eliyle ve bağımsız olarak aldıkları kararları uygulama olanağı tanınmıştır. Ancak kamu düzeni ve kamu yararı bakımından merkezi yönetim, belirli ko- nulara yerinden yönetim organlarını çeşitli şekillerde denetleme yetkisini saklı tutmuştur. (YILDIZ, 1998: 27)

Yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerinin dışındaki başka bir yö- netsel kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesi- ne, "vesayet denetimi" denir. Yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini gereği gibi yapmalarını ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu çalışmasını sağlama yönünden bu tür denetime gerek görülmektedir. Vesayet denetimi deyi- mi, iyi seçilmiş bir deyim değildir, özel hukuktaki "vesayet" ile bir iliş- kisi yoktur. Bu tür denetim, yerinden yönetim kuruluşlarının yeteneksizlik- lerinden dolayı konmuş değildir. Bu denetim, daha çok devlet dışındaki ka- mu tüzel kişilerinin, devlet tüzel kişiliği ile ilişkisini sağlama, yönetimin bir bütün olarak uyumlu, yasalara uygun bir biçimde çalışmalarını amacını güder. (BAŞSOY, 1991: 269)

Vesayet kavramı, Medeni Hukukta kullanılan anlamından farklıdır. Özel hukukta vesayet, hukuksal yeteneği olmayan bir kimsenin, hukuksal yetenek yönünden korunmasını amaçlayan bir kurumdur. Oysa kamu huku-

kunda vesayetin tek amacı, yerinden yönetim kuruluşunun ve çıkarlarının korunması değildir. Bu amaç ta vardır. Fakat idari vesayetin esas amacı, yerinden yönetim kuruluşlarının yetki aşımı ve gaspına karşı, genel çıkarları korumaktır. İdari vesayet yolu ile devletin birliğini, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde uyumu sağlamak yolu ile mahalli idarelerin bu ilkelere uymayan uygulamalarının ve suistimallerinin önüne geçilmesi düşünülmektedir. (TORTOP, 1988: 14)

Gelişmekte olan ülkelerde merkezi idarenin mahalli idare birimleri üzerinde yürüttüğü denetim için iki temel dayanak ileri sürülmektedir. bunlardan birincisi, mahalli idare birimlerine devredilmiş de olsa bütün kamu hizmetleri üzerinde son ve temel sorumluluğun, merkezi idareye ait olduğu hususudur. İkincisi, merkezi idarenin, bütün ülkede kamu hizmetlerine ilişkin olarak asgari bazı standartların gerçekleştirilmesini isteme yetkisine sahip bulunduğu noktasıdır. (HOWEN and ELSHOUT, 1972: 155).

İdari vesayet, idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla merkezin, yerinden yönetim kuruluşlarının bazı işlem ve eylemlerini denetleyebilmek konusunda sahip oldukları yetkidir.

Merkezi yönetimde bütünlüğü sağlamak, kamu hizmetlerinde belirli standartları geliştirmek ve ülkenin genel yararını korumak gibi genel gerekçelerle, yerel yönetimler üzerinde, niteliği ülkeden ülkeye değişen bir denetim hakkı kullanılmaktadır. Fransa ve Türkiye gibi merkeziyetçi yönetim geleneğinden gelen ülkelerde bu denetimin ağırlaşmış biçimi, "idari vesayet" olarak tanımlanmaktadır. (ÜNLÜ, 1993: 63)

İdari vesayeti, "merkezi idarenin bakanlıklar veya mahalli mülki amirleri aracılığıyla mahalli idare organlarının karar ve işlemleri üzerinde bu karar ve işlemlerin kamu düzenine, yasalara ve kamu yararına uygun olarak alınması ve yürütülmesi amacıyla yaptığı denetim" (BULUT, 1992: 15) olarak da tanımlamak mümkündür.

"Devlet yetkililerinin, yerel yönetim ve kamu hizmeti tüzel kişilerinin organlarının işlemleri üzerinde, yasalara saygıyı sağlamak, kamu yararına olmayan ve yetkinin kötüye kullanılmasıyla ortaya çıkabilecek eylemleri engellemek, yerel ve şahsi çıkarlara karşı ulusal yararı korumak için yaptıkları denetim" (SAYIN, 1996: 7) olarak da ifade edilen idari vesayetin gerek tanımında, gerekse uygulamalarında yerel seçilmişlere güvenmeme, yerel hizmetlerin sunulmasında tarafsızlığı sağlama, ülke bütünlüğü ile kamu hizmetlerinde birliğin sağlanması gibi kaygı ve varsayımların bulunduğu görülmektedir.

İDARİ VESAYET VE TÜRKİYE'NİN BENİMSEDİĞİ MODEL

İdari vesayet, merkezi idareye, yerinden yönetim idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını, idari işlem ve eylemlerini, kamunun ve halkın yararı

yönünden denetleme amacıyla tasdik, iptal, değıştirme ve geri alma hususunda tanınmış sınırlı bir yetkidir. (MERİÇ, 1981: 36)

Belçika, İsviçre, Hollanda ve İskandinav ülkeleri idari vesayete asgari derecede yer vermişlerdir. Sıkı bir denetim fikrine katılan ve merkeziyetçi bir yapıdan gelen Fransa ise 1980'lere kadar idari vesayeti geniş bir şekilde uygulamıştır. Bununla beraber hiçbirisi durumundan memnun değildir. Uyguladıkları idari vesayeti günün koşullarına uygun hale getirmek için Avrupa Konseyi, Mahalli İdareler toplantılarında devamlı olarak tartışmakta ve müesseseye yeni bir yön vermek için çaba sarfetmektedir.

Avrupa Konseyi 1981 - 1984 yılları arasında mahalli idarelerin özerkliği ile ilgili bazı ilkeleri tartışmış ve bir karar tasarısı kabul etmiştir. Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında kabul ettiği "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" Türkiye tarafından 8.5.1991 tarihinde, bazı maddelerine çekince konularak onaylanmıştır. (TORTOP, 1981: 8; AYKAÇ, 1999: 6)

Ülkemizde kamu yönetiminde, kurumlaşma ve kurallaşmada genellikle Fransa model alınmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun hazırlanması sırasında da Fransa'nın 1884 tarihli Komün Kanunu esas alınmıştır. Bu bakımdan Türkiye idari vesayet konusunda Fransa'nın safındadır. Yani, belediyeler üzerinde idari vesayeti geniş bir şekilde uygulayan bir ülkedir. (MERİÇ, 1981: 36) Fransa'da Bonaparte yasalarının titizlikle korumaya çalıştığı merkezden yönetim geleneğinin bir uzantısı olan bu kurumun ülkemizdeki uygulama biçimi, kimi kez Fransa'da olduğundan da ileriye götürerek, Türkiye'deki çizgiye daha merkeziyetçi bir nitelik kazandırmıştır. (KELEŞ ve YAVUZ, 1983: 222)

Günümüzde belediyelerimizin en önemli sorunu, çağdaş ve demokratik belediyenin oluşturulması konusunda karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de belediyeler ve öteki yerel yönetimler, yönetsel açıdan özerk değildir. Çünkü merkezi idarenin koyu vesayeti altındadır. (YALÇINDAĞ, 1992: 10) Vesayet uygulaması, yerel yönetimlerin yerel girişimciliği ve yerel demokrasiyi gerçekleştirebilmelerinin önündeki en büyük engellerden biridir.

Türkiye'de mahalli idareler üzerinde uygulanan vesayet denetiminin niteliği, bu vesayetin mahalli idarelere karşı hassas davranma düşüncesinden başlatılmış olmasıdır. Dolayısıyla mahalli idare düşüncesine tam anlamıyla ters düşmektedir. Mahalli özerklik düşüncesine yer verilmemekle, yapılan denetim sadece merkez istekleri, yani kanun hükümlerine uygunluğu saptamaya yarar bir denetim olmaktadır. Başka bir ifadeyle, Türkiye'de vesayet denetimi şekli bir nitelik taşımaktadır. İngiltere gibi ülkelerde denetim uygulamaları ise, kanuna uygunluk ötesinde, etkinlik ve verimlilik denetimidir. (DPT, 1991: 74)

Vesayet denetimi konusunda Türkiye'nin örnek aldığı Fransa'da, geleneksel kanunilik denetimi, modern refah devletinin gelişen hizmet ve yardım uygulamalarıyla, ihtiyaca uygunluk koşuluyla sınırlandırılmaktadır. Ayrıca

yapılan mevzuat değişiklikleriyle, gün geçtikçe vesayet alanları daraltılmaktadır. Bu bakımdan, Türkiye'de, Fransız örneğinin geçirmekte olduğu evrim, yakından incelenmelidir.

Vesayet, ülkemizde yerel yönetimlere ayak bağı olacak şekilde kullanılmaktadır. Oysa, bugün Avrupa Yerel Özerlik Şartında yeralan temel ilkeler, vesayetin eğitici nitelikte olmasını; işlemler yapılmadan önce değil, işlemlerden sonra uygulanmasını; ayrıca, vesayetin yerindelik denetimi biçiminden çıkarılıp, hukuka uygunluk denetimi haline indirgenmesini zorunlu kılmaktadır. (KELEŞ, 1993: 26).

ANAYASAMIZA GÖRE VESAYET

1982 yılında halkoyu ile kabul edilmiş Anayasamıza göre "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır..." (Madde 123 f. 1,2)

Anılan Anayasamızın 127'nci maddesine göre de:

"Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahalli idarelerin seçimleri, Anayasanın 67'nci maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin bir hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilişkile-

ri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

Bu maddenin ilk bendinden de anlaşıldığı gibi, yurdumuzda mahalli idareler:

- il halkının ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan il özel idaresi,
 - belde halkının ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan belediye,
 - köy halkının ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan köy,
- üçlü kuruluşundan ibarettir.

Ayrıca bazı büyük şehirlerimizde büyük şehir belediyesi adı ile bir dördüncü tür mahalli idare kuruluşu doğmuş olduğu gibi, bu idarelerin birbiriyle birleşerek kurdukları mahalli idare birlikleri de bir çeşit mahalli idare sayılır.

Bu mahalli idarelerin kuruluşları, görev, yetki ve çalışma esasları kendilerinin kuruluş ve görev kanunlarında ayrıntıları ile düzenlenmiştir.

Her ülkede, devlet hizmetleri merkezi ve mahalli idareler eliyle görülür. Mahalli idarelere bırakılan hizmetlerin seçilmiş yöneticilerle yürütülmesi, halkın kendi kendini yönetmesi geleneğinin bir ürünü olarak tanımlanır ve mahalli idareler demokrasilerin beşiği olarak gösterilir. Bu idarelerin demokratikleşmeye büyük katkılar yaptıkları hemen herkes tarafından kabul edilir. (TBD; 1992: 58)

Bununla birlikte mahalli idareler yaptıkları hizmetlerde tümüyle serbest bırakılmazlar. Zira, kendilerine ayrılan kamu kaynaklarını isabetli ve hukuksal gereklere uygun yürütmeleri, bu hakkın kamu kurum ve kuruluşlarıncı en uygun kullanımı da gerekir.

Öte yandan devlet yönetimi bir bütündür. Bunun içinde yer alan tüm kurum ve kuruluşların uyum içinde çalışmaları kamu hizmetlerinde etkinliği, verimi, sürati, istikrarı arttırır.

Nitekim 1982 Anayasasının, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği hükmünü taşıyan 123. Madde gerekçesi: "Bu gün kamu hizmetleri genel idare başta olmak üzere mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütülmelidir.

Maddede idarenin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu ilkesi getirilmek suretiyle, T.C.'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle, bu görevleri yerine getiren kuruluşlar arasında birlik sağlanmaktadır.

Dolayısıyla, nitelikleri gereği bazı hizmetler ayrı tüzel kişiler eliyle görülmek yoluna gidilse de, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak bunlar denetime bağlı kalacaklardır. Ayrıca, bu tür kamu tüzel kişileri için, Ana-

yasa ve kanunlarda özel hüküm bulunmayan durumlarda. Anayasanın idareye ilişkin genel ilke ve hükümleri uygulanacaktır" açıklamasını taşımaktadır. (ÖZER; 1984: 470)

İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olması, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetiminin kaynağını oluşturmaktadır. (TBD, 1992: 59)

İdari vesayetin bir çok tanımı yapılmıştır. Bunları kapsayıcı bir biçimde değerlendirdiğimizde şu tanım ortaya çıkmaktadır:

İdari vesayet; merkezden yönetimin yerinden yönetim sistemi üzerinde kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla gösterilen sınırlar içinde kontrol etmek ve kararlarını bozabilmek yetkisidir.

Bu genel ve kapsayıcı tanımın içerdiği hususlar, Anayasamızın 127'nci maddesinde yer almıştır. "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." (1982 Anayasası Mad. 127)

Gerek yukarıda belirtilen kapsayıcı tanım, gerekse konuya ilişkin olarak Anayasamızda yer alan hüküm, vesayet denetiminin temel unsurlarını ortaya koymaktadır.

VESAYET DENETİMİNİN GENEL AMAÇLARI

Vesayet yetkisi merkezi idarenin, yerinden yönetim sistemi üzerine kurulan idare ve kurumların işlemleri ve eylemlerini yasalarla belirlenen sınırlar içerisinde kontrol etmek ve kararlarını bozabilmek yetkisidir. Bu yetki 1982 Anayasasının 135/5. fıkrası ile, merkezi idareye verilmiş bir görevdir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde vesayet yetkisine sahiptir.

İdari vesayet, merkezi idarenin, yerel yönetimlerin eylem, işlem ve kararlarını denetleme yetkisi olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, idare hukukundaki "vesayet" ile medeni hukuktaki "vesayet" ayrı ayrı şeylerdir. Merkezi idare, yerel yönetimler yetersiz ve kısıtlı oldukları için değil;

1- Yerel hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesi içerisinde yürütülmesini sağlamak,

2- Kamu görevinde birliği sağlamak,

3- Toplum yararını korumak,

4- Yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını sağlamak amaçları ile vesayet denetimine tabi tutar. (DOĞAN, 1996: 32)

VESAYET DENETİMİNİN UYGULAMA KOŞULLARI

Merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet denetimi, belediyelerin kararları, eylem ve işlemleri, organ ve görevlileri üzerinde, birlikte veya ayrı ayrı uygulanır. Ancak bu yetki hiçbir şekilde devredilemez, hangi makam, organ ya da kurula verilmişse, ancak o makam, organ ya da kurul tarafından kullanılabilir.

Vesayet yetkisi, kamu hukukunun temel kurumu olmasına karşın, idare hukukunun "hiyerarşik denetim" kavramından ayrı niteliktedir. Hiyerarşik denetimi uygulayanla onu kullandığı kişi ve kuruluşlar arasında bir ast - üst ilişkisi bulunduğu halde, idari vesayetteki ilişki bu nitelikte değildir.

Merkezi idarenin, belediyeler üzerinde uyguladığı denetim ve gözetimin bazı ön koşulları bulunmaktadır. Bunları özetle şöyle belirtebiliriz. (KELEŞ, 1994: 325)

1- Bu yetki ancak yönetim organları ve yönetsel yargı yerlerince kullanılabilen bir denetimdir.

2- Bu yetki yasaya dayanır ve sınırları yasayla çizilir. Bu denetim yetkisini yasalar, merkezdeki bir makam ya da organ, merkeze bağlı bir kamu görevlisine veya kurula tanımıştır.

3- Denetim ve gözetim yetkisi, kamu tüzel kişiliğinin temel bir kurum olmasına rağmen idare tüzel kişiliğinin "hiyerarşik denetim" kavramından ayrı niteliktedir.

4- Bu yetki hangi görevlilere verilmişse, sadece o görevliler, organlar ve kurullarca kullanılır ve devredilemez.

İDARI VESAYETİN UYGULANDIĞI ALANLAR

İdari vesayet denetimi, mahalli idarelerin yürütmeye ilişkin bir takım kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanır. (NADAROĞLU, 1994: 222; KELEŞ ve YAVUZ, 1989: 218; DPT, 1991: 72; YALÇINDAĞ, 1990: 68)

Kararlar üzerindeki yetkiler; onaylama, erteleme, bozma, sözkonusu kararı almış bulunan yönetimin yerine geçerek karar verme, önceden izin alma biçiminde olur.

Eylem ve işlemler üzerindeki denetim, bir bakanlığın müfettişleri vasıtasıyla yaptığı denetim türüdür.

Organlar üzerindeki denetim ise; yürütme ve karar organlarının işe başlayabilmeleri, olağanüstü toplantıya çağırabilmeleri, çalışmalarına son verilmesi gibi durumlarla ilgilidir.

Çalışanlar üzerindeki denetim de; bunların kadrolarının alınması, atamalar, izinleri ve haklarında yapılacak kovuşturmaları ilgilendirir.

İdari vesayet denetimi yapılırken, mahalli idarelerin özerkliğini etkisiz hale getirecek, mahalli yöneticilerin girişimciliğini önleyecek, yerel demokrasiyi olumsuz yönde etkileyecek ve kamu hizmetlerini verimsizleştirecek uygulamalardan kaçınmak gerekir. Çünkü üniter devlet sistemi, idari vesayetle, özerklik ve demokrasi arasında iyi bir dengenin kurulmasını gerekli kılmaktadır. Bu dengeler iyi kurulmadığı takdirde, ya idarenin bütünlüğü bozulur ya da merkezîyetçi ve otoriter bir yönetim şekli ortaya çıkar. (DPT, 1991: 72).

VESAYET YETKİSİNİ KULLANAN ORGANLAR

Vesayet denetimi yetkisini kullanan organları; idari makamlar ve kurumlar, idari yargı organları ve mali yargı organı şeklinde üç grupta toplamak mümkündür. (TBD, 1992: 60).

a) İdari Makamlar ve Kurumlar

- 1- En büyük mülki idare amiri
- 2- İçişleri bakanı
- 3- Diğer bakanlar
- 4- Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı
- 5- İl ve ilçe idare kurulları

b) İdari Yargı Organları

- 1- Bölge İdare Mahkemeleri
- 2- Danıştay

c) Mali Yargı Organları

Sayıştay

Yukarıda sayılan kurum ve kuruluşların dışında da, vesayet yetkisini kullanma hakkı olan kamu kuruluşları içinde en önemli olan ise, personel konusundaki vesayet yetkisini kullanan Devlet Personel Başkanlığı'nı göstermek mümkündür.

KARARLAR ÜZERİNDE VESAYET DENETİMİ

Kararlar üzerindeki vesayet denetimi; onaylama, erteleme, bozma, sözkonusu kararı almış bulunan yönetimin yerine geçerek karar verme, önceden izin alma şeklinde ortaya çıkar.

a) Onaylama:

aa) Doğrudan doğruya onaya tabi kararlar

1- Belediye bütçesi (Belediye Kanunu 70/1, 71)

2- Belediye kesin hesapları (Belediye Kanunu 70/2, 71)

3- Belediyenin sokak ve meydanlarını plana ve programa uygun olarak tanzim ve ıslah etmek, sınıflarını, isimlerini, numaralarını tayin etmek, buna göre ağaçlandırmak, döşemek, aydınlatmak, sığınacak, dinlenecek yerler yapmak ve iyi halde bulundurmak, lağım ve çukurlarını tamir ve inşa etmek ve ettirmek hususunda çalışma programı (Belediye Kanunu 15/31, 15/32, 70/3, 71)

4- Ek ödenek, bütçe bölümleri arasında aktarma kararları (Bel. K. 70/4, 71)

5- Borç alma ve borç verme (Belediye Kanunu 70, 71)

6- Belediye, vergi ve harçları dışında; belediyelerin yerine getirdikleri hizmetler karşılığında alınacak ücretlere ait tarife kararları (Belediye Kanunu, 70/8, 71)

7- Yollar, su yolları, akıntı yerleri, su ücret tarifeleri (Bel. K., 70/8, 71)

8- Talep olunan miktarı 1.000. TL'dan fazla olan davaların sulh yoluyla sonuçlandırılması (Belediye Kanunu 70/13, 71)

9- Belediye Zabıta talimatnamesi (Belediye Kanunu 70/15, 71)

Belediye meclis kararlarından birçoğu, yasanın 71. maddesi gereğince onaylanmadıkça kesinleşmez. Bütçe, kesin hesap, bütçede değişiklik, aktarmalar, ödünç alma ve verme işlemleri, hizmet - ücret tarifeleri, mahalleler kurulması, kaldırılması, sınır ve isimlerin değiştirilmesine ilişkin kararların kesinlik kazanması, en büyük mülki amirin (vali) onayına bağlıdır.

Borç alma ve borç verme kararlarında, 25 yıldan fazla süre için yapılacak olanlarda İl İdare Kurulu'nun görüşü, Valinin onayı ve Danıştay'ın kararı gerekir. (Belediye Kanunu 72)

ab) Bazı kurul ve mercilerin incelemesinden sonra, onaması, mahallin Mülki İdari Amirinden başka kurul ve mercilere bırakılanlar

1- Sınır çizilmesi veya sınır uyuşmazlıklarına ait olanlar: Bunlar, belde nüfusunun 80.000'den az veya çok olmasına göre İl İdare Kurulu kararı,

Vali'nin onaması veya İçişleri Bakanının onayını gerektirir. (Belediye Kanunu Mad. 5)

2- Belde veya beldenin bir kısmının ayrılması, başka parçaların bir belde ile birleşmesine dair meclis kararları, Danıştay'ın kararı ve Cumhurbaşkanının onayını gerektirir. (Belediye Kanunu Mad. 8)

3- Belde isimlerinin değiştirilmesine dair meclis kararı, İl İdare Kurulunun kararı üzerine Danıştay'ın görüşü ve Bakanlar Kurulu'nun onayını gerektirir. (Belediye Kanunu Mad. 9)

4- Belediye şubelerinin kurulması ise, diğer şekil şartları yerine getirildikten sonra, İl İdare Kurulunun kararı, Danıştay'ın görüşü, Bakanlar Kurulunun tasvibi ve Cumhurbaşkanının onayını gerektirir. (Belediye Kanunu Mad. 9)

5- Belediyelerin mecburi görevi varken, ihtiyari görevlerine ayrılan ödeneğin, takip eden yıl bütçesinden tenzili veya tamamen bütçeden çıkarılması İçişleri Bakanlığının onayını gerektirir. (Belediye Kanunu Mad. 19/10)

b) Erteleme

Bu vesayet türü, belediye meclisinin kesin kararlarında söz konusudur. Kesin kararlara usulen, ilan tarihinden itibaren 10 gün içinde Belediye Başkanı veya ilgililerce bağlı ilçe dahilindeki belediyelerde Vali'ye, merkez ilçe dahilindeki belediyelerde İçişleri Bakanlığına müracatla itiraz etmek mümkündür. Valiliğe yapılan müracatlar Kaymakamın görüşü alınarak İl İdare Kurulunca 15 gün içinde; Bakanlığa yapılan itirazlar da Vali'nin görüşü alınarak 1 ay içinde Danıştay'ca incelenip karara bağlanır.

Yapılan itiraz ve müracatların yukarıda belirtilen merciler tarafından incelenip karara bağlanmasına kadar Vali, meclis kararlarının tatbik ve icrasını geri bıraktırabilir. (Belediye Kanunu Mad. 73)

c) İptal veya Fesih

Olağan veya olağanüstü toplantılar dışında veya kanuni görev ve yetkilere aykırı ve kanun ve nizamlara aykırı olarak, alınan belediye meclisi kararları Vali'nin talebi üzerine İl İdare Kurulunca, il merkezi olan mahallerde İçişleri Bakanlığının talebi ile Danıştay'ca iptal olunur. (Belediye Kanunu Mad. 74, 2576 Sayılı Kanun Mad. 5/2)

d) Önceden İzin

Belediye bütçesinden ödenecek maaş ve ücretlerin toplamı, belediyenin yıllık gelirlerinin %20'ünü aştığı takdirde İçişleri Bakanlığından izin alınması gerekir. (Belediye Kanunu Mad. 117/16) Ayrıca gecekondular yasası uyarınca, belediyeler gecekondular önleme alanlarında arsa satın almak ya da kamulaştırmak için, Bayındırlık ve İskan Bakanlığından izin almak zorun-

dadırlar. (775/5) Taşıt yasası kapsamına giren taşıtları satın almak için de belediyelerin Bakanlar Kurulu'ndan izin almaları gerekir. (237/10)

e) Yerine Geçme

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesinde belediye bütçelerinin o yerin en büyük mülki idare amirinin (vali) onayı ile kesinleşeceği; 123. maddesinde de bütçeyi onamaya yetkili makamların, geliş tarihinden başlayarak en geç bir hafta içinde inceleyerek onaylayacağı belirtilmiştir. Vesayet makamı bütçeyi ya geldiği gibi onar ya da bütçede sayılan beş konu ile sınırlı olarak değiştirmek suretiyle onar. Vesayet makamının değiştirmeye yetkili olduğu vesayet denetimi alanı şöyle sıralanmıştır:

Bu yetki;

1- Bütçe kararnamesi metninde kanun ve nizamnamelerle bağdaşmayan madde ve ibareleri düzeltme,

2- Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri bütçeden çıkarma, tarife, kanuni yetki üstünde konulan tahminleri kanuni halde indirme,

3- Yapılması belediyenin görevleri arasında olmayan hizmetleri ve bunlara ait ödenekleri bütçeden çıkarma,

4- Yapılması zorunlu olan ödemelere ait ödenekleri bütçeye ekleme,

5- Bütçede yer alan gelirler, zorunlu ödemeleri karşılamaya yeterli değilse, kanunen belli en yüksek hadden düşük olan belediye hisse, vergi ve resimlerini azami kanuni haddine çıkarma, bu da yeterli değilse, ihtiyari masraflardan mecburi masraflara ödenek nakli hususlarına ilişkindir. Ancak belediye meclislerinin yapılan değişikliklere Danıştay nezdinde itiraz hakları vardır.

Vesayet makamının bütçe üzerindeki denetimi, 123. maddede sayılan konu ve şekillerle sınırlı olup, bu konu ve şekiller dışında bütçede değişiklik yapılamaz.

Bunun gibi, 3914 Sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesi de, bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla imar planlarında yer ayrılması gerektiğinde, bunu belediye meclislerinin süresi içinde yerine getirmemesi durumunda, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının re'sen imar planı yaparak, planı onaylayabileceğini göstermiştir.

EYLEM VE İŞLEMLER ÜZERİNDE VESAYET DENETİMİ

Mülkiye Teftiş Tüzüğü gereğince, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Kontrolörleri, belediyelerle bunlara bağlı kuruluşların işlemlerini denetlerler. Ayrıca, 3 yıllık gelir ortalaması belli miktarı aşan belediyelerin kesin hesaplarını Sayıştay denetçileri inceler.

Ayrıca Maliye Bakanlığı Müfettişleri, Çalışma Bakanlığı Müfettişleri, belediyelerin eylem ve işlemleri üzerinde teftiş ve denetleme yapma yetkisine sahiptirler.

İdari vesayet merkezi idarece keyfî ve amacını aşar biçimde kullanılmamalı; merkezi idare ve temsilcileri yerel yönetimlerin kararlarının ve işlemlerinin hukuka ve kamu yararına aykırı olduğu kanısına varılırsa, yargıya başvurulmalıdır. (TÜSİAD, 1995: 85).

BELEDİYE ORGANLARI ÜZERİNDE VESAYET DENETİMİ

a) Belediye Meclisleri Üzerinde Vesayet Uygulamaları

1- Önemli ve acele bir iş çıkarsa Vali doğrudan doğruya meclisi olağanüstü toplantıya çağırır. (Belediye Kanunu Mad. 54)

2- Belediye meclisleri, olağan toplantılarına ait kanuni sürelerde işlerini bitiremezlerse, Vali görüşme süresini 15 günü aşmamak üzere uzatarak sebeplerini İçişleri Bakanlığına bildirir. (Belediye Kanunu Mad. 56)

3- Başkan vekili seçimi için Vali, meclisi toplantıya çağırabilir. (Belediye Kanunu Mad. 93)

4- Vali, meclisin gizli toplantılarına girebilir. (Belediye Kanunu Mad. 56)

5- Belediye meclisleri kanunda sayılan şartların gerçekleşmesi halinde İçişleri Bakanlığının duyurusu üzerine Danıştay kararı ile feshedilir. (Belediye Kanunu Mad. 53) Belediye meclisinin feshedilebilmesi için, Belediye Kanunu dört ayrı neden saymıştır:

* Kanunun belirlediği olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanmak,

* Kanunun belirlediği yerler dışında toplanmak,

* Kanunun verdiği görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmek ve bu durumun, belediye meclisine ait işleri sekteye uğratması,

* Siyasal konuları görüşmek ya da siyasal dileklerde bulunmak.

Belediye Kanunu'nun yukarıdaki 53. maddesi, Bakanlar Kurulu'na belediye meclislerini feshetme yetkisi veriyordu. 1961 Anayasasının 116. maddesindeki "....mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yoluyla olur." hükmü getirilince, Anayasa Mahkemesi 3.7.1963 tarihli ve E. 1963/73, K. 1963/177 sayılı eski hükmü iptal etmiştir. Bunun üzerine, 1963 tarih ve 307 sayılı yasa, fesih yetkisini Danıştay'a vermiştir. 20 Şubat 1951 tarihinde Bakanlar Kurulu, Malatya Belediyesi Meclisini, yasanın 53. maddesinin 4. fıkrası uyarınca dağıtmıştı. Anayasa ve ona uygun olarak yasada gerekli deği-

şiklik yapılmış olmasaydı, siyasal iktidarlar özellikle siyasal çatışmaların çoğaldığı 1960 ve 1970'li yıllarda, bu yetkiyi birçok belediye meclisi üzerinde kullanmaktan geri kalmazlardı. Çünkü, "siyasal konuları görüşmek ve siyasal dileklerde bulunmak", kapsamı açıkça belirlenebilecek bir anlatım değildir. Siyasal iktidarların partizanca takdirlerine çok açık ve elverişlidir. (KELEŞ ve YAVUZ, 1989: 155)

Yasal nedenlerin varlığı durumunda, İçişleri Bakanlığı, belediye meclisinin feshini Danıştay'dan ister. Bu taktirde yeni meclis seçimine gidilir. Seçilen meclis, eskisinden arta kalan süreyi tamamlar. İçişleri Bakanlığı gerek görürse, Danıştay karar verinceye kadar, meclis toplantıları geri bırakılır. Bu konuda Danıştay iki ay içinde karar vermek durumundadır. Belediye meclisinin feshedilmesi durumunda, meclisin görevlerini belediye encümeninin doğal üyeleri yerine getirir.

Belediye Kanunu'nun 56. maddesinde, belediye meclis müzakereleri açıktır. Gerekliğinde meclis gizli celse yapmaya da karar verebilir. Gizli celselere Vali bizzat girebileceği gibi bir memur da görevlendirebilir. 59. maddede, belediye meclisinin müzakere usulünün İçişleri Bakanlığınca tespit edilebileceği öngörülmektedir. Belediyeler özerk yerel yönetim birimi olduklarına göre kendi meclislerinde müzakere usulünün tespit edilmesinde takdir yetkisinin belediye meclislerine bırakılması doğaldır. (TORTOP, 1988: 17)

Ülkemizde yerel yönetimler üzerindeki merkezi idare vesayeti çok katı bir şekilde kullanılmaktadır. Belediyenin seçilmiş organları üzerinde bile merkezi siyasal otoritenin görevden alma hakkı vardır. Yerel meclislerin yetkileri çok kısıtlıdır ve kararları merkezi idarenin onayına tabidir. Kısacası ülkemizde merkez yönetimi, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetiminden çok, yerindelik denetimi yapmaktadır. (KAYA, 1992: 50)

b) Belediye Başkanları Üzerinde Vesayet Uygulaması

1- Belediye meclisinin feshini gerektiren kanuni şartların gerçekleşmesi halinde, bu fiil ve işlemlere katılan belediye başkanı da belediye meclisi üyeleriyle birlikte görevden uzaklaştırılır. (Belediye Kanunu Mad. 53)

Danıştay, belediye meclisini fesih kararı verdiği durumlardan bir bölümde, başkanın da görevine son vermiş, bir bölümde ise vermemiştir. Danıştay, bu konuda başkanın, belediye meclisinin eylem ve işlemlerine eylemli olarak katılmış olmasını aramaktadır.

2- Bakanlar Kurulu'nca tespit edilecek bazı belediyelerden il merkezi olanların belediye başkanları İçişleri Bakanlığınca, il merkezi olmayan yerlerin belediye başkanları da mensup oldukları il Valileri tarafından tayin olunur ve başkanlıktan çıkarılır. Bu gibi yerlerde belediye başkanlığı İçişleri

Bakanlığının önerisi, Cumhurbaşkanının onayı ile Vali veya Kaymakamların birisine de verilebilir. (Belediye Kanunu Mad. 94)

3- Belediye başkanlarının yıllık çalışma programları, meclisin üçte iki çoğunluğu ile yeterli görülmezse, dosya Vali tarafından il merkezi olmayan yerlerde Kaymakam, il merkezi olan yerlerde de Vali'nin gerekçeli görüşüyle bir ay zarfında Danıştay'a gönderilir. Danıştay'ın vereceği yetersizlik kararı üzerine, belediye başkanının başkanlığı düşer. (Belediye Kanunu Mad. 76)

4- 1580 Sayılı Kanunun 307 Sayılı Kanunla değişik 91. maddesine göre, belediye başkanı seçildikten sonra seçilme yeterliliğini kaybeder veya görevini kötüye kullanma veya herhangi bir suçtan dolayı en az 6 ay hapse mahkum olursa, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararla başkanlıktan düşürülür.

Görüldüğü gibi, belediyenin seçilmiş bir organı olan belediye başkanının görevinin son bulması da, ancak yargı yoluyla olmaktadır. Bu noktaya gelinmiş olması, geçmişte, belediye başkanlığı görevinin siyasal amaçlarla iktidarların baskısı altında tutulması sonucundaki olumsuz uygulamalardan bir dönüşü anlatmaktadır. (KELEŞ ve YAVUZ, 1989: 163)

Bununla birlikte, Danışma Meclisi'nde Ağustos 1982'de görüşülüp, sonra da Anayasanın 127. maddesine giren hüküm şöyledir: "Mahalli İdarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir." İçişleri Bakanına böyle bir yetkinin tanınmış olmasını, görevde kalmasında yönetimce büyük sakınca görülen başkanların görevden uzaklaştırılmasını kolaylaştırmak gibi bir avantajı bulunduğu öne sürülse bile, yerel özerklik ilkesine ters düştüğü ve belediye başkanları da dahil organların ve bu organlardaki üyelerin görevlerini yerine getirilmesine, siyasal iktidarlarca ilerde karışma yollarını açabileceği belirtilebilir. (KELEŞ ve YAVUZ, 1989: 164)

İdari vesayetin belediyelere vizyon kazandırma, koordinasyon, eğitim, mali kaynak meydana getirme gibi konularda olması gerekirken; atamalar, belediye başkanını görevden alma, teknik projelere müdahale gibi konularda olması, belediyelerin insiyatifini azaltmaktadır. (UĞURLU, 1995: 50)

Merkezi yönetimin denetimi, yerel yönetim birimlerinin işleyişini gözetlemek, hukuka aykırı gördüğü karar ve işlemler aleyhine yargı organına başvurmak ve yerel yönetimin işleyemez duruma düşmesi gibi olağanüstü durumlarda müdahale etmekle sınırlı olmalıdır. (TKİB, 1993: 21)

c) Belediye Encümenleri Üzerinde Vesayet Uygulaması

Belediye encümeni, hem yürütme organı hem de karar organı olduğu için, meclisin toplantıda bulunmadığı zamanlarda meclis görevini yapan bir organdır. (DİNÇER, 1981: 47)

Bugünkü durumda, bazı encümen kararları, onaylanmalarından sonra kesinlik kazanabilmektedir. Örneğin; 1580 sayılı yasanın 15/43 maddesi uyarınca, belediye encümenlerinin, gıda ve zorunlu ihtiyaç maddeleri için saptadıkları "azami satış fiyatları ile yaş sebze ve meyve için saptadıkları" kâr hadleri, idare kurullarının onayı ile kesinleşebilmektedir. Bu konuda bir başka örnek de; 2492 sayılı kamulaştırma yasasının 5 ve 6. maddeleri uyarınca, kamulaştırmalar için, belediye encümenlerince alınacak kamu yararı kararlarının da ilçelerde Kaymakam, il merkezlerinde Valilerce onanarak kesinleşebilmeleridir. (KAYA, 1992: 147)

1580 sayılı yasanın 87. maddesi hükmü uyarınca, belediye başkanı, encümen kararını kanunlara veya genel menfaatlere aykırı görürse, uygulamayı durdurup kararın idare heyetlerince incelenmesi için mülki idare amirine gönderebilir ve ilçeye bağlı belediyelerde il idare kurulunca konu karara bağlanabilir. Anılan kurulların bu karara karşı belediye başkanı veya encümen ilçe idare kurulu için il idare kuruluna, il idare kurulu için de Danıştay'a 15 gün içinde itiraz etme hakkına sahip bulunmaktadır.

1580 sayılı yasanın 97. maddesinde de, belediye encümeni ve belediye başkanıyla belediye meclisi arasındaki ihtilaf konusunun çözümü düzenlenmiştir. Belediye başkanıyla belediye encümeni arasındaki ihtilafın ilk çözüm yeri belediye meclisidir. Belediye meclisinin bu ihtilafa ilişkin kararına karşı belediye başkanı veya belediye encümeni Valiye başvurabilir. Bu durumda, ilçe belediyeleri için il idare kurulunca, il merkezi belediyeleri içinde il idare kurulunun görüşü alınarak Danıştay'ca karar verilebilir. Belediye başkanı veya encümeni ile belediye meclisi arasındaki ihtilaf da, belediye başkanının Valiye müracatı üzerine, ilçe belediyeleri için il idare kurulu, il merkez belediyeleri için il idare kurulunun görüşü alındıktan sonra Danıştay'ca karar verilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetim ilkeleri ile bağdaştırılması zor ve günümüzde anlamını iyice yitirmiş olan bu gibi vesayet yetkilerinin, yeni düzenlemeler sırasında tümüyle kaldırılması, kararlara karşı mülki amir, belediye başkanı ve ilgililere yargı yolunun gösterilmesi düşünülmelidir.

BELEDİYE PERSONELİ ÜZERİNDE VESAYET DENETİMİ

Belediyeler, yasaların verdiği görevleri memur ve işçi statüsünde bulunan "karma" bir kadroyla yürütmeye çalışmaktadırlar. Belediye memurlarının statüsü hem aylıklar, hem de yönetim yönünden devlet memurları ile aynıdır. 1580 sayılı belediye kanunun 88. maddesi, belediyelerde başkan ve

gereği kadar yardımcıdan sonra "daire baş amirleri ile diğer personelin bulunacağını" göstermiş olduğunda, her belediye kendi ihtiyaçlarına ve yapısına uygun olarak ayrı biçimde örgütlenmiştir. Yalnız saymanlık örgütüne sahip belediyeler olduğu gibi, geniş örgütler kuran belediyelere de rastlanır. (KELEŞ ve YAVUZ, 1989: 166)

Bununla birlikte bu esneklik, görevli kadroları bakımından belediyelere tanınmamıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, "Belediye hizmetlerinin gerektirdiği görevler için lüzumlu kadroların alınmasını" Bakanlar Kurulunun onayına bağlı tutmuştur. Bu kuşkusuz, belediyeler üzerindeki vesayetin ağır bir biçimidir. Büyük şehir belediyelerinin genel sekreterlerini atama yetkisi de İçişleri Bakanlığına aittir.

190 sayılı Genel Kadro ve Usulü hakkında kanun hükmünde kararnamenin 5 ve bu kararnameye dayanılarak 13 Mayıs 1984 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Kadro ihdası, serbest bırakma ve kadro değişikliği ile kadroların kullanma usul ve esasları hakkında yönetmeliğin 12. maddeleri uyarınca, belediye meclisince alınan kadro ihdası ve değişikliği kararlarının İçişleri Bakanlığına gönderilmesi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Başbakanlık Personel Başkanlığının ve İçişleri Bakanlığının uygun görmesi üzerine Bakanlar Kurulunca kesinleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, kadrolar ve atamalar konularında bütçe kanunlarına da hükümler konulduğu olmaktadır. (TBD, 1992: 64)

Sözleşmeli personel çalıştırılması da merkezi idarenin iznine bağlı kılınmıştır. Bu konuda belediyelerin, "Sözleşmeli Personel Çalışma Esasları" hükümlerine ve bu konuda her yıl bütçe kanunlarına ve bütçe uygulama talimatlarına uymaları zorunludur.

Belediyelerde bir göreve atamada uygulanan yöntem, atamayı belediye başkanının yapması ve belediye meclisinin de onaylamasıdır. Ne var ki, bu kuralın geçerli olmadığı durumlar da vardır. Belediye sağlık görevlilerinin atanmasında Sağlık, tarım görevlilerinin atanmasında Tarım, belediye fen ve imar görevlilerinin atanmasında Bayındırlık ve İskan Bakanlığının onayı 1985 yılına kadar zorunluydu. Hatta Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 3 aydan çok süreyle açık bulunan teknik kadrolara doğrudan doğruya atama da yapabilmekteydi. Ankara ve İstanbul belediye başkanı yardımcılarının atanmasına ilişkin başkanlık önerisinin onayı ise, 1984'de 3030 sayılı yasa çıkıncaya kadar İçişleri Bakanlığının yetkisinde idi. Ayrıca, Ankara ve İstanbul belediyeleri memurlarıyla belediye şube müdürlerinin, başkanın seçimi ve İçişleri Bakanlığının oluru ile atanacakları yasalarda yer almıştı. Bu merkez yetkileri anakentler için kaldırılmıştır. Diğer yerlerde de, il belediyelerinde Valiler, il merkezi olmayan belediyelerde Kaymakamlar atamaya yetkili kılınmışlardır.

Üstlendikleri hizmetlere ilişkin temel tercihleri yapma ve uygulama kararlarını da içerecek biçimde kural oluşturma, planlama, personel, iç ör-

gütlenme konularında merkezi idarenin onayına gerek kalmadan uygulanabilir nitelikte karar almaları, yerel yönetimlerin gerçek anlamda demokratik ve güçlü kamu kuruluşları niteliği kazanmalarının vazgeçilmez koşuludur. (DPT, 1994: 44)

MALİ KONULARDA BELEDİYELER ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ

Belediyelerimize sağlanan mali kaynakların esasen çok yetersiz olması yanında, yurdumuzda son yıllarda çok hızlı seyreden enflasyonun, mal ve hizmet maliyetlerini çok artırması karşısında, her derecedeki belediyelerimiz parasal sıkıntıya düşmüşler veya memur ve işçilerine kanunen yapmaları gereken ödemeleri yapamaz veya bazı hizmetlerini göremez hale gelmişlerdir. Bunun sonucu olarak zaman zaman belediye borçlarının tahkim veya terkin edilmesi gibi zorunluluklarla karşılaşmaktadır. Maliye Bakanlığı bu nedenle kadro ihdaslarında olduğu gibi belediye harcamaları üzerinde bazı müdahalelerde bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin Türkiye'de çok etkili bir yere sahip olmamasının temel gerekçesi olarak öne sürülen nedenler arasında önceliği, bir yerel yönetim geleneğinin olmayışı, yerel yönetimlerin güçlü bir merkez denetimine bağlı olması, mali kaynakların kıtlığı ve yasal düzenlemelerin çağdışı kalması gibi konular almaktadır. (ÇİFTÇİ, 1989: 2).

1580 sayılı kanuna 9.7.1953 tarihli ve 5124 sayılı kanunla eklenen 19. maddesinin 10. bendi hükümlerine uygun olarak tahvil çıkarılması; belediye meclisince bu konuda alınan kararın Valinin görüşüyle İçişleri Bakanlığına gönderilmesine, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının olumlu görüşünün alınmasına, İçişleri Bakanlığının teklifine ve Başbakanın onayına bağlı bulunmaktadır. Kalkınma planlarına ait programların uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair Bakanlar Kurulu kararlarına konulan hükümlerle, belediyelerin kuracakları veya iştirak edecekleri şirketler için Devlet Planlama Teşkilatından olumlu görüş almaları istenmekte ve bu yıllık programlara konulan hükümlerle, maliyetine bakılmaksızın dış para harcamasını gerektiren tüm yatırım projeleri ile belirli bir meblağın üzerinde olan proje bazındaki yatırımlar için Devlet Planlama Teşkilatının olumlu görüşü gerekmektedir. (TBD, 1992: 65).

Belediyelerin taşıt edinebilmeleri de, İçişleri Bakanlığının teklifi, Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Başbakanlık iznine tabidir. Bu konuda her yıl bütçe kanunlarına ve bütçe uygulama talimatlarına hükümler konulmaktadır.

Türkiye'nin yerel yönetim geleneği çok eskilere dayanmaz, bu nedenle doğaldır ki, henüz emekleme döneminde olan yerel yönetimlerde bazı aksaklıklar olacaktır. Ama yapılması gereken, bunları fırsat bilerek yerel yönetimleri etkisiz kılmaya çalışmak değil, daha fazla destek olmak ve güçlendirmektir. Çünkü çağın yönetim biçimi yerel yönetimlerle şekillenmektedir

ve başta yerel demokrasi, katılım, etkili, verimli ve rasyonel hizmet sunulması, güçlü yerel yönetimlerin varlığını zorunlu kılmaktadır. (ABB, 1991: 59)

SONUÇ VE ÖNERİLER

Belediyeler demokratik yönetim, mahalli idare, yerinden yönetim kavramlarının en belirgin özelliklerini taşıyan, halka daha iyi ve bilinçli olarak hizmet götürebilecek kuruluşlardır. Merkezi idare için belediyeler, halka daha etkin ve yararlı hizmetler götürülmesi yönünden önemli bir araçtır.

Türk yerel yönetim sisteminin en önemli sorun alanı, merkezle olan ilişkilerinde ortaya çıkmaktadır. Belediyelerin işlemleri, organları, görevleri ve mali kaynakları üzerinde merkez yönetiminin koyu vesayet yetkisi vardır. Bu yetkiler onaylama, önceden izin alma, yerel yönetimin yerine geçerek karar verme yolları ile uygulanmaktadır. Örneğin, belediye meclis kararlarının çoğunun merkez yönetimi ya da temsilcileri tarafından onaylanması gerekmektedir. Yönetimsel vesayet makamlarının izni olmadan yerel yönetimler motorlu taşıt aracı alamamakta, personel kadroları oluşturmamaktadır. Vesayet makamları, belediye bütçelerinde, belli durumlarda meclis yerine geçerek değişiklikler yapabilmektedir.

Ayrıca 1982 Anayasası ile getirilen yeni bir hükümden yararlanılarak, yapılan yasal değişikliklerle, İçişleri Bakanları, yerel yönetim organlarını, bunlar hakkında görevleriyle ilgili soruşturma açılması durumunda, kesin yargı kararları verilinceye kadar görevden uzaklaştırabilmektedir.

Yerel yönetimler ve dolayısıyla belediyeler üzerindeki bu aşırı vesayet yetkilerinin iki sakıncası vardır:

Bunlardan birincisi; vesayet altındaki yerel yönetimlerin bir türlü güçlenip gelişememesidir. Yerel yönetimlerin güçlenememesi, yerel topluluklara kendi kendilerini özgürce yönetme yetkisinin yeterince tanınmaması, yerel demokrasinin sağlıklı işlemesi açısından yerel yönetim kurumunun sağlayacağı önemli katkıları önlemektedir.

Öte yandan, yerel yönetimler-merkez yönetimi ilişkileri sürekli yakınma konusu olmaktan kurtulamamaktadır. Muhalefet partileri sürekli olarak merkez yönetimini yan tutmakla suçlamakta; merkez yönetimi, muhalif belediyelerin haksız eleştirilerine konu olduğundan yakınmaktadır.

Yerel yönetimleri siyasal süreçlerin dışında tutmanın, hem işin doğasına aykırı, hem de olanaksız oluşu, merkezi idareye verilmiş bulunan bu denetim yetkilerinin; çok sınırlı ölçüler içinde tutulmasını, aralarında çok gerekli olanlarla gereksizleri belirleyecek bir ayıklama yapılmasını, yetkilerden her birinin kesin kes bir gerekçeye dayandırılmasını ve bunların eğitici niteliklerinin güçlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

Yerel yönetimlerin üzerindeki denetimin azaltılması çabalarının başarısı, yerel topluluk bilincinin gelişmesine, yerel halkın, yaşadığı küçük topluluğun sorunlarına ilgi duymasına, yönetime katılma isteği beslemesine, katılma yollarının kendisine açık bulundurulmasına, kısacası yerel siyasal yaşamın canlılık kazanmasına bağlıdır.

Merkez yönetimi ile yerel yönetimler (dolayısıyla belediyeler) arasındaki ilişkilerin temelini, işbirliği, eşgüdüm ve yardımlaşma anlayışı oluşturmaktadır.

Merkez yönetimi, yerel yönetimler üzerinde özerk yerel yönetim görevleri bakımından "yerindelik denetimi" yapmamalıdır. Siyasal nitelikte olan bu denetim, yerel topluluğa ait bir yetkidir. Seçimler ve katılım yolu ile uygulanmalıdır.

Merkez yönetimi yerel yönetimler üzerinde titiz bir "hukuka uygunluk" denetimi yürütmelidir. Bu amaçla bakanlıklarda müfettişlik gerçek bir kariyer haline getirilmeli, Yerel Yönetimler Ombudsmanı kurulması gerçekleştirilmelidir.

Ulusal hedefler, ilkeler ve standartlara yerel yönetimlerce de uyulmalıdır. Yönetimde bütünlüğü sağlamak için bunlar merkez yönetimce yasa, plan ve program kuralı haline getirilmeli ve yerel yönetimlerce bunlara uyulması, hukuka uygunluk denetimi çerçevesinde sağlanmalıdır.

Merkez yönetimi ve temsilcileri, yerel yönetimlerin işlemlerinin kamu yararı ve hukuka aykırı oldukları görüşü taşıdıklarında, bunların iptali için yönetsel yargıya başvurabilmelidir.

Vesayet yetkisini kullanacak makamların sayısı azaltılmalı, aralarında koordinasyon sağlanmalı ve yetkinin ilçe düzeyinde Kaymakamda toplanmasına ağırlık verilmelidir. İl düzeyinde denetim Valiler ve Kaymakamlar aracılığı ile uyumlu bir biçimde yapılmalıdır.

Vesayet denetimi yol gösterici, öğretici ve destekleyici olmalı, hizmetlerin yürütülmesini geciktirmemelidir. Bakanlar Kurulu'nun idari vesayeti kullanma yetkisi, mümkün oldukça ilgili Bakanlıklara devredilmelidir.

Merkezin mahalli idareler üzerindeki kontrolü, etkisiz ve sıkıcı usullerden kurtarılmalıdır.

Mahalli idarelerin (dolayısıyla belediyelerin) denetimi, işlemlerin yasalara uygunluğu yönünden yapılmalıdır. Diğer denetim biçimleri, bu idarelerin Anayasa ve kanunlarla sahip oldukları yetkilerin alınması gibi bir sonuç doğurmamalıdır.

Anayasanın İçişleri Bakanına, geçici bir önlem olarak yerel yönetim organlarını görevden uzaklaştırma yetkisi veren hükmü de kaldırılmalıdır.

İdari vesayete yöneltlen eleştiriler sadece bizim toplumumuza has değildir. Gelişmiş birçok batılı ülkede de, idari vesayete yöneltlen eleştirilere rastlanmaktadır. Vesayet, kamu hukukunun temel bir müessesesi olduğuna göre, eleştirileri müessesenin kendine değil, sınırına yöneltilmiş kabul etmek gerekir. Ülkemizde ise müessesenin varlığını zaruri kılan nedenler vardır. Her şeyden önce, vesayetın bir amacı da, belediyelerin tasarruflarının kanunlara uygunluğunu sağlamaktadır. Bu ise ancak denetimle sağlanır. Belirtelim ki, yurdumuzda bu vesayet ilişkisinin yeniden düzenlenmesi, yerel yönetimler lehine hafifletilmesi yolunda ciddi istekler, girişimler vardır. Bu gelişmelerin nasıl bir sonuca ulaşacağını zaman gösterecektir.

KAYNAKÇA

ABB (Ankara Büyükşehir Belediyesi): Yerel Yönetimler, BEM Yayınları No: 1, Ankara, 1991.

AYKAÇ, Burhan: "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", G.Ü.İ.B.F. Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, Bahar 1999.

BAŞSOY, Ahmet: "Belediyelerde Teftiş ve Teftiş Kurulları", İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 547, Mayıs 1991.

BULUT, Cengiz: "Belediyelerin İçişleri Bakanlığı İle İlişkileri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, Ocak 1992.

ÇİTÇİ, Oya: Yerel Yönetimlerde Temsil (Belediye Örneği), TODAİE Yayınları No: 226, Ankara, 1989.

DİNÇER, Ali: Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar, XII, İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları (Haziran 1979 - Ocak 1980), Mayıs 1981.

DOĞAN, M. Emin: "Belediyelerin Denetimi", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996.

DPT (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı): Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2245 - ÖİK: 370, Ocak 1991.

DPT (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı): Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2364 - ÖİK: 431, Kasım 1994.

HOWEN, Vu and ELSHOUT, A. Vanden: Mahalli İdareler İçin Merkezde Yürütülen Hizmetler (Çev. Selçuk YALÇINDAĞ), TODAİE Yayını, No: 126, Ankara, 1972.

KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması): Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayını, Ankara 1992.

KELEŞ, Ruşen: 21. Yüzyıla Girerken Belediyelerimiz (Sorunlar - Çözümler), Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Ankara, 27 Aralık 1993.

KELEŞ, Ruşen: Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994.

KELEŞ, Ruşen ve YAVUZ, Fehmi: Yerel Yönetimler, Ankara, 1989.

MERİÇ, Osman: Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar, XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları (Haziran 1979 - Ocak 1980), Mayıs 1981.

NADAROĞLU, Halil: Mahalli İdareler, 5. Bası, İstanbul, Ekim 1994.

ÖZER, Atilla: Gerekçeli ve 1961 Anayasasıyla Mukayeseli 1982 Anayasası, Ankara, 1984.

SAYIN, Deniz: "Yönetimsel Vesayet", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, Şubat 1996.

TBD (Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı): Belediyelerimize Rehber, Ankara, Aralık 1992.

TKİB (T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı): Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 1, Ankara, 1993.

TORTOP, Nuri: Mahalli İdareler, Ankara, 1988.

TORTOP, Nuri: "Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1991.

TÜSİAD (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği): Yerel Yönetimler, Sorunlar Çözümler, Yayın No. TÜSİAD - T/95 - 9/184 Eylül 1995.

UĞURLU, M. Fatih: Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları İle İlgili Çözüm Önerileri, DPT Yayını, Nisan 1995.

ÜNLÜ, Halil: Yönetimler Arası İlişkiler, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1993.

YALÇINDAĞ, Selçuk: F. Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler: Karşılaştırmalı Bir İnceleme, TODAİE Yayını, Ankara, Eylül 1990.

YALÇINDAĞ, Selçuk: "Çağdaş Belediye", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, Ocak 1992.

YILDIZ, Nihat: Türkiye'de Belediyelerin Dış Yönetimsel Denetimi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayın No: 4, Ankara, 1998. ◆